



2009:6

Sega gubbar?

En uppföljning av Bygghälsömyndighetens
betänkande "Skärpning gubbar!"

Del 1 och Del 2





MISSIV

DATUM
2009-03-31
ERT DATUM
2008-02-21

DIARIENR
2008/61-5
ER BETECKNING
Fi 2007/98
Fi 2007/99
Fi 2007/122
Fi 2007/273
Fi 2007/5808
Fi 2007/1515 (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn

Regeringen gav den 21 februari 2008 Statskontoret i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”*Sega gubbar? En uppföljning av Bygghedskommisionens betänkande ”Skärpning gubbar!”* (2009:6). Rapporten har delats upp i två delar. Den första delen är en *sammanfattande bedömning av nuläget i byggsektorn*. I den andra delen redovisas en *fördjupad uppföljning och nulägesbeskrivning* områdesvis.

Generaldirektör Yvonne Gustavsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman, utredare Elisa Abascal Reyes, utredare Erik Magnusson och avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustavsson

Monica Rupprecht Hjort

Innehåll

DEL 1 Sammanfattande bedömning av nuläget i byggsektorn	9
Sammanfattning	11
1 Inledning	27
1.1 Bakgrund	27
1.2 Statskontorets uppdrag	29
1.3 Genomförande	31
1.3.1 Metod	32
1.3.2 Kvalitetssäkring	35
1.4 Disposition av rapporten	35
1.5 Definition av aktörskategorier	36
2 Byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet	39
2.1 Problembeskrivning	39
2.1.1 Byggherrens ställning och kompetens	39
2.1.2 Konkurrensen i byggandet	40
2.2 Statskontorets kommentarer	43
3 Byggekostnadsutvecklingen	53
3.1 Problembeskrivning	53
3.2 Statskontorets kommentarer	54
4 Byggfel, tillsyn och kontroll	57
4.1 Problembeskrivning	57
4.2 Statskontorets kommentarer	59
5 Byggandets miljöpåverkan	63
5.1 Problembeskrivning	63
5.2 Statskontorets kommentarer	64
6 Utbildning och forskning	69
6.1 Problembeskrivning	69
6.1.1 Utbildning	69
6.1.2 Forskning, utveckling och innovation	72

6.2	Statskontorets kommentarer	74
6.2.1	Utbildning	74
6.2.2	Forskning	76
7	Svart arbetskraft och andra skattefrågor	79
7.1	Problembeskrivning	79
7.2	Statskontorets kommentarer	81
8	Myndigheternas roll och samverkan	83
8.1	Problembeskrivning	83
8.2	Statskontorets kommentarer	84
9	Sammanfattande bedömning	89
9.1	Inledning	89
9.1.1	Utgångspunkter för Statskontorets bedömningar	89
9.2	Byggsektorns förutsättningar under den undersökta perioden	89
9.2.1	Branschens konjunkturkänslighet	89
9.2.2	Politiska faktorer	90
9.3	Vilka kvarstående problem finns inom byggsektorn?	91
9.3.1	Övergripande slutsatser	91
9.3.2	Vilka frågor äger byggherren?	98
9.3.3	Vilka frågor äger byggbranschen?	102
9.3.4	Vilka frågor äger arbetsmarknadens parter?	104
9.3.5	Vilka frågor äger stat och kommun?	104
DEL 2 Fördjupad uppföljning och nulägesbeskrivning		111
10	Byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet	113
10.1	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	113
10.1.1	Uppföljning av Byggkommissionens förslag	113
10.1.2	Övriga iakttagelser inom området	117
10.2	Nulägesbeskrivning	122
10.2.1	Byggherrens ställning och kompetens	122
10.2.2	Konkurrensen i byggandet	128

10.3	Iakttagelser från lokala fallstudier	147
10.3.1	Byggherrens ställning	147
10.3.2	Konkurrensen i byggandet	149
11	Byggekostnaderna	153
11.1	Metod och källor	153
11.2	Historisk utveckling av byggekostnaderna	154
11.2.1	Byggkommissionens slutsatser och Statskontorets uppföljning	154
11.3	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utvecklingen inom området	159
11.3.1	Uppföljning av Byggkommissionens förslag	159
11.3.2	Övriga iakttagelser inom området	162
11.4	Nulägesbeskrivning	167
11.4.1	Utveckling per segment	167
11.4.2	Vissa produktionsfaktorer	178
11.4.3	Produktivitetsutveckling	184
11.4.4	2008 – konjunkturen tvärvänder	185
11.5	Iakttagelser från lokala fallstudier	185
11.5.1	Byggekostnaderna har ökat till följd av stigande priser och ökade krav	186
11.5.2	Så kan kostnaderna sänkas	186
12	Byggfel, tillsyn och kontroll	189
12.1	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	189
12.1.1	Uppföljning av Byggkommissionens förslag	189
12.1.2	Övriga iakttagelser inom området	191
12.2	Nulägesbeskrivning	192
12.3	Iakttagelser från lokala fallstudier	199
13	Byggandets miljöpåverkan	207
13.1	Ett vidgat kartläggningsområde	207
13.2	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	209
13.2.1	Uppföljning av Byggkommissionens förslag	210
13.2.2	Övriga iakttagelser inom området	213
13.3	Nulägesbeskrivning	217
13.4	Iakttagelser från lokala fallstudier	218

14	Utbildning och forskning	221
14.1	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	221
14.1.1	Utbildning	223
14.1.2	Forskning, utveckling och innovation	225
14.2	Nulägesbeskrivning	227
14.2.1	Brist på utbildad arbetskraft	227
14.2.2	Många olika utbildningsaktörer	230
14.2.3	Forskning, utveckling och innovation	231
14.3	Iakttagelser från lokala fallstudier	235
14.3.1	Utbildning	236
14.3.2	Forskning, utveckling och innovation	238
15	Svart arbetskraft och andra skattefrågor	239
15.1	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	239
15.2	Nulägesbeskrivning	241
15.3	Iakttagelser från lokala fallstudier	242
16	Myndigheternas roll och samverkan	245
16.1	Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området	245
16.1.1	Uppföljning av Byggkommissionens förslag	245
16.1.2	Övriga iakttagelser inom området	247
16.2	Nulägesbeskrivning	248
16.3	Iakttagelser från lokala fallstudier	249

Bilagor

1	Regeringsuppdrag	251
2	Förkortningar	255
3	Referenser	257
4	Möteslista	263

DEL 1 Sammanfattande bedömning av nuläget i byggsektorn

Sammanfattning

Bakgrund

Regeringen gav i februari 2008 Statskontoret i uppdrag att göra en kartläggning och uppföljning av Byggherrens betänkande ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) och de vidtagna åtgärder som syftar till att ändra arbetssätt och attityder i sektorn. Byggherrens betänkande behandlade följande områden i sitt betänkande:

- Byggherrens ställning och konkurrensen
- Byggherrens kostnader
- Byggherrens tillsyn och kontroll
- Byggherrens miljöpåverkan
- Byggherrens forskning och utbildning
- Svart arbetskraft och andra skattefrågor
- Myndigheternas roll och samverkan

I uppdraget ingick även att lämna en nulägesbeskrivning och en sammanfattande bedömning av läget.

Föreliggande rapport är en uppföljning av Byggherrens betänkande och utgör därmed ett underlag som möjliggör en övergripande bedömning av läget i byggsektorn. Statskontoret belyser i bedömningen behovet av fortsatt utredning av vissa frågor.

Statskontorets samlade bedömning av nuläget utgår från intervjuer och gruppintervjuer på riks- och lokalnivå samt egna och andras studier. Bedömningen speglar den bild som framkommit avseende problemformuleringar och åtgärder på de områden som Byggherren tog upp i sitt betänkande. Den samlade bedömningen behandlar således

- omfattning, ursprung och inriktning av vidtagna, pågående och genomförda åtgärder på respektive område,
- nuläget inom sektorn med avseende på problemen, hur de formuleras och hur pass omfattande de är samt
- nuläget inom sektorn utifrån vissa jämförelser med andra sektorer.

Uppdraget har genomförts i två faser och arbetssättet har i huvudsak varit kvalitativt. I den första fasen genomfördes en uppföljning genom litteraturstudier och intervjuer med experter och företrädare för olika delar av sektorn. I den andra fasen genomfördes lokala fallstudier med ett urval av representanter för privat respektive offentlig sektor inom byggsektorn på tre lokala byggmarknader. Syftet med dessa fallstudier var att

- kartlägga de lokala marknadernas kännetecken och skillnader,
- belysa eventuella skillnader mellan problembeskrivning på riksnivå och lokal nivå,
- kartlägga eventuella skillnader av nuläget på riksnivå och lokal nivå samt
- belysa branschens attityder och förändringsbenägenhet.

Statskontoret har även beställt en marknadsanalys av Industrifakta AB i syfte att kartlägga branschens utveckling bl.a. med avseende på marknadskoncentration, internationalisering m.m.

Statskontorets uppföljning

Statskontorets kartläggning avser i första hand en uppföljning av Bygghälsokommitténs förslag. Vidare görs en uppföljning av andra åtgärder som vidtagits, pågår eller planeras av andra aktörer. I uppföljningen konstaterar Statskontoret:

- *Sektorn är starkt fragmenterad i olika byggled och organisationer. De flesta av de åtgärder som vidtagits för att förbättra sektorn handlar, med några undantag, om punktvisa insatser.*
- *Inget av de förslag som lämnades av Bygghälsokommittén har lett till någon större förändring av sektorns arbetssätt och attityder.*

Byggherrens ställning

Statskontoret finner att omvandlingstrycket är fortsatt begränsat inom byggsektorn. I detta avseende är avsaknaden av konkurrens inom vissa byggled samt en starkt konjunkturdriven efterfrågan särskilt problematiskt. Statskontoret konstaterar att byggherren teoretiskt sett har möjligheter att skapa ett omvandlingstryck på marknaden och belyser ett antal möjliga skäl till varför detta inte skett i högre utsträckning.

Konkurrensen

Marknadskoncentrationen på byggentreprenadmarknaden har minskat under högkonjunktur, men det finns lite som tyder på att denna situation skulle bestå i en lågkonjunktur. Vidare har byggentreprenörernas vertikala integration med byggmaterialledet minskat något, men byggmaterialtillverkarna står fortfarande starka och ingår ofta i internationella koncerner. Internationaliseringen märks även på att antalet utländska bygghantverksföretag har ökat på den svenska marknaden, vilket delvis förklaras med konjunkturläget. Däremot har inte konkurrensen från utländska företag ökat i någon märkbar utsträckning på installatörsmarknaden.

I en analys av rådande marknadsförutsättningar kan det konstateras att det fortfarande finns betydliga inträdesbarriärer för utländska företag, främst i form av informella kontaktnät mellan redan etablerade företag.

Av den genomförda uppföljningen är det inte möjligt att dra några slutsatser om den framtida lönekonkurrensen genom inträde av utländsk arbetskraft på marknaden.

Byggkostnadsutvecklingen

Byggkommissionen efterlyste officiell prisstatistik för lokal- och anläggningsmarknaden. Någon sådan, motsvarande den som görs för bostadsmarknaden finns ännu inte. Under den senaste högkonjunkturen har prisökningarna varit kraftiga, framför allt på material och bränsle. Till skillnad från andra högkonjunkturer har arbetskostnadsutvecklingen dock varit måttlig. Statskontoret gör vidare antagandet att konjunkturen inte varit riktigt lika stark för lokal- som för bostadsbyggnad.

Utifrån den beställda marknadsanalysen konstaterar Statskontoret att byggvaruimporten har ökat, men inte i den omfattning som antogs vid inledningen av högkonjunkturen. Det är framför allt de stora entreprenörerna som etablerat egna internationella inköpsorganisationer.

Inget tyder på att prisförändringar skulle kunna förklaras av kvalitetsförändringar.

Byggkommissionens bild att ”alla skyller på alla” gäller i högsta grad avseende byggkostnadsutvecklingen, där Statskontoret tagit del av en stor mängd möjliga förklaringar till prisutvecklingen.

Byggfel, tillsyn och kontroll

Statskontoret bedömer, efter genomförd utredning, att antalet byggfel under den gångna perioden sannolikt *inte har minskat*. Denna bedömning grundar sig på att flera från varandra fristående källor med god insyn i byggprocessen gett uttryck för uppfattningen att byggfelen tvärtom har ökat under perioden. Statskontoret har inte kunnat belägga den faktiska utvecklingen genom egna studier, men understryker att den beskrivna utvecklingen som framkommit i intervjuerna är oroande. Fuktskador är ett fortsatt stort problem.

Statskontoret har funnit flera olika förklaringar till byggfel, varav den som särskilt förts fram från vetenskapligt håll är att det brister i ledarskap, kommunikation och erfarenhetsåterföring. En övergripande slutsats under detta område är att det under perioden saknats omvandlingstryck för att motverka byggfel och förbättra kvaliteten.

Byggandets miljöpåverkan

Miljöområdet är det område där Statskontoret funnit att särskilt många initiativ genomförts, men det finns ännu få uppgifter om dessa åtgärders faktiska effekter. Flest insatser har genomförts ifråga om avfallshandling, energifrågor och handtering av farliga ämnen. Det råder dock oklarhet om drivkrafterna bakom genomförda initiativ främst handlat om att undvika negativa effekter (t.ex. skatter) eller om de handlat om ”positiva” incitament (t.ex. ifråga om nya affärsmöjligheter). Flera aktörer menar dock att det funnits ett yttre omvandlingsstryck som klart påverkat de stora aktörerna.

Flera aktörer menar, utifrån sina respektive perspektiv, att samverkan mellan olika parter inte fungerat tillfredsställande, detta gäller i hög grad samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och mellan myndigheter på samma eller olika nivåer (stat, kommun). Det är svårt att bedöma de offentliga byggherrarnas marknadspåverkan i miljöfrågor.

Det finns även en viss oro över att den operativa tillsynen skiftar i kvalitet och omfattning mellan kommuner.

Många uttrycker även en viss oro över att pågående miljöarbete kommer att prioriteras ned i lågkonjunktur.

Utbildning och forskning

Under den undersökta perioden, som präglats av högkonjunkturen, har det funnits brist på utbildad arbetskraft. Arbetskraftsbehovet och arbetskraftsutbudet skiljer sig mellan olika aktörskategorier, t.ex. är efterfrågan på civil- och högskoleingenjörer konstant hög.

Branschen generellt sett är dålig på att vidareutbilda sin personal och att tillgodogöra sig resultat från forskning och utveckling vilket får negativa konsekvenser för kvaliteten i byggandet, liksom för branschens förnyelsearbete.

Byggforskning i någon form bedrivs och finansieras av en rad olika aktörer. Det är vidare osäkert vad som ska definieras som byggforskning varför det är svårt att göra en kartläggning av utvecklingen.

Svart arbetskraft och andra skattefrågor

Det har i ett flertal utredningar konstaterats att problemet med svart arbetskraft är utbrett inom byggbranschen. En orsak till detta har varit och är fortfarande att branschens karaktär förhindrar kontroll och insyn.

Samtidigt som förekomsten av svart arbetskraft snedvrider konkurrensen är den också kopplad till annan kriminalitet och organiserad brottslighet. Motiven för att komma tillrätta med problemet är därför starka vilket inte minst det branschöverskridande initiativet, Byggbranschen i samverkan, är exempel på. Det förslag om obligatorisk identitets-

kontroll som arbetats fram av samverkansinitiativet, i kombination med oanmälda platsbesök från exempelvis Skatteverket, är något som branschen upplever som verkningsfulla medel i kampen mot svart arbetskraft.

Myndigheternas roll och samverkan

Under detta område lyfte Byggkommissionen ett brittiskt projekt för ett genomgripande förändringsarbete av hela byggbranschen *Rethinking Construction*. I övrigt begränsades diskussionen till de statliga byggherrarnas roll. Statskontoret har funnit att det utvecklingsprogram som genomfördes av Byggkommittén och som leddes av en nationell byggsamordnare, *Utmärkt! Samhällsbyggnad!* skiljde sig på ett antal punkter från den brittiska förlagan. Projektet har inte utvärderats. Bilden bland olika aktörer är dock splittrad av behovet av statliga initiativ för utvecklingsarbete inom branschen.

Vidare har Statskontoret i uppföljningen, i begränsad utsträckning, berört samverkan mellan olika myndigheter, mellan myndigheter och kommuner och mellan myndigheter och branschaktörer. Även här är bilden splittrad eftersom behovet av ett statligt åtagande varierar mellan olika aktörer, till och med inom samma aktörskategori.

Nuläget

I nulägesbeskrivningen konstaterar Statskontoret:

- ***Branschen har nu gått in i en djup lågkonjunktur. Detta kommer att påverka hela sektorns arbetsätt och metoder, men inte nödvändigtvis till det bättre.***
- ***Omvandlingstrycket bedöms vara lågt även under, eller till följd av, lågkonjunktur.***

Det finns skillnader mellan olika typer av byggherrar som drivs av olika incitament i sin verksamhet. Statskontoret har gjort ett antal iakttagelser om byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet. Det är viktigt att hålla isär beställar- och utförarrollerna för att öka omvandlingstrycket. Statskontoret finner att entreprenadformerna är viktiga för utveckling av effektivitet m.m. I sammanhanget vill Stats-

kontoret peka på att samarbetsformen partnering kan utgöra ett potentiellt hinder för små och nyetablerade företag att ta sig in på marknaden. Ytterligare en slutsats är att tillämpning av åtgärder på EU-nivå eller svenska konkurrensregler inte är en framkomlig väg för att motverka informella nätverk som sannolikt är de största inträdesbarriärerna i branschen.

Statskontoret bedömer att marknadskoncentrationen återigen kan komma att öka under nu rådande lågkonjunktur.

När det gäller byggkostnader har priserna fallit för såväl mark som byggmaterial, medan arbetskostnaderna, såsom förväntat, inte sjunker på samma sätt.

Byggfel behandlas för närvarande inom ramen för en rad olika initiativ och utredningar, där *Byggprocessutredningen* (SOU 2008:68) särskilt kan nämnas. Det pågår vidare en stor statlig satsning i Boverkets regi för att utbilda anställda på länsstyrelserna i bättre PBL-tillämpning. Kompetenssatsningen bedöms göra länsstyrelserna mer effektiva och i bästa fall kommunernas arbete mer verkningsfullt.

Det kan vidare framhållas att motstridiga uppfattningar framkommit bland sektorns aktörer beträffande behovet av kommunal prövning och tillsyn samt om vem som bör ha huvudansvaret för byggandet ur kvalitetssynpunkt.

På miljöområdet fortgår de statliga satsningarna på bl.a. energisidan som planerat. Eventuellt kan den pågående revideringen av miljömålssystemet (M 2008:2) komma att påverka myndigheternas (i synnerhet Boverkets) arbete med frågorna.

När det gäller utbildning konstaterar Statskontoret att det fortfarande finns en efterfrågan på bättre byggherrekompentens. För produktionsyrken inom byggsektorn som inte kräver eftergymnasial utbildning är behovet av bättre utbildning inte lika entydigt.

Vissa uppgifter gör vidare gällande att nyutbildad arbetskraft på gymnasienivå har svårigheter att, i rådande lågkonjunktur, komma in på arbetsmarknaden.

På forskningssidan kan särskilt nämnas pågående satsningar på innovationsspridning, främst genom BIC och Vinnova.

Av de åtgärder som vidtagits under senare år för att motverka användandet av svart arbetskraft börjar ID-06-systemet nu att få ett allt större genomslag och är ett etablerat system på marknaden. Vidare kan det permanent införda s.k. ROT-avdraget nämnas som ett exempel på en åtgärd som bedöms få effekt på konsumentmarknaden för byggtjänster.

Det statliga åtagandet i form av marknadsförändrande utvecklingsinsatser för byggsektorn har i stort sett upphört.

Lokala fallstudier

De lokala fallstudierna genomfördes i Umeå, Malmö och Borlänge. Aktörerna indelades i två grupper med de inte helt rättvisande kategorierna ”privata” respektive ”offentliga” som intervjuades vid två skilda tillfällen¹.

En relativt enhetlig bild av att byggherren ofta brister i kompetens framträdde i alla tre fallstudierna. Orsakerna angavs vara generationsväxling, slimmade organisationer och centraliserade upphandlingar. Vidare framhölls att för lite planering och projektering, pressade byggtider samt avsaknad av långsiktiga spelregler leder till bristande beställningar. Ett sätt som använts för att motverka detta var utbildning eller köp av specialistkompetens.

En annan gemensam bild som framkom var att kommunikationen mellan byggherre och byggtreprenör fungerar bristfälligt. Det framhölls vidare att fokus på låga kostnader i ett livscykelperspektiv framförallt återfinns hos långsiktiga förvaltare. Synen på partnering var motstridig och vissa företag uttryckte kritik mot samarbetsformen och menade att de erfarit att den varit konkurrensbegränsande. Andra konkurrensäm-

¹ I gruppen ”privata” ingick i huvudsak branschföreträdare, dvs. bygghantverksföretag installatörer, byggmaterialgrossister och detaljister, små och stora byggtreprenörer m.fl. I gruppen ”offentliga” ingick renodlade byggherrar (även privata), företrädare från kommunen, länsstyrelsen men även forskare, fackliga representanter m.fl. För en mer utförlig beskrivning se kapitel 1.

mande inslag i entreprenadledet som togs upp var inarbetade kontakt-nät på företags- eller individnivå.

Flera aktörer framhöll en omfattande konkurrensbrist i tillverkningen av byggmaterial som ett problem.

Det rådde dock enighet om att konkurrensen varierar kraftigt mellan olika konjunkturlägen. Den utländska konkurrensen verkar vara ojämnt spridd över landet, i södra Sverige märktes den ökade konkurrensen särskilt under högkonjunktur.

Vissa aktörer menade att lagen om offentlig upphandling, LOU, medfört att kvalitet nedprioriterats i förhållande till pris på bostadsmarknaden.

Samtliga aktörer var eniga om att prisökningarna framför allt kunde härledas till stigande material- och markpriser. Vissa pekade på kommunernas stigande avgifter och taxor och möjlighet att sänka kostnaderna genom en effektivare tillståndsprocess. Flera aktörer menade att det är önskvärt att fokus i större utsträckning borde ligga på livscykelkostnader.

Då frågan diskuterades menade nästan samtliga aktörer som uttalade sig i ämnet att byggfelen under senare år snarare ökat än minskat. Som förklaring angav man ändrade krav under byggprocessen, skilda eller förändrade behov i fastigheter, dålig erfarenhetsåterföring, pressade byggtider, oprövade byggtekniker och kommunikationsproblem. Det framkom motstridiga uppfattningar om behovet av kommunal prövning och tillsyn.

Synen på miljöfrågor skiljde sig åt mellan orter. Medan det ansågs vara en prioriterad fråga bland nästan samtliga aktörer på en ort, tog i princip ingen aktör på en annan ort upp frågan. Många sade sig dock ha märkt en förändring och menade att det finns incitament att bygga mer miljövänligt och framför allt mer energieffektivt, men att de ekonomiska incitamenten kunde vara starkare.

När det gällde utbildning uttrycktes i samtliga fallstudier en påtaglig brist på viss typ av kompetens. Många efterfrågade förbättrade utbild-

ningar för byggherrar och byggingenjörer och ansåg att det i dagsläget finns för lite möjlighet till fort- och vidareutbildning generellt sett. Flera aktörer, särskilt inom gruppen ”privata”, menade att det fanns svårigheter att tillgodogöra sig befintliga forsknings- och utvecklingsresultat.

Svart arbetskraft berördes av naturliga skäl inte särskilt ingående ur ett erfarenhetsmässigt perspektiv och förekomsten skiljde sig, enligt vad som uppgavs, åt mellan orterna. Stärkt konsumentträtt beskrevs som en orsak till ökat svartarbete. En annan orsak uppgavs vara utländsk närvaro på byggmarknaden. Flera parter efterfrågade möjlighet för Skatteverket att få göra oanmälda platsbesök.

Beträffande myndigheternas roll och samverkan var bilden splittrad. Medan vissa aktörer ville ha någon form av konjunkturutjämnande stöd motsatte sig andra aktörer detta bestämt. Samma sak gällde synen på ett statligt åtagande för utveckling av sektorn. Kritik framfördes mot vissa myndigheter för otydlighet i uppgifter och ansvar.

Sammanfattande bedömning

Statskontorets huvudsakliga slutsatser av undersökningen sammanfattas enligt följande:

- *Konjunkturläget är den enskilda faktor som påverkar byggsektorns tillstånd och utveckling i störst utsträckning.*
- *Utifrån den uppföljning som genomförts finns inget som stöder att sektorn skulle ha genomgått några varaktiga eller genomgripande förändringar till följd av enskilda eller gemensamma initiativ. Problembilden är i stort sett densamma nu som när Bygghögskolekommittén lämnade sitt betänkande.*
- *Trots en stark påverkan av externa faktorer såsom konjunkturläget och regleringar bedömer Statskontoret ändå att det finns en förbättringspotential i sektorn ifråga om effektivitet och kvalitet.*

Statskontorets sammanfattande bedömning inriktas på att svara på:

- Vilka kvarstående problem finns inom byggsektorn?
- Vem äger frågan:
 - byggherren,
 - byggbranschen,
 - arbetsmarknadens parter och/eller
 - stat och kommun?

Vilka kvarstående problem finns inom byggbranschen?

Statskontorets övergripande slutsatser kan sammanfattas till

- Den långsamma förändringsbenägenheten kan till stor del tillskrivas en otydlig efterfrågan och ett lågt omvandlingstryck
- Byggherren betraktas ibland som slutkundens representant men drivkrafterna som ombud skiljer sig åt mellan olika byggherrekategorier
- Hantering av detaljplaner och markförsäljning kan minska transparens och missgynna små byggherrar
- Byggherren är i allmänhet ingen beställare som underlättar industriellt byggande
- Vissa entreprenadformer har starkare drivkrafter till ett kvalitativt och kostnadseffektivt arbete
- Byggfelen anses snarare ha ökat än minskat
- Incitamenten till effektivisering, kompetenshöjning och utveckling är låga hos byggföretagen oberoende konjunkturläge
- Arbetsmarknadens parter har olika utgångspunkter men skulle mer kunna sträva mot gemensamma mål och lösningar
- Oklar ansvars- och uppgiftsfördelning mellan statliga myndigheter
- Den statliga styrningen upplevs av branschen som otydlig
- Byggföretagen anses vara medvetna om sektorns förnyelsebehov

- Branschens förändringsarbete har ännu inte påverkat byggkostnaderna och produktiviteten inom branschen
- Lokala fallstudier uppvisar en utbredd okunskap om vidtagna åtgärder och pågående förändringsarbete

Förändringsbenägenhet och omvandlingstryck

En förklaring till byggbranschens långsamma förändringstakt kan vara att drivkrafterna för en fungerande marknad inte är tillräckligt starka. Slutkunden har till följd av asymmetrisk information en svag ställning på byggmarknaden och slutkundens efterfrågan fungerar inte som ett tillräckligt bra styrmedel för det totala utbudet av bostäder och pris och kvalitet i byggandet.

Samtidigt saknar byggnäringen i stor utsträckning det omvandlingstryck som nationell och internationell konkurrens ger. Konkurrensen sker i huvudsak på lokala byggmarknader. Marknadsmakt hos ett antal stora byggföretag och betydelsen i allmänhet av inarbetade kontaktnät försvårar konkurrens från utomstående företag på den lokala byggmarknaden.

Byggherrens ställning och möjligheter

Trots att byggbranschen i hög grad påverkas av konjunkturella och politiska faktorer bedömer Statskontoret att det finns en förbättringspotential i sektorn. Det finns även en viss medvetenhet om problemen i branschen. Stor fokus riktades av Byggherrens kommissionen på byggherrens roll. Statskontoret understryker byggherrens möjligheter att genom marknadsmakt påverka branschens utveckling, men konstaterar även att olika kategorier av byggherrar har olika drivkrafter för sitt arbete. En viktig fråga här är graden av hänsyn till livscykelkostnader och långsiktig förvaltning.

Entreprenadformernas betydelse

Statskontoret konstaterar vidare att vissa entreprenadformer kan öka branschens drivkrafter till ett förändringsarbete för att öka kvalitet och kostnadseffektivitet – i synnerhet i ett livscykelperspektiv. Det kan handla om olika typer av entreprenadformer som ger incitament för byggherren att i olika grad verka för låga underhållskostnader och färdigställande av projekt i tid, t.ex. funktionsentreprenader. Det

kan också avse en typ av funktionsentreprenad där finansiering sker av den privata sektorn och risken i större utsträckning delas mellan byggherre och byggtreprenör såsom i offentlig privat samverkan (OPS).

Byggfel ökat?

Statskontoret anser att de uppgifter som framkommit om att byggfel snarare bedöms ha ökat än minskat är oroväckande.

Arbetsmarknadens parter

Statskontoret kan konstatera att det finns en stor oenighet mellan de centrala arbetsmarknadsparterna inom en rad områden vilket försvårar möjligheten att åtgärda vissa centrala problem.

Ansvars- och uppgiftsfördelning inom statlig sektor

Det finns idag oklarheter i ansvars- och uppgiftsfördelning mellan vissa statliga myndigheter. Detta gäller särskilt inom områdena för miljö och energieffektivisering. Samtidigt framkommer i Statskontorets undersökning att det finns otydligheter i regeringens direktiv hur den centrala och regionala nivån ska samverka och fördela uppgifter vid bland annat uppsikt och tillsyn av plan- och bygglagen.

Byggherre- och byggingenjörsutbildningarna

Statskontoret har erfaren att antalet deltagare i uppdragsutbildningen för yrkesverksamma byggherrar hittills har varit mindre än förväntat. Statskontoret menar att högskolan och branschen tillsammans kan verka för ett ökat deltagandet i uppdragsutbildningen för yrkesverksamma byggherrar och en byggherreinriktning i ordinarie byggingenjörsutbildning. Det kan också finnas anledning att se över innehållet i arkitekt- och byggingenjörsutbildningarna så att de mer blir ändamålsenliga ur ett branschperspektiv.

Vem äger frågan?

Sammantaget menar Statskontoret att byggherren äger frågor om att

- stärka kompetens och organisation,
- utveckla arbetsmetoder för att motverka byggfel,
- tillämpa entreprenadformer som stimulerar till kvalitet och effektivitet, t.ex. funktionsentreprenader,

- öka omvandlingstrycket på marknaden genom att undvika att samarbeta för tätt med vissa byggentreprenörer i t.ex. samarbetsformen partnering.

Byggbranschen äger frågorna om att

- öka kundfokus och effektivisera arbetsprocesser och därmed bidra till ökat omvandlingstryck,
- satsa på kompetenshöjning, erfarenhetsåterföring och utveckling,
- bli en attraktivare arbetsmarknad.

Arbetsmarknadens parter äger frågorna om att

- överbrygga vissa motsättningar för att möjliggöra ett konstruktivt samarbete i frågor som kräver gemensamma lösningar.

Staten äger frågorna om att

- tydliggöra och utveckla roller inom förvaltningen,
- skapa ändamålsenliga regler så att branschaktörerna får och tar ett korrekt ansvar,
- införa rätt att få råmark detaljplanelagd,
- motverka onödiga formella och informella inträdesbarriärer för nya aktörer,
- verka för att fler byggherrar satsar på utbildning för yrkesverksamma byggherrar samt
- verka för att arkitekt- och byggingenjörsutbildningarna blir mer ändamålsenliga ur ett branshperspektiv.

Frågor som kan belysas närmare

Statskontoret bedömer att en dåligt fungerande egenkontroll av samhällskraven kan tala för en återreglering ifråga om kommunens prövning av bygglov och tillsyn av byggkvalitet. Byggprocessutredningen har lagt vissa förslag som berör detta men det kan finnas anledning att belysa denna fråga ytterligare.

En del statliga initiativ, såsom Bygga-bo-dialogen har enligt vad som framkommit i uppföljningen, mottagits positivt. Det är därför befogat att utvärdera arbetsformen för att studera om den kan vara användbar inom andra områden inom byggsektorn.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen har på olika sätt under en längre tid behandlat vissa frågor inom ramen för byggsektorns utveckling och funktion. Historiskt sett har frågorna framförallt behandlats ur ett bostadspolitiskt perspektiv. 1996 tillsattes exempelvis den s.k. Byggekostnadsdelegationen med uppgift att i samverkan med sektorns aktörer föreslå åtgärder för att på lång sikt sänka boendekostnader genom att arbeta aktivt för sänkta produktions- och förvaltningskostnader. Bakgrunden till Byggekostnadsdelegationens tillsättande var bland annat att man uppmärksammade den anmärkningsvärt låga produktivitetsutvecklingen inom sektorn.²

Den 21 februari 2002 beslutade regeringen att tillsätta en Byggekommision.³ Byggekommisionen redovisade sitt slutbetänkande i december 2002. Bakgrunden till Byggekommisionens tillsättande var ett antal anmärkningsvärda händelser som inträffat inom sektorn på kort tid. Stora projekt, framför allt Moderna museet, hade drabbats av allvarliga fel i form av fukt- och mögelskador kort efter att byggnaden uppförts. Denna typ av fel återfanns dock även i mindre projekt. I direktiven till utredningen kom särskilt fokus att riktas på fuktskadeproblem och dess konsekvenser för byggnadens kvalitet och inomhusmiljö. Ett antal av dessa projekt hade en offentlig byggherre.

I direktiven togs även frågan om användande av svart arbetskraft i byggsektorn upp. År 2001 publicerade Riksskatteverket (RSV) en delrapport om det utbredda användandet av svart arbetskraft i byggsektorn. Rapporten publicerades som en delrapport inom det så kallade Riksprojektet mot svart arbetskraft som verket inledde 1996. I rapporten konstaterades att upptäckta undanhållna skatteintäkter till följd av användande av svart arbetskraft i byggbranschen uppgick till i storleksordningen 2,5–3 miljarder kronor. RSV avstod från att göra en totalbedömning av förekomsten av svart arbetskraft inom sektorn, men den upptäckta siffran var tillräckligt hög för att i sig vara alarmerande.

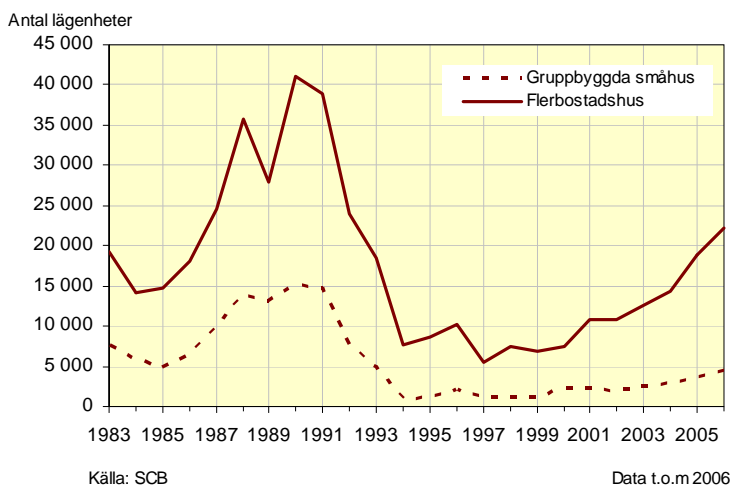
² SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*.

³ Regeringsbeslut 2002-02-21 *Tillsättandet av en byggekommision*.

Samma år, 2001, inledde Konkurrensverket en utredning mot ett antal bolag för misstänkt kartellsamarbete inom asfaltbranschen. Bland de företag som ingick i utredningen återfanns Vägverket produktion. Utredningen resulterade i åtal och fällande domar mot bland annat just Vägverket produktion.

Ett annat problemområde som lyftes i direktiven var den låga och avmattande produktionstakten inom bostadsbyggandet. Under 1990-talet skedde ett kraftigt fall i nyproduktionen av bostäder med efterföljande hög arbetslöshet bland byggnadsarbetare. Krisen inom byggsektorn förklarades visserligen av det allmänt dåliga makroekonomiska läget, men samtidigt angavs ”fastighetsbubblan” som en förstärkande faktor bakom recessionen. I figur 1 åskådliggörs tydligt den låga produktionsnivån från mitten av 1990-talet till början av 2000-talet.

Figur 1.1 Antal färdigställda lägenheter i flerbostadshus resp. småhus 1983–2006



I direktiven till Bygghörningskommittén menade regeringen att byggsektorn kännetecknats av svagt omvandlingstryck och att den också uppvisade en lägre produktivitetsutveckling jämfört med övrig inhemsk industri.⁴

⁴ Jämförelsen görs främst med övrig tillverkningsindustri.

Vidare pekades på en ökad centraliseringsgrad inom sektorn med ett fåtal stora totalt dominerande aktörer på entreprenörsidan. Detta hade, enligt direktiven, inneburit en väsentlig försvagning av byggherrars möjligheter att skapa omvandlingstryck. Det pekades vidare på att det fanns en rad konkurrenshämmande inslag inom byggsektorn som förklarade den låga produktionen och prisläget. Här lyftes även fokus på kvalitetsfrågor.

I direktiven uppmärksammades även behovet av åtgärder för att de av riksdagen antagna miljömålen skulle uppfyllas i de avseenden som berörde sektorn, liksom behovet av att analysera konsumenternas ställning i branschen.

Det kan tilläggas att branschen i viss mån föregrep utredningen genom att tillsätta en egen byggkommission innan regeringen fattade sitt beslut. Branschens egen byggkommission var en fristående kommission som började sitt arbete under 2001. Arbetet avslutades i december 2003.

Byggkommissionen redovisade sitt uppdrag till regeringen i betänkandet *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kvaliteten i byggsektorn*. Byggkommissionen delade i betänkandet in sina förslag i sju olika delområden:

- Byggherrens ställning och konkurrensen
- Byggekostnaderna
- Byggfel, tillsyn och kontroll
- Byggandets miljöpåverkan
- Byggforskningen och utbildningar
- Svart arbetskraft och andra skattefrågor
- Myndigheternas roll och samverkan

1.2 Statskontorets uppdrag

Den 21 februari 2008 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn genom en uppföljning av betänkandet *Skärpning gubbar* (SOU 2002:115). I uppdraget ingick att, med utgångspunkt från de sex delområden som Byggkommissionen

tog upp i sitt betänkande, göra en kartläggning och uppföljning av Byggekommisionens förslag samt en nulägesbeskrivning av sektorn.

Regeringen anförde i beslutet att Statskontoret skulle redovisa väsentliga genomförda, pågående eller planerade insatser inom dessa sex (eller sju) delområden. Initiativen kunde härröra från såväl offentliga som privata aktörer. Som exempel på insatser angavs byggsektorns eget förbättringsarbete, statliga utredningar, lagändringar, förordningar, myndigheters övriga arbete inom området, samt även arbete som påverkar eller har påverkat attityder och arbetssätt inom byggsektorn. Vidare angav regeringen i direktivet att den närmare preciseringen och avgränsningen av de ovan nämnda insatserna skulle ske i dialog med Finansdepartementet. Statskontoret skulle även ge en samlad bedömning av läget inom de sex områdena. Uppdraget, som påbörjades av Statskontoret hösten 2008, skulle redovisas senast den 31 december samma år.

I dialog med Finansdepartementet utökades antalet undersökningsområden till sju för att även inkludera området miljöpåverkan. Detta område finns inte med som ett eget område i Byggekommisionens betänkandes övergripande disposition, men behandlas som ett eget område i betänkandets förslagsdel. Vidare konstaterades att Byggsektorns internationalisering var en viktig faktor som även den borde kartläggas för att ge en mer heltäckande bild av sektorns utveckling under de gångna åren.

Vidare kom uppdraget, efter dialog med Finansdepartementet, att förlängas t.o.m. 31 mars 2009 i syfte att möjliggöra genomförandet av fallstudier av ett urval av lokala byggmarknader.

Sammanfattningsvis innebär detta att Statskontorets uppdrag fokuserar på *kartläggning och uppföljning*. Den bild av nuläget som Statskontoret kan förmedla bygger i stor utsträckning på de uppgifter som har delgivits Statskontoret i uppföljningen samt egna och andras tidigare studier. Underlaget kräver i stora delar vidare utredning för att man ska kunna värdera problemens vidd och om staten har någon roll i utvecklingen.

1.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts i två faser. I den första fasen har en *övergripande uppföljning* gjorts av Bygghögskolans förslag till åtgärder samt eventuellt genomförande. Statskontoret har även kartlagt ett urval av genomförda, pågående och planerade insatser på initiativ av andra aktörer inom sektorn. Urvalet i kartläggningen har dels gjorts med hänsyn till vad aktörerna själva valt att lyfta fram, dels med hänsyn till Statskontorets egen bedömning av centrala åtgärder. Vare sig uppföljning eller kartläggning gör därmed anspråk på att vara heltäckande.

Statskontoret har för genomförande av uppföljningen och kartläggningen avgränsat den undersökta tidsperioden till att omfatta år 2002 då Bygghögskolan lade sitt betänkande t.o.m. år 2007. En viss uppföljning av "nuläget", som omfattar 2008 och framåt har också genomförts.

I den andra fasen av utredningen har fallstudier av vissa lokala byggmarknader genomförts genom semistrukturerade gruppintervjuer med ett representativt urval av deltagare från olika aktörskategorier på varje ort. Fallstudierna genomfördes utifrån fyra övergripande syften. Statskontoret har för varje ort:

- kartlagt de lokala marknadernas kännetecken och skillnader,
- belyst skillnader mellan problembeskrivning på riksnivå respektive lokal nivå,
- kartlagt eventuella skillnader av nuläget på riksnivå och lokal nivå samt
- belyst branschens attityder och förändringsbenägenhet.

Det bör i sammanhanget klargöras att syftet *inte* har varit att få underlag för att kunna dra några generella slutsatser utifrån dessa studier.

Urvalsprincipen var att få med *praktiker* och andra aktörer med kännedom om marknaden från dels det privata näringslivet i utförligheten, dels offentliga myndigheter och offentliga och privata företag i bestäl-

larledet. I tabellen nedan visas vilka aktörskategorier som tillfrågades att delta.

Tabell 1.1 Förteckning över urval av aktörskategorier för lokala fallstudier

Privata producenter/utförare	Offentliga myndigheter samt offentliga och privata beställare
Stora byggtreprenörer	Handläggare från kommunens olika enheter som arbetar med byggfrågor
Små byggtreprenörer	Handläggare från länsstyrelsen som arbetar med byggfrågor
Konsulter	Byggherrar: <ul style="list-style-type: none">- Kommunala bostadsbolag- Kooperativa företag- Privata företag
Bygghantverkare	Forskare från regionen/ Utbildningsanordnare
Installatörer	Representanter för Arbetsmiljöverket på det lokala planet
Materialleverantörer (grossister och detaljister)	Fackliga förtroendevalda

1.3.1 Metod

I den första *centrala studien*, har Statskontoret intervjuat företrädare för olika aktörskategorier. Vid sidan av att hämta in kunskaper från aktörerna har intervjuerna syftat till att undersöka uppfattningar om struktur och förekomst av attityd- och arbetsmetodsförändringar. Slutligen har det också varit ett syfte att få de olika aktörernas utsagor gällande möjliga förklaringar till utvecklingen på området.

Urvalet av intervjuade aktörer har genomförts med hänsyn till att få en så allsidig bild som möjligt samt att få möjlighet att få samma fråga belyst ur olika perspektiv. Urvalet omfattar representanter från bransch- och intresseorganisationer från olika byggled, tjänstemän på berörda myndigheter, forskare, fackliga förtroendevalda m.fl. Eftersom byggsektorn kännetecknas av ett mycket stort antal olika intresseorganisationer har begränsningen av urvalet gjorts med hänsyn till representativitet samt relevans för ämnesområdena. Intervjuerna som genomförts både enskilt och i grupp har dokumenterats översiktligt.

Intervjuerna har kompletterats med litteraturstudier av offentligt tryck, vetenskapliga studier, partsinlagor från arbetsgivar- och intresseorganisationer m.m. Statskontoret har även beställt en marknadsanalys av byggsektorn från konsultföretaget Industrifakta AB. Marknadsanalysen, som belyser varu- och tjänsteflöden samt arbetskraftens rörlighet över gränserna, företagskoncentrationer inom olika byggled, förändringar över tid m.m. utgår ifrån kvantitativa data men har kompletterats med sammanfattande bedömningar utifrån tidigare erfarenhet och arbete hos konsultföretaget.

I avsnittet om byggkostnader gör Statskontoret en kartläggning av byggkostnadernas (eg. byggprisernas) utveckling. Kartläggningen presenteras med hjälp av deskriptiv statistik. SCB har varit huvudsaklig datakälla.

I den andra fasen, kallad ”lokala fallstudier” gjordes urvalet av orter med hänsyn till att inkludera marknader med så olika karakteristika som möjligt. Antalet lokala fallstudier begränsades, med hänvisning till begränsade resurser och tid, till tre orter. Mot bakgrund av att det har varit en högkonjunktur i sektorn under den undersökta perioden har urvalet inte gjorts utifrån marknadstillväxt på byggmarknaden. Följande urvalskriterier beaktades i urvalsprocessen:

- Demografiska faktorer såsom befolkningsmängd och befolknings-tillväxt.
- Ekonomiska faktorer såsom arbetslöshet, huvudsaklig sysselsättning m.m.
- Omvärldsfaktorer såsom geografiska läget, närhet till andra lokala marknader m.m.

Utifrån ovanstående kriterier föll valet på Malmö, Borlänge och Umeå. Dessa tre orter har olika stor befolkningsmängd och har haft en skild demografisk utveckling med negativ utveckling under de senaste åren i Borlänge och positiv, om än i olika grad, på de andra två orterna. Dessa tre orter har även olika drag vad gäller arbetslöshet och huvudsaklig sysselsättning. Slutligen har det geografiska läget spelat in. Statskontoret har tagit del av uppgifter som gjort gällande att inter-

nationalisering av marknaden skett i högre grad i södra Sverige jämfört med norra.

Urvalet av deltagande aktörer genomfördes i samarbete med konsultföretaget Industrifakta AB som på Statskontorets uppdrag tog fram förslag på aktörer. Dessa aktörer delades in i två grupper med de inte helt rättvisande namnen ”privata” respektive ”offentliga”. I gruppen av privata aktörer ingick i huvudsak aktörer verksamma inom byggnäringen med undantag för renodlade byggherreföretag. Dessa kom istället att ingå i gruppen offentliga i syfte att minska intressekonflikter mellan aktörerna som kunde påverka intervjusituationen negativt. En sådan intressekonflikt kunde till exempel vara beroendeförhållandet mellan byggherre och byggentreprenör.

Fallstudierna genomfördes i form av semistrukturerade gruppintervjuer i seminarieform. Intervjuformen är lämplig när intervjuaren önskar begränsa intervjun till ett specifikt område men samtidigt ha möjlighet att tillåta respondenterna att resonera kring frågorna och därmed få möjlighet att komma med nya infallsvinklar.

På varje ort genomfördes två skilda seminarietillfällen. Vid ena tillfället träffade Statskontoret representanter för näringslivet i utförlarledet. Vid det andra tillfället träffade Statskontoret representanter för näringslivet i beställarledet, samt representanter från kommunen, länsstyrelsen, Arbetsmiljöverket, utbildningsanordnare, forskare och fackliga förtroendevalda. Dessa dokumenterades av en konsult från Industrifakta AB. I syfte att upprätthålla aktörernas svarsanonymitet har intervjuerna dokumenterats på ett avpersonifierat sätt. Denna dokumentation har vidare legat till grund för kartläggningen inom respektive område med avseende på vilka för ämnet relevanta iakttagelser som gjorts på lokal nivå.

Det bör understrykas att iakttagelserna från de lokala fallstudierna är avsedda att fördjupa den kartläggning som gjorts på central nivå genom att det lokala och praktiska perspektivet blir belyst. Utifrån de lokala fallstudierna kan emellertid inga övergripande slutsatser av generell karaktär dras. De exemplifierar däremot ett antal problemområden inom byggsektorn och de olika aktörernas tankar och åsikter kring dessa.

Samtliga aktörskategorier tillfrågades att delta på samtliga orter. Ett visst bortfall skedde dock varför inte alla aktörskategorier fanns representerade vid samtliga tillfällen. Statskontoret har gjort bedömningen att detta inte påverkat möjligheten att använda materialet i det syfte som angetts.

1.3.2 Kvalitetssäkring

Statskontoret har konsulterat ett antal externa experter för att kvalitetssäkra de avsnitt som avser uppföljning och kartläggning av Bygghälsokommissionens sju delområden. En faktagranskning har också genomförts med vissa intervjupersoner. I ett andra steg har rapporten granskats av en extern referensgrupp som getts möjlighet att lämna synpunkter på hela rapporten.

1.4 Disposition av rapporten

Rapporten har delats upp i två delar. Den första delen är en *sammanfattande bedömning av nuläget i byggsektorn*. Först redovisar Statskontoret en områdesvis sammanfattning av hela rapporten (del 1 och del 2). Därefter kommer kapitel 1 med bakgrunds- och metodbeskrivning som följs av kapitel 2 med beskrivning av vilka faktorer som påverkar byggsektorns möjligheter till förändring och utveckling. I kapitel 3–8 redovisas problembeskrivning och Statskontorets kommentarer områdesvis. Del 1 avslutas med Statskontorets bedömning i kapitel 9. I denna redovisas vilka problem som återstår i sektorn och vem som äger frågan. Statskontoret anger i bedömningen också vissa frågor som kräver vidare utredning.

I den andra delen av rapporten redovisas en *fördjupad uppföljning och nulägesbeskrivning* områdesvis. Uppföljningen avser genomförda, pågående och planerade insatser samt, i förekommande fall, en uppföljning av utvecklingen på området generellt. I nulägesbeskrivningen ingår de iakttagelser som Statskontoret har gjort på riksnivå och på de tre lokala byggmarknaderna. Varje delområdes nulägesbeskrivning i kapitel 10-16 baseras på bland annat resultaten från centrala och lokala intervjuer, gruppintervjuer samt litteraturstudier och Statskontorets tidigare studier inom området. I kapitel 10 respektive 11 redovisas

även resultaten från Industriefaktas marknadsanalys och en av Statskontoret genomförd uppföljning av utvecklingen av byggkostnaderna.

Rapportens författare har varit Monica Rupprecht Hjort, projektledare, Elisa Abascal Reyes, utredare, och Erik Magnusson, utredare. I ett tidigt stadium av kartläggningen har även Claudia Polo-Valderrama, utredare, deltagit.

Fyra bilagor bifogas rapporten:

Bilaga 1	Regeringens uppdrag
Bilaga 2	Förkortnings-/terminologiordlista
Bilaga 3	Referenser
Bilaga 4	Förteckning över intervjuade personer

På Statskontorets hemsida (<http://www.statskontoret.se>) finns ytterligare dokumentation från marknadsanalysen och fallstudierna att tillgå.

1.5 Definition av aktörskategorier

Inom byggsektorn finns många aktörskategorier och byggled som ska samverka för att arbets- och byggprocessen ska fungera. Nedan anges i korthet dessa olika aktörskategorier.

Byggherren är beställaren på marknaden som beställer ny- och ombyggnader av bostäder, lokaler och anläggningar. I vissa fall är byggherren också förvaltare som äger och förvaltar byggnaden under en längre period.

Byggentreprenör är huvudentreprenör och har ofta totalansvaret för produktionen av byggnaden eller anläggningen.

Underentreprenör kan vara hantverksföretag, t.ex. snickare, eller el- och VVS-installatör. Underentreprenören arbetar på den professionella marknaden på uppdrag åt byggentreprenören. På konsumentmarknaden arbetar de direkt på uppdrag från enskilda slutkunder.

Byggmaterialtillverkare tillverkar olika typer av byggmaterial och levererar materialet till stora byggentreprenörer eller till byggmaterialleverantörer i grossist- eller detaljistledet.

Byggmaterialleverantör kan vara grossist och sälja byggmaterial till byggentreprenörer eller underentreprenörer på den professionella marknaden. Byggmaterialleverantör kan också vara detaljist och sälja byggmaterial till små byggentreprenörer eller underentreprenörer samt direkt till slutkund på konsumentmarknaden.

Arkitekter och tekniska byggkonsulter arbetar med design och projektering av byggnader och anläggningar. Deras uppdragsgivare är antingen byggherren eller byggentreprenören.

2 Byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet

I Byggkommissionens betänkande diskuteras konkurrensen inom byggsektorn och vikten av byggherrens ställning och kompetens för att genom denna kunna skapa ett omvandlingstryck. Nedan beskrivs den bild av byggherrens ställning och konkurrenssituationen på byggmarknaden som Statskontoret har fått efter litteraturstudier och samtal med företrädare för branschen, offentliga och kooperativa byggherrar, myndigheter, forskare och fackförbund. I stora delar sammanfaller den med Byggkommissionens beskrivning. Statskontoret har också gett Industrifakta AB i uppdrag att ta fram en kartläggning över marknads-koncentration, vertikal integration, importkonkurrens och utländsk närvaro på byggmarknaden.

En kartläggning, uppföljning och nulägesbeskrivning av området likasom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

2.1 Problembeskrivning

2.1.1 Byggherrens ställning och kompetens

Byggherren som representant för slutkunden

På den professionella byggmarknaden är det byggherren, istället för slutkunden, som ska ställa relevanta krav, pressa priser och följa upp kvaliteten i byggandet och på så vis bidra till branschens omvandlingstryck.

Det faktum att det endast finns ett fåtal aktörer i material- och entreprenörsleden vilka i hög grad är vertikalt integrerade försvårar dock byggherrens möjligheter att påverka priser och kvalitet. Det finns även en risk att efterfrågesignalerna från byggherren inte når fram i den komplexa och sammansatta arbetsprocessen. Byggherrens efterfrågan fungerar därmed inte som det incitament till effektivisering, kvalitetssäkring och pressade priser som behövs på en fungerande marknad. Detta förvärras också av att upphandlingen av en byggentreprenad kräver kompetens inom en rad olika områden som byggherren ofta inte besitter.

Förmågan att upprätthålla byggherrens kompetens försvåras också under lågkonjunkturer när byggaktiviteten är liten hos den enskilde byggherren. Under senare år har gränsen mellan byggherre och byggentreprenör också suddats ut i ökad utsträckning eftersom många byggentreprenörer har gjort markförvärv och numera bygger bostäder i egen regi för försäljning direkt till bl.a. bostadsrättsföreningar. En byggentreprenör som visserligen agerar som byggherre men inte är långvarig förvaltare har av naturliga skäl inte samma incitament att pressa kostnader och styra mot kvalitet på lång sikt.

Sammantaget innebär detta att kunden, det vill säga byggherren, inte har lika stort inflytande på utbud och kvalitet som på andra marknader. De offentliga byggherrarna, som står för en stor andel av beställningarna på byggmarknaden omfattas även av Lagen om offentlig upphandling (LOU), där det är lättare att motivera val utifrån pris än kvalitet vilket ytterligare minskar byggherrens möjlighet att bidra till omvandlingstryck inom branschen.

2.1.2 Konkurrensen i byggandet

Konkurrenshinder

Konkurrensen är generellt sett låg inom byggbranschen på grund av sektorns fåtalsdominans och horisontella och vertikala ägarband där företag inom samma koncern både tillverkar och levererar byggmaterial och har en bred verksamhet på byggentreprenadmarknaden. Byggentreprenörernas integration med byggmaterialledet är störst för strategiska insatsvaror såsom grus, kross, asfalt och betong.

Sektorn är också lokal till sin prägel vilket försvårar såväl inhemsk som internationell konkurrens. Denna lokala prägel måste ses mot bakgrund av höga transportkostnader och lågt varuvärde vilket inte gör det lönsamt att frakta skrymmande insatsvaror långa avstånd. På en lokal marknad riskerar leveranser till den egna koncernen eller andra stora kunder prioriteras på bekostnad av leveranser till små eller mindre etablerade företag. Dessutom är det tydligt att såväl formella som informella nätverk och samarbeten i olika fora riskerar leda till att lokalt etablerade företag gynnas. Sådana nätverk kan vara till nytta vid produktutveckling och återföring men försvårar också för nya företag att ta sig in på marknaden. De nya företagens etablering hindras också

av svårigheter att få insyn i det kontaktnät som finns med företrädare för kommunen på den lokala byggmarknaden och som är nödvändigt för att kunna genomföra plan- och byggprocessen.⁵

De rikstäckande producenterna har också en konkurrensfördel genom att de styr prissättningen på insatsvaror (grus) och färdigvaran (asfalt eller betong) på den lokala marknaden. I vilken omfattning de rikstäckande producenterna kan styra beror i hög grad på om de mindre materialleverantörerna vill eller kan inträda på marknaden genom att t.ex. etablera mobila betong- och asfaltanläggningar. I detta sammanhang har det visat sig att företag stött på svårigheter att lämna anbud innan anbudstiden gått ut eftersom det tar för lång tid att få tillstånd hos kommunen för att etablera mobila enheter. Sammantaget medför detta att mindre material- och entreprenadföretag kan ha svårt att få fotfäste på en ny lokal marknad.⁶

Ytterligare ett hinder för en väl fungerande marknad är den beroendeställning som underentreprenörer har till stora byggentreprenörer vilket riskerar medföra att de mindre entreprenörerna ibland ser sig tvingade att åta sig projekt med dåliga affärsvillkor. Dessutom förekommer att de stora företagen ibland dröjer med betalning till underleverantörer vilket skapar likviditetsproblem hos dessa.⁷

Ett annat hinder för konkurrens är den omfattande rabattgivningen inom tillverknings- och grossistleden för byggmaterial. Dessa rabatter kan verka som ett inträdeshinder för nya och mindre aktörer. För materialtillverkarna är rabatterna ett sätt att prisdifferentiera mellan olika kunder. Det innebär att listpriset i princip aldrig tillämpas vid försäljning och försvårar därmed pristransparensen på marknaden. Nya företags möjligheter att konkurrera med priset försvåras.

Den ovan beskrivna situationen innebär sammantaget att det finns en strävan från de redan etablerade marknadsaktörerna att bevara företagsstrukturen och rollfördelningen inom sektorn.

⁵ Statskontorets rapport 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

⁶ Uppgifter från intervju med Konkurrensverket

⁷ Uppgifter från intervju med Konkurrensverket respektive VVS Företagen

Byggsektorns konjunkturkänslighet

Som nämnts tidigare är byggbranschen mycket känslig för konjunkturförändringar. Nedgångar i konjunkturen slår ofta mycket hårt mot vissa delar av byggindustrin dels genom låga bygginvesteringar av företag och offentliga beställare, dels genom låga investeringar hos konsumenterna till följd av minskade inkomster och osäkerhet om framtiden. Följden kan bli att företagskoncentrationen på marknaden ökar eftersom många företag slås ut från marknaden vilket påverkar konkurrensen negativt.

Importkonkurrens av byggmaterial och inträde av utländska byggentreprenörer

Byggbranschen är som nämndes ovan i hög grad lokal till sin karaktär. Detta innebär att den internationella konkurrensen får betraktas som låg.

Importkonkurrensen av byggmaterial begränsas av att både slutkunden och byggherren är vana vid vissa varumärken och utseendemässiga detaljer. Byggherren och byggentreprenörer har också ofta lokalt och nationellt inarbetade leverantörer och distributionskanaler som motverkar en ökning av import av nya material.

I entreprenadledet har det visat sig att i den mån nya byggentreprenörer har kunnat inträda på den svenska marknaden har byggprojekten varit stora eller komplicerade med behov av specialistkompetens som inte finns på hemmamarknaden. Ofta har projekten också vara belägna i södra Sverige eller i storstadslänen vilket underlättat för de anställda att veckopendla. Den utländska arbetskraften blir dock ofta dyr eftersom den kräver särskilda ersättningar i form av traktamenten etc. Många gånger har därför utländska entreprenörer valt att gå in i ett konsortium med en svensk entreprenör som har arbetskraft och strategiska nätverk för försörjning av insatsvaror på den lokala marknaden. Därmed går mycket av konkurrenspotentialen, till följd av utländsk etablering, förlorad.

Svartarbete

Slutligen kan konstateras att byggbranschen i relativt stor utsträckning drabbas av oseriösa företag som inte betalar skatter och avgifter. Dessa

företag får därigenom en konkurrensfördel på marknaden genom att de kan sätta lägre priser och konkurrera ut seriösa företag.

2.2 Statskontorets kommentarer

Ett av de huvudproblem som Byggkommissionen belyste i sin rapport och som även behandlas i denna är bristen på konkurrens och omvandlingstryck inom byggsektorn vilket bland annat kan motverka prispress, innovationsspridning och incitament för kvalitetsförbättringar. Ett ökat omvandlingstryck skulle bl.a. kunna åstadkommas genom en kompetent beställare/byggherre och ett ökat antal konkurrenskraftiga företag på marknaden.

Byggherren kan skapa ett omvandlingstryck på marknaden

En mångfald av byggherrar skapar ett ökat omvandlingstryck på marknaden. De små byggherrarnas svårigheter att dels få köpa kommunal mark, dels få råmark detaljplanelagd inom rimlig tidsperiod, försvårar konkurrens och kostnadspress vid byggandet av främst bostäder. Där emot kan en mer transparent tillämpad marktilldelningsprocess hos kommunerna och en privat initiativrätt till detaljplanläggning främja både ett variationsrikt byggande och motverka negativa konsekvenser av en ökad koncentration av byggherrar.

Förutom små och stora byggherrar finns idag många olika byggherrekategorier, vissa har ett långsiktigt förvaltarperspektiv medan andra har ett relativt kortsiktig intresse som byggherre. De byggherrar som har ett kontinuerlig byggande har lättare att upprätthålla kompetens och kunna ta tillvara tidigare erfarenheter. Tillfälliga byggherrar får ofta anlita fristående byggledningsföretag för att klara av sin byggherroll. Det är inte heller självklart för alla byggherrar vad byggherrollen innebär och hur rollen ska utövas.

Byggherrens kompetens och möjlighet att styra och följa upp byggprocessen är också väsentlig för omvandlingstrycket på marknaden. Även på en marknad där internationaliseringen inte har kommit långt kan byggherren förbättra konkurrenssituationen genom sitt eget handlande. På byggmarknaden blir byggherrens kompetens därför helt avgörande för konkurrensen mellan befintliga entreprenadföretag och inträdet av nya byggföretag. Byggherrar med ett förvaltaruppdrag

ställer i allmänhet långsiktiga och hållbara krav som är till nytta för slutkunden. Kompetensen styrs däremot i huvudsak av kontinuiteten i byggandet.

Ofta kommer arbetskraften hos byggherren från olika företag inom byggentreprenörsledet. Rollen som byggherre skiljer sig dock från andra roller i byggsektorn och ställer andra krav och kompetens än i utförlädet. Initiativet till Byggherreclass, en högskoleutbildning för byggherrar, har därför varit välbehövligt. Effekten av utbildningsinitiativet är dock osäkert eftersom intresset för att delta i utbildningen under aktuell period har varit mindre än förväntat.

Det är viktigt att hålla isär beställar- och utförlärollerna

En iakttagelse som Statskontoret gör är att branschen själv har försökt att lösa byggherrens kompetensbrist. Fler byggherrar vill etablera strategiska samarbeten med byggentreprenörer. Samarbetsformen partnering har introducerats. Trots vissa uppenbara fördelar med partnering, exempelvis ökad samordning och dialog mellan de olika aktörerna, vill Statskontoret framhålla att modellen också är behäftad med avsevärda risker eftersom det är viktigt att hålla isär beställar- och utförlärollerna för att skapa ett omvandlingstryck i sektorn.

Partnering riskerar att ge betydande nackdelar

Rollerna mellan byggherrar och byggentreprenörer riskerar att suddas ut i partnering och deltagande parter upparbetar ett ömsesidigt beroende. Det omvandlingstryck i branschen som byggherren ska åstadkomma, genom att främja konkurrens och ställa upp relevanta och uppföljningsbara krav på byggandet, riskerar att tonas ner. De få erfarenheter som finns av partnering anger att kostnaderna inte påverkas men att kvaliteten i byggandet ökar.

Vid partnering blir byggherren involverad i själva byggprocessen och hamnar ofta kompetensmässigt i underläge både tekniskt och ekonomiskt. Exempelvis får byggherren endast insyn i ordinarie rabatter i projektkostnadsunderlaget medan eventuell årsbonus från byggmaterialtillverkare som betalas ut i efterhand till byggentreprenören inte påverkar kostnaderna i det upphandlade projektet.

Statskontoret bedömer att endast byggherrar med hög kompetens och stark ställning kan delta i partneringsamarbete utan att samarbetet får för byggherren negativa konsekvenser. Partneringprojekt är vidare främst avsedda för projekt med hög komplexitet, hög osäkerhet och risk och/eller stor tidspress. Det har dock visat sig enligt en konsultrapport⁸ att partnering i Sverige har bedrivits i en mängd kommunala byggrelaterade projekt som, enligt Statskontoret, varken kan bedömas vara komplexa eller ha hög risk och osäkerhet. Dessa projekt avser t.ex. drift och underhåll av gator och vägar, ombyggnad av ringled, rondeller, parker och parkeringsplatser.

Statskontoret menar vidare att partneringsamarbete, särskilt i strategisk långsiktig partnering, medför att byggherrarna upparbetar långsiktiga relationer med vissa byggtreprenörer och riskerar därmed missgynna mindre och nya entreprenörers möjligheter att konkurrera. Betydelsen av kontaktnät i kombination med storleken av egen personalstyrka stärks och blir avgörande för företags möjligheter att vinna anbud. Från konkurrens- och kostnadssynpunkt är det därför inte gynnsamt på lång sikt att byggherrar stärker sitt samarbete med en enskild byggtreprenör genom strategisk, långsiktig partnering.

Omvandlingstrycket är begränsat inom byggsektorn

Antal företag har traditionellt setts som ett mått på graden av konkurrens. Fåtalsdominans och monopol behöver dock inte vara skadliga i sig. Om det finns ett hot om potentiell konkurrens, t.ex. importkonkurrens, så kan inte företag på en fåtalsmarknad eller ett ensamt företag i monopolställning utnyttja sin position på marknaden utan att potentiella konkurrenter skulle träda in på marknaden och återställa konkurrenstrycket. På en sådan utmaningsbar marknad är kostnaderna för att inträda och utträda låga och det finns få imperfektioner på marknaden i form av t.ex. transaktions- eller informationskostnader.

Formella eller informella etableringshinder leder till att konkurrensen på en marknad försvagas och att ett eller flera större företag tillsammans kan få marknadsmakt att begränsa inträdet av företag och missgynna konkurrenter. Även vertikala ägarband har stor betydelse för företagens möjligheter att stärka sin marknadsmakt och frihet i pris-

⁸ Ramböll Sverige AB och NCC Road AB, 2008: *Partnering i kommunal väghållning*

sättningsfrågor och kan försvåra för potentiella konkurrenter att etablera sig på marknaden.

Importkonkurrensen av byggmaterial är begränsad

Importkonkurrens av byggmaterial har inom näringen i många år ansetts som det enda medlet att öka konkurrenstrycket på byggmaterialmarknaden. De stora rikstäckande byggtreprenörerna har börjat förändra sitt inköpsbeteende och ökat sin import av byggmaterial samtidigt som de har koncentrerat materialinköpen till färre materialleverantörer. Flera strategiska byggmaterial har visat sig vara svåra att importera på grund av höga transportkostnader i förhållande till värde. Det finns också ett visst motstånd från byggherrar att acceptera produkter med andra varumärken till följd av vissa svårigheter att få service och reservdelar i ett senare skede.

Framtida lönekonkurrens genom inträde av utländsk arbetskraft är svår att bedöma

Arbetskraftskonkurrens är en stor fråga som här endast berörs översiktligt. Internationaliseringspotentialen har i denna del i viss mån ökat inom byggsektorn, inte minst mot bakgrund av ökade möjligheter för arbetskraftsrörlighet inom ramen för EU. Däremot är det tydligt att formella såväl som informella hinder förhindrar denna rörlighet.

Genom det tjänstedirektiv som presenterades 2006 är det idag oklart om lönekonkurrens mellan medlemsländerna i framtiden kommer att bedrivas i någon större omfattning eftersom artikel 14 i direktivet understryker att lönerna hos de utländska arbetstagarna inte får sättas under minimilönenivåerna i värdlandet.

Det har också framkommit i de lokala fallstudierna att den svenska byggsektorns framtida arbetskraftsbehov i första hand utgörs av mer kvalificerade yrkeskategorier som ingenjörer och arbetsledare där lönekonkurrens sannolikt inte har samma potential som inom mer okvalificerade yrkeskategorier.

Statskontoret bedömer att bristen på högutbildad arbetskraft gör det angeläget att man underlättar för utländsk kvalificerad arbetskraft att få anställning vid svenska entreprenader. De språkproblem som av

branschen lyfts fram som ett hinder torde kunna åtgärdas vilket också har skett inom andra branscher, inte minst inom sjukvården.

Företagsetableringar ger bättre möjligheter till utländsk konkurrens

Ett bättre sätt att öka konkurrensen från utlandet är genom företags-etableringar på de lokala byggmarknaderna i Sverige. På den svenska byggmarknaden agerar redan idag flera utländska företag. De formella möjligheterna för ytterligare expansion och därmed möjligheten till ett ökat omvandlingstryck och ökad konkurrens finns idag tack vare ökad harmonisering och regelförenklingar inom ramen för EU. Informella hinder i form av företagskultur och svårigheter att bryta redan inarbetade nätverk riskerar dock att hindra denna utveckling.

Marknadskoncentrationen på byggtreprenadmarknaden har minskat under högkonjunktur

Det från Industrifakta insamlade underlaget tyder på att marknadskoncentrationen på byggmarknaden har minskat mellan åren 2002–2007. Den främsta orsaken är sannolikt högkonjunkturen under aktuell period med en växande efterfrågan inom både ny- och ombyggnad. En ökad tillväxt och en förskjutning mot renovering och underhåll inom stora delar av byggmarknaden har främst gynnat de lokala byggtreprenörerna. Även utländska byggnadsentreprenörer har i ökad utsträckning inträtt på marknaden och dels arbetat som underentreprenörer till svenska företag, dels utfört stora anläggningsentreprenader med krav på särskild kompetens. En brist på arbetskraft inom vissa yrkesområden har också missgynnat de stora företagens möjligheter att öka sin produktionskapacitet.

Statskontoret bedömer att marknadskoncentrationen återigen kan komma att öka under nu rådande lågkonjunktur. Det finns tecken på att mindre utländska byggtreprenörer återigen återvänder till sin hemmamarknad när efterfrågan minskar på den svenska marknaden. En mindre marknadskoncentration på *anläggningsmarknaden* torde dock kunna förutses. Stora statliga byggherrar har blivit mer aktiva att värva anbudsgivare på den internationella marknaden samtidigt som de pågående anläggningsprojekten är långvariga specialistprojekt som medför en utländsk etablering över lång tid.

På byggmarknaden är marknadskoncentrationen minst inom *bostadssegmentet*. Det är tydligt att de fyra största bolagen på bostadsmarknaden, JM, Peab, NCC och Skanska, har fått påtagligt större konkurrens från främst mindre svenska företag i huvudsak på ombyggnadsmarknaden. Konsumenternas efterfrågan av bostäder är dock mer konjunkturberoende än stora offentliga byggherrars efterfrågan på anläggningar, vilket innebär att mindre svenska företag och utländska entreprenörer kommer att få svårigheter att stanna kvar på bostadsmarknaden under lågkonjunktur. Däremot har flera av de stora svenska byggentreprenadföretagen verksamhet inom fler marknadssegment och har därför lättare att bedriva verksamhet med lönsamhet oberoende konjunktur.

Emellertid finns det indikationer på att utländska byggentreprenörer mer permanent har etablerat sig på den svenska bostadsmarknaden. Ett sådant exempel är Veidekke Sverige som har ca 1 000 anställda i Sverige. I dag har Veidekke Sverige verksamhet inom fyra områden: anläggning, entreprenad och bostads- och fastighetsutveckling. En bred verksamhetsinriktning med närvaro på fler delmarknader gör att Veidekke precis som Skanska, NCC och Peab har större möjligheter att upprätthålla verksamhet i konjunkturedgångar.

De tre största bolagen på *lokalmarknaden*, Skanska, Peab och NCC, har fått större konkurrens och minskat sina marknadsandelar mellan åren 2002–2007. Huruvida trenden är bestående i lågkonjunktur är idag svårt att förutsäga.

Den vertikala integrationen med byggmaterialledet har i viss mån minskat

Skanska och NCC har under den undersökta perioden minskat sin vertikala integration medan Peab fortfarande har hög integration med byggmaterialledet. Skanska och NCC har dock fortfarande stor tillgång till egna täkter ur vilka sand och grus utvinns och vilka utgör strategiska insatsvaror till byggverksamheten. NCC är också fortfarande den största asfalttillverkaren. Det innebär sammantaget att de tre största bolagen på den svenska marknaden fortfarande har en stark marknadsposition till följd av bland annat den vertikala integrationen.

Byggmaterialtillverkarna står fortfarande starka

De stora byggmaterialtillverkarna har behållit sina marknadsandelar mellan åren 2002–2007. En orsak kan vara att många av tillverkarna ingår i stora internationella koncerner med stark finansiell styrka. Stora utländska ägare har inte ökat konkurrensen på den professionella byggmaterialmarknaden eftersom etableringen i huvudsak har skett genom att förvärva svenska företag.

På konsumentmarknaden finns det dock tecken på att större utländska byggmaterialkedjor håller på att etablera sig permanent. Detta har dock främst betydelse för konkurrensförhållandena på konsumentmarknaden eftersom entreprenörer på den professionella marknaden främst köper byggmaterial direkt från tillverkaren eller grossist.

Antalet utländska bygghantverksföretag har ökat på den svenska marknaden under högkonjunktur

En annan kategori utländska företag som har ökat sin närvaro under den undersökta perioden är mindre och medelstora byggnadshantverksföretag från vissa av de nya EU-länderna. Marknadskoncentrationen inom detta byggled har till följd av den utländska närvaron minskat påtagligt. Dessa företag har främst konkurrerat med priset och tillfört den kapacitet som behövts under högkonjunkturen.

Installationsföretag har inte haft någon ökad konkurrens från utlandet

Marknadskoncentrationen på installationsmarknaden för el och VVS har dock varit oförändrad under aktuell period. Detta kan bl.a. förklaras med att elinstallatörerna måste vara certifierade i Sverige vilket medför ett lägre utländskt konkurrenstryck. Även inom VVS-branschen kan det från vissa kunder finnas krav på certifiering som kan motverka att man anlitar utländska företag.

Tjänstedirektivet kan till viss del underlätta för företagen att få kontakt med stat och kommun

De informella inträdesbarriärerna utgörs bland annat av kännedom om den svenska förvaltningen och de kontaktvägar som finns etablerade för att tillgodogöra sig information om svenska byggregler, kunna påverka detaljplaneprocessen, få möjlighet att köpa kommunal mark etc.

Statskontoret kan konstatera att EU:s tjänstedirektiv innehåller delar som ska underlätta för företag att övervinna *vissa* av dessa svårigheter. Bland annat föreslås medlemsländerna förenkla sina administrativa förfaranden, inrätta kontaktpunkter för tjänsteleverantörer och tjänstemottagare samt införa enkla och elektroniska förfaranden för tillträde till de nationella tjänstemarknaderna. För att genomföra dessa åtgärder föreslås vidare ett administrativt samarbete mellan medlemsländerna. Syftet med direktivet är således att förenkla procedurerna och underlätta att hämta in information för både entreprenörer och byggherrar.

Inträdesbarriärer i form av informella nätverk kan inte motverkas av mellanstatliga åtgärder eller svensk konkurrenslag

Andra orsaker till de höga inträdesbarriärerna på den svenska byggmarknaden där åtgärderna i tjänstedirektivet *inte* är tillräckliga utgörs av informella nätverk mellan byggherren och byggentreprenören. En iakttagelse från de lokala fallstudierna är bland annat att det fortfarande råder inarbetade strukturer mellan beställare och utförare som försvårar ett ökat inträde av utländska entreprenörer på den lokala marknaden.

Det har också kommit till Statskontorets kännedom att utländska entreprenörer under undersökta period har haft svårigheter att få tillgång till byggnadsmaterial från svenska leverantörer. Detta har inneburit att de har varit tvungna att lämna den svenska marknaden. Det finns dock inget som säger att detta strider mot konkurrenslagen utan kan mycket väl vara en informell inträdesbarriär där etablerade svenska kunder gynnas eftersom efterfrågan på den svenska marknaden under högkonjunkturen har varit större än utbudet.

Nya upphandlings- och inköpsstrategier kan försvåra inträde av utländska företag

På byggmaterialmarknaden ter sig konkurrensförhållandena bekymmersamma med stora dominerande aktörer på flera betydelsefulla delmarknader. Byggmaterialtillverkarnas trohetsskapande rabattstrukturer gentemot byggentreprenörer och grossister försvårar en ökad internationell konkurrens. En utveckling som förstärker konkurrenssvårigheterna är de stora svenska byggentreprenörernas nya upphandlings- och inköpsstrategier som innebär strategiska inköpsavtal med färre materialleverantörer. Mångfalden minskas därmed och kan medföra att

det blir än svårare för utländska materialtillverkare/importörer att i framtiden inträda på den professionella byggmarknaden.

3 Byggekostnadsutvecklingen

I det följande redogörs för Byggekommisionens problembeskrivning och analys av byggekostnaderna, Byggekommisionens förslag på området samt för andra genomförda initiativ tagna av olika aktörer. Kartläggning, uppföljning, nulägesbeskrivning samt resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av rapporten.

3.1 Problembeskrivning

Byggekommisionen konstaterade i sin analys att begreppet byggekostnader kunde ha olika innebörd beroende på sammanhang. Man menade vidare att det var av central betydelse för debatten kring byggekostnaderna att noga redogöra vad som menades med byggekostnad. Den *totala produktionskostnaden* definierades som summan av markkostnad och byggekostnad, medan *byggnadskostnad* definierades som de kostnader som uppstår vid uppförandet av en byggnad. Vidare konstaterades att markkostnad inte var samma sak som tomtkostnad eftersom den senare endast avser byggherrens kostnad för anskaffning och iordningsställande av en tomt. I markkostnaden ingår däremot även andra kostnader såsom olika engångskostnader till kommunen.

Byggekommisionen framhöll vidare att det var viktigt att skilja på *pris* och på *kostnad*. Skälet till detta var huvudsakligen att man ville understryka de olika kostnadsandelarnas betydelse för totalpriset. Byggekommisionen menade att medan skillnaden i produktionskostnad för en byggnad kan vara obetydlig mellan olika lokala marknader kan totalpriset skilja avsevärt till följd av stora skillnader i markpris mellan olika regioner. Byggekommisionen lyfte även fram frågan om livscykelkostnad och menade att denna måste vägas in i större utsträckning för att sänka byggekostnaderna långsiktigt.

Sammanfattningsvis menade Byggekommisionen att oavsett vilket pris- eller kostnadsbegrepp som användes så måste det finnas bättre tillgång till tillförlitliga data i form av officiell statistik för att kunna följa pris- och kostnadsutvecklingen, särskilt beträffande lokal- och anläggningssektorn. Byggekommisionen gjorde även en internationell

jämförelse och konstaterade i denna att svenska byggkostnader inte skiljde sig avsevärt från europeiska grannländer.

Byggkommissionens resonemang återfinns även till viss del i ESO-rapporten "Bostadsbyggandets hinderbana" av Hans Lind,⁹ där det framhölls att det inte är enkelt att entydigt definiera "kostnader" respektive "vinster i ett byggprojekt. Högre kostnadsnivåer i ett led kan innebära högre intäkter i ett annat. Lind menade att det är mer relevant att tala om *byggpriser*. I samma rapport redogjordes också för vilka förutsättningar som styr prisbildningen på kort och på lång sikt. På utbudssidan gäller att om det går att få ett bra pris på slutprodukten så ser alla led i produktionskedjan till att de får "sin del av kakan". Därmed torde exempelvis prisutvecklingen på begagnade småhus påverka priser i produktionsledet för nyproducerade småhus. Ett högt prisläge på småhusmarknaden resulterar således i att byggkostnaden för ett småhus ökar. De senaste årens kraftiga stegring av priset på begagnade småhus speglar en stark efterfrågan, vilket inneburit att det under den rådande högkonjunkturen varit möjligt att få ett högt pris på slutprodukten. Denna situation skiljer sig från den som rådde fram till 1990-talet då det var relativt sett olönsamt att bygga nya hus.

En annan iakttagelse är att det kan finnas redovisningstekniska hinder såsom olika avskrivningstider etc. som försvårar analys av de faktiska kostnaderna. Som exempel på detta kan nämnas byggherrar i kategorin "developers"; dvs. stora byggentreprenörer som även bedriver byggherreverksamhet. I gynnsamma tider (dvs. när priserna är låga) köps mark upp för att sedan exploateras i ett senare skede då markpriset stigit. Även denna iakttagelse är ett skäl till att det snarare är prisframför kostnadsutvecklingen som bör analyseras.

3.2 Statskontorets kommentarer

Fortfarande ingen prisstatistik för lokaler och anläggningar

Byggkommissionen lyfte bristen på data för att kunna göra jämförelser och kartlägga utvecklingen inom de olika segmenten – i synnerhet avseende lokal- och anläggningsmarknaden. Denna brist kvarstår. Det är dock troligt att medelstora och stora aktörer inom varje byggled har en

⁹ Ds 2003:6 *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001*.

god uppfattning om aktuella prisnivåer. För mindre eller tillfälliga beställare kan marknadsinformationen dock vara kraftigt begränsad.

Kraftig prishöjning under den senaste högkonjunkturen...

Historiskt sett kan ett trendbrott skönjas för bostadsbyggandet fr.o.m. slutet av 1980-talet då byggpriserna började öka snabbare än KPI. Denna utveckling har vidare förstärkts under 2000-talet då glappet ökat markant. Under den senaste högkonjunkturen har prisutvecklingen varit kraftig. Kostnaderna för gruppbyggda småhus har ökat mer än kostnaderna för flerbostadshus, vilket antagligen kan förklaras med de stigande markpriserna under perioden.

... men arbetskostnaderna har inte stigit mer än genomsnittet

Trots att det under den aktuella tidsperioden varit arbetskraftsbrist inom de flesta yrkeskategorierna i sektorn har löneglidningen varit måttlig under tidsperioden. Lönerna har inte ökat snabbare än i industrin. Prisökningarna kan istället delvis förklaras med höjda priser på el och bränsle och kraftigt höjda priser på vissa material såsom metaller och vissa entreprenadarbeten (el och VVS).

Inte lika stark konjunktur för lokalbyggande som för bostadsbyggande

Lokalbyggandet har sannolikt inte haft en lika stark konjunktur som bostadsbyggandet. Vidare saknas jämförbara data varför det är svårt att veta om prisökningarna på bostadssidan även påverkat lokalbyggandet. Eftersom det råder en hög marknadskoncentration på entreprenadsidan finns det dock goda skäl att anta att bostadsbyggandets prisutveckling även haft effekt på lokalbyggandet.

Byggvaruimporten har ökat

En viss ökning av byggvaruimporten har skett. En viktig förklarande orsak är att byggproduktionen ökat kraftigt under perioden varför entreprenörer tvingats söka sig till andra marknader. En viss debatt om byggkostnader/materialpriser kan också antas ligga bakom att vissa större entreprenörer satsat långsiktigt och byggt upp interna inköpsorganisationer.

Inget tyder på kvalitets- eller produktivetsförändringar

Det finns inget som tyder på att kvaliteten förändrats i avsevärd utsträckning under perioden. Produktiviteten är fortsatt låg jämfört med övriga industrin.

Åtgärder för att sänka kostnader har inte märkts i högkonjunkturen

Den övergripande iakttagelsen är att konjunkturen varit så stark att det inte går att se några effekter av vidtagna åtgärder för att sänka byggkostnaderna eftersom produktionspriset stigit kraftigt under perioden.

Samma problem med höga byggkostnader på lokal som central nivå

Vad gäller de lokala fallstudierna så sammanfaller de resultat som framkommit i den övergripande kartläggningen i stora drag med vad som framkom i de lokala fallstudierna. Vissa undantag finns, till exempel vad gäller lönekostnader och ökade krav på energieffektivt byggande. Kommunala avgifter har inte kartlagts på övergripande nivå. Överlag stämmer problembilden dock väl överens med den problembild som gavs av Bygghälsokommisionen.

Någon "annans" uppgift att sänka kostnaderna?

Inte på någon av de studerade orterna beskrevs orsakerna till varför inga av de åtgärder för att sänka kostnaderna, man själv förde fram som möjliga eller nödvändiga åtgärder, genomförts i någon större utsträckning. I det fall orsakerna berördes, framkom framför allt att incitament saknats. Sammanfattningsvis kan dock konstateras att medan vissa kostnadsökningar förklarades med externa faktorer bortom de lokala aktörernas kontrollförmåga, framhölls att det fanns möjligheter att sänka kostnaderna genom förändrade produktionsmetoder etc. Vissa aktörer pekade på egna kompetensproblem medan den övervägande delen menade att problemet skulle lösas av annan part. I detta avseende verkar ganska lite ha förändrats med avseende på den problematik som Bygghälsokommisionen övergripande beskrev om att "alla skyller på någon annan".

4 Byggfel, tillsyn och kontroll

Byggkommissionen har i sitt betänkande från 2002 uppmärksammat ett ökat antal byggfel och huruvida detta kan vara en följd av brister i tillsyn och kontroll. Statskontoret redogör i följande avsnitt för problematiken och det nya underlag som Statskontoret tagit fram utifrån forskningsrapporter och intervjuer med företrädare för myndigheter och byggbranschen.

En kartläggning, uppföljning och nulägesbeskrivning av området liksom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

4.1 Problembeskrivning

Byggfel kan uppstå till följd av slarv, nonchalans, okunskap eller otydlighet i beställningen. Andra orsaker till byggfel är planeringsbrister, kommunikationsbrister, risktagande och oerfarenhet hos nya organisationer. Konsekvenserna av byggfel är bristande kvalitet och höga kostnader för åtgärdande av fel. Många av de fel som uppstår i byggprocessen hade emellertid kunnat motverkas med en genomtänkt projektering, tydliga beställningar, bra tidsplanering, en fungerande kvalitets-säkring samt väl sammansatta projektorganisationer.

Nu gällande bestämmelser i Plan- och bygglagen (PBL) tillkom för att höja kvaliteten i byggandet och för att tydliggöra ansvarfördelningen mellan det allmänna och branschen. Byggkommissionen anförde att den tidigare kommunala granskningen och överlappande kontrollen ledde till oklara ansvarsförhållanden och garanterade inte produktens kvalitet och att samhällskraven uppfylldes. De ändringar som infördes i lagen innebar att ansvaret i stor utsträckning skulle överlämnas till branschen genom ökad egenkontroll för att därigenom minska antalet byggfel. I förarbetena till lagen angavs dock inget om att kommunernas tillsyn av byggandet skulle minska.¹⁰

Byggkommissionen anförde att Sveriges kommuner och landsting, Boverket m.fl. påtalat att bygherrarnas och entreprenörernas kontroll-

¹⁰ Prop. 1993/94:178

och kvalitetskontroll inte fungerade i praktiken, att det fanns en oklar roll hos den kvalitetsansvarige på bygget och att byggnadsnämndernas resurser för tillsyn var otillräckliga. Detta bekräftas huvudsakligen i Statskontorets intervjuer med ett antal företrädare för offentliga byggherrar.

I branschens kontraktsbestämmelser (AB och ABT¹¹ m.fl.) regleras ansvarsförhållandena mellan byggherren och byggentreprenören. I allmänhet följs kontraktsbestämmelserna av parterna men det går att avtala om annat avtalsinnehåll. I AB och ABT regleras vad som definieras som byggfel. Med byggfel avses när en del av entreprenaden inte utförts eller inte utförts kontraktsevenligt. För att minska antalet byggfel kräver detta att byggherren besitter goda kompetenser exempelvis inom områdena riskfördelning och kontraktsskrivning.

Vid utförandeentreprenader då byggherren i detalj reglerar hur byggentreprenören ska genomföra byggandet, krävs en gedigen kompetens om byggande hos byggherren. Vid svårigheter att upprätthålla en sådan kontinuerlig kompetens inom området har det hos byggherren blivit vanligare att använda sig av total- eller funktionsentreprenader där ansvaret för projekteringen och hur byggandet ska genomföras ligger hos byggentreprenören.

För att reglera projektspecifika frågor används i branschen ett system med Administrativa föreskrifter (AF). Dessa är ett komplement till förfrågningsunderlaget och kontraktet och reglerar parternas inbördes skyldigheter, rättigheter och ansvar. I AF-delen regleras hur parterna ska organisera sitt arbete, hur arbetet ska bedrivas, hur arbetsplatsen ska organiseras och vilken tillsyn och kontroll som behövs och vem av parterna som gör vad. Det framhålls från forskare¹² att en för stor risköverföring från byggherren till byggentreprenören riskerar leda till för stora prispåslag vilket i sin tur är kostnadsdrivande.

¹¹ Allmänna bestämmelser avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten, avser främst utförandeentreprenader

Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten

¹² Vennström, A. (2008) *The Construction Client as a Change Agent*. Luleå Tekniska Universitet, Luleå.

Den mest ändamålsenliga modellen för motverkande av byggfel ansågs av regeringen vara att byggherren till större delen står för byggfelsansvaret. En sådan modell kräver dock en samordnad planering tillsammans med inblandade entreprenörer och en uppföljning och fungerande kontroll från byggherrens sida.

När beställaren är en enskild konsument gäller inte reglerna i AB och ABT. Vid ny- eller ombyggnad av småhus finns dock tvingande regler i konsumenttjänstlagen. Det innebär bland annat att konsumentens ordgällande omfattning och pris gäller om inte entreprenören kan motbevisa detta genom skriftligt avtal.¹³

4.2 Statskontorets kommentarer

Antalet byggfel har inte minskat

Förekomsten av byggfel hör ihop med entreprenadens arbetsprocess och dess organisation men även den kommunikation och det samarbete som finns mellan byggherre och byggentreprenör.

Flera företrädare i branschen betonar att de kvalitetsbrister som Byggekommisionen pekade på väckte en medvetenhet hos branschen. Ett flertal åtgärder har vidtagits av branschen men effekterna vet man idag inget om. Statskontoret bedömer att en tidsperiod på sex år är för kort för att utvärdera om ett trendbrott har skett. I sammanhanget bör också beaktas att en förändring i arbetsmetoder och deras effekt på antalet byggfel är komplicerat att mäta och utvärdera vilket kan innebära svårigheter att i framtiden bedöma effekter. Det finns också betydande risker att de diskussioner om kvalitetsförbättringar som förs i olika branschorgan inte leder till konkreta åtgärder som kan följas upp. Statskontoret kan ändå konstatera att ingen som Statskontoret har fört samtal med bedömer att antalet byggfel har minskat.

Det brister i ledarskap, kommunikation och erfarenhetsåterföring i utförlärdet

En fungerande byggprocess och ett litet antal byggfel kräver en tydlig och kommunikativ styrning av alla de som arbetar inom byggprocessens olika byggled. Det är tydligt att det finns brister ifråga om ledar-

¹³ Samtal med Marie Gremlin, Konsumentverket 090304

skap och tydlig kommunikation inom byggbranschen vilket bl.a. leder till att planeringen, samordningen och kvalitetssäkringen inte blir ändamålsenlig.

Utifrån Statskontorets samtal med olika företrädare för branschen och myndigheter bedömer Statskontoret att en förutsättning för att branschens egenkontroll ska fungera bättre är att det skapas en projektledning hos byggtreprenören som inte enbart fokuserar på det föreliggande projektet utan ser till mer långsiktigt användbara arbetsmetoder. Projektledningar som tar tillvara på medarbetares och underentreprenörers kunskaper och egna tidigare erfarenheter från liknande projekt har större förutsättningar att undvika kvalitetsbrister. Fungerande arbetsmetoder som kan återanvändas från projekt till projekt leder till en snabbare och kvalitetssäkrad arbetsprocess. Byggherren/beställaren, som är motpart till utförarna, bör dock inte ingå i arbetet med att ta fram en bättre fungerare byggprocess. Detta är ett ansvar för entreprenören.

Beställaren har ansvar för genomarbetad planering och uppföljning

Det är samtidigt betydelsefullt att byggherren har kompetens för att planera, samordna alla aktörer i entreprenaden och följa upp verksamheten. Byggherren kan inte undandra sig sitt kontrollansvar och måste därför antingen köpa in byggledningskunskap och tredjepartskontroll från externa konsulter eller försöka upprätthålla kompetensen över tid.

Det finns också skäl till en precisering av vilken av byggherrens alla funktioner som ska sköta kommunikationen med byggtreprenören och samtidigt kunna ta beslut som rör det löpande arbetet. En tydlig funktion hos byggherren som motsvarar platschefen hos entreprenören underlättar kommunikationen mellan parterna samt effektiviteten och kvalitetssäkringen i byggprocessen.

Platschefens roll och status är inte tydligt definierad

Det torde från byggbranschens sida också finnas anledning att se över produktionschefens/platschefens roll inom entreprenadföretagen. Det har visat sig att civil- och högskoleingenjörer snabbt söker sig från platschefsrollen till ”högre” linjebefattningar i byggföretaget. Branschen borde i stället ge incitament till att fler högutbildade driver de större och komplicerade projekten. I annat fall kan den stora perso-

nalomsättningen på platschefer innebära att erfarenheter från tidigare projektarbeten inte tas tillvara i efterföljande projekt och erfarenhetsöverföringen blir mindre än önskvärt.

Bristande omvandlingstryck motverkar incitamenten för kvalitetssäkring

Svårigheterna att skapa en fungerande kvalitetssäkring på byggmarknaden är oroväckande. Statskontoret bedömer att ett bristande omvandlingstryck på byggmarknaden negativt påverkar incitamenten för ökad kvalitetssäkring. En marknad som inte fungerar väl kan motivera en återreglering av prövningen och tillsynsfunktionen av samhällskraven i byggprocessen.

5 Byggandets miljöpåverkan

Byggkommissionens behandling av byggandets miljöpåverkan omfattade energieffektivisering, inomhusmiljö och användning av kemiska produkter. Området diskuterades dels inom ramen för den allmänna beskrivningen av byggsektorn, dels inom ramen för de åtgärder som Byggkommissionen menade att byggsektorn behövde vidta för att utvecklas i rätt riktning. Frågan om byggandets miljöpåverkan behandlades i förhållande till andra problemområden relativt översiktligt, men ledde dock till ett flertal förslag.

I det följande redogörs för Byggkommissionens problembeskrivning samt för andra genomförda, pågående och planerade initiativ tagna av olika aktörer. Som underlag för Statskontorets kartläggning och överväganden har litteraturstudier och intervjuer med ett antal berörda myndigheter och andra aktörer gjorts.

En uppföljning och nulägesbeskrivning av området liksom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

5.1 Problembeskrivning

Byggkommissionens utgångspunkt i analysen av byggandets miljöpåverkan var att en byggnad är avsedd att stå och brukas länge vilket ställer långsiktiga krav på byggnadens funktion. Byggkommissionen konstaterade dock att ett långsiktigt tänkande många gånger saknats inom byggsektorn. Som exempel nämndes att kortsiktigt tänkande i byggnadens utformning, materialval och genomförandet av bygget etc. kan leda till onödigt höga energiutsläpp och därmed ökad klimatpåverkan i form av ökade koldioxidutsläpp. Därför borde det finnas ett livscykelperspektiv på byggnader. De borde planeras och uppföras utifrån en gedigen livscykelanalys där samtliga dessa aspekter behandlades. Detta perspektiv saknades enligt Byggkommissionen hos såväl privata som offentliga aktörer. Byggkommissionen konstaterade att byggherrarna hade en nyckelroll ifråga om att ställa krav.

Mot bakgrund av samhällsförändringar när det gällde bruk av byggnaderna och dess funktioner, såsom exempelvis en ökad användning och

belastning av våtutrymmen, bedömde Bygghuset att samhället stod inför två utmaningar när det gäller en god inomhusmiljö. Dels borde nya byggnader planeras och uppföras med sådan omsorg att inomhusmiljöproblem förebyggs, dels borde byggnadsägare förmås att minst bibehålla ursprungliga egenskaper hos de byggnader de förvaltar, förutsatt oförändrad användning.

Beträffande användning av farliga ämnen menade Bygghuset att byggsektorn bedrev en utbredd slentrianmässig användning av farliga ämnen. Denna problematik, menade Bygghuset, hade beställarna ett särskilt ansvar för att åtgärda.

Bygghuset gjorde även en översyn av pågående initiativ på området inom sektorn och belyste särskilt näringslivets egna initiativ Kretsloppsrådet, regeringens dialogprojekt Bygga-bo-dialogen (som nu förvaltas av Boverket) samt Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare.

Bygghusetens analys avsåg främst miljöpåverkan från husbyggnad, bostäder och lokaler. Anläggningssektorns miljöpåverkan diskuterades inte särskilt.

5.2 Statskontorets kommentarer

Många initiativ – men få uppgifter om genomslag

Statskontorets kartläggning visar på att det pågår en rad olika initiativ inom flera olika slags forum. Det är dock svårt att dra några slutsatser om vilken genomslagskraft dessa initiativ fått på sektorn som helhet. De målsättningar som ställs upp är oftast inte kvantifierings- eller utvärderingsbara. Vidare saknas statistik eller annan insyn i hur utfasning av farliga ämnen enligt det frivilliga åtagandet verkligen sker. Bullerfrågor och frågor om biologisk mångfald behandlas inte alls som särskilda frågor att lösa inom byggsektorn.

Samverkan har inte fungerat tillfredställande

Statskontoret har funnit att samverkan mellan olika parter tenderar att präglas av misstro och ibland otillräcklig dialog. Flera parter på området, däribland Boverket, Bygga-bo-dialogen, Naturvårdsverket, Samverkansforum för offentliga byggherrar och förvaltare och Kretslopps-

rådet uttrycker i något sammanhang sin besvikelse över att dialogen mellan statliga myndigheter eller mellan en myndighet och en privat aktör är bristfällig, präglas av misstro eller är allmänt otydlig. Det kan ha handlat om att man anser att den ena parten inte haft förståelse för den andra partens kompetensområde och mandat, eller att man anser att det finns trovärdighetsproblem i uppsåtet med att arbeta med frågorna.

Piska mer effektivt än morot?

Det finns vidare olika åsikter om huruvida frivilliga åtaganden respektive tvingande, ”hårda”, styrmedel har störst genomslagskraft ifråga om effektivitet och måluppfyllelse. Statskontoret har inte funnit något stöd för att de åtgärder och initiativ som tagits genom frivilliga åtaganden skulle ha haft en avgörande inverkan på sektorn. Däremot kan det konstateras att vissa enskilda initiativ har haft en hög måluppfyllelse.

Statskontoret konstaterar att uppfattningen att det framför allt är hårda styrmedel som åstadkommer snabba resultat är utbredd – även bland de aktörer som potentiellt kan komma att omfattas av sådana styrmedel. Detta innebär dock inte att det finns en samstämmighet om att detta skulle vara det mest önskvärda eller mest effektiva sättet att minska byggsektorns miljöpåverkan. Bygga-bo-dialogen valdes just i föreliggande dialogform med hänvisning till ett holländskt exempel som visat på att frivilliga lösningar långsiktigt var mer effektivt om man ville uppnå en genomgripande och bestående förändring av arbetssätt på området.

Statskontorets övergripande bedömning är att det huvudsakliga omvandlingstrycket under perioden utgjorts av s.k. ”hårda” styrmedel såsom regler och ekonomiska styrmedel. Detta motsäger dock inte att frivilliga initiativ kan ha haft eller kommer att ha en reell effekt på sektorns miljöpåverkan.

Viss oro för den operativa tillsynen

Naturvårdsverket uttryckte även en viss oro för att den operativa tillsynen som enligt Miljöbalken ska utföras av kommunerna skiljer sig starkt åt mellan olika kommuner. Som exempel kan nämnas att samverkan mellan den del av den kommunala administrationen som handlägger bygglov och rivningsanmälan (PBL-ärenden, t.ex. tekniska

kontoret) och de kommunala miljökontoren ibland fungerar bristfälligt. Det finns även farhågor för att man inte kan nå kostnadstäckning för tillsyn av tillfälliga verksamheter som inte kan avgiftsbeläggas. I den lokala fallstudien bekräftades frågan om svårigheter att få kostnads-täckning för operativ tillsyn.

*Det finns risk för att frivilliga initiativ inte överlever
konjunkturedgång*

Den aktuella perioden kännetecknas, som nämnts, av en kraftig högkonjunktur inom byggsektorn. Branschföreträdare har enstämmigt fört fram att man tar miljöarbetet på stort allvar tack vare ett utbrett konsumenttryck. Samtidigt torde det vara uppenbart att konsumenterna haft en begränsad möjlighet, med en efterfrågan starkare än utbudet, att påverka utförandet. Många vittnar även om att byggherrekompetensen, till följd av de låga nybyggnadsvolymerna under 1990-talet urholkats även på miljöområdet.

En översyn av området visar på att de flesta stora företag inom olika byggled bedriver ett aktivt miljöarbete inom ramen för sin verksamhet. Det är dock okänt om detta även gäller små och medelstora företag. Det har framkommit farhågor om att dessa företag av kostnadsskäl prioriterar ned denna fråga.

Statskontoret har efterfrågat kvalificerade bedömningar av hur miljöarbetet påverkas av det faktum att sektorn kraftigt följer konjunkturcyklerna. Det finns ingen samstämmig bild i detta avseende. Vissa framhåller att de stora aktörerna arbetar seriöst och långsiktigt med frågan, medan andra uttryckt farhågor om att miljöarbetet kan komma att prioriteras ned i lågkonjunktur till förmån för andra överväganden såsom kostnadseffektivitet.

*Svårt att bedöma de offentliga byggherrarnas marknadspåverkan i
miljöfrågor*

Det är inte heller möjligt att, med befintligt utredningsunderlag framtagen inom den givna tidsramen, göra en bedömning av de offentliga byggherrarnas marknadsinflytande. Statskontoret bedömer, mot bakgrund av att allt färre resultat presenterats av nätverket för hållbar utveckling under senare år, att Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare spelat en viktig roll för de statliga byggherrarnas miljö-

arbete. Däremot har det saknats styrningsverktyg för att kunna – eller tvingas till att – tillämpa hållbarhetsaspekter i det dagliga arbetet.

Yttre påtryckningar har ändrat arbetsformer och attityder – i alla fall hos de stora aktörerna

Sammanfattningsvis gör Statskontoret bedömningen att det under perioden har funnits ett yttre omvandlingstryck att minska byggandets miljöpåverkan – dels genom faktiska hot om tvingande styrmedel om inte relevanta åtgärder vidtas på frivillig väg – dels genom en faktisk marknadsefterfrågan enligt den tolkning som branschens aktörer själva gett uttryck för. Miljöfrågan finns med på de stora aktörernas agendor. Miljöfrågornas genomslagskraft hos mindre aktörer är däremot okänd.

Inget tyder på att Bygghögskolekommittén påverkat utvecklingen på miljöområdet

Statskontoret gör bedömningen att arbetet med de frivilliga åtagandena i planerings- och programstadiet har kommit förhållandevis långt. Ingen aktör har dock framhållit Bygghögskolekommitténs betänkande som avgörande för miljöarbetet. I kartläggningen framgår att flera av initiativen redan var initierade innan Bygghögskolekommittén lade sitt betänkande eller initierades oberoende av detta, t.ex. genom reformarbete inom ramen för EU:s regelverk.

Attitydförändringar på lokal nivå

Statskontoret bedömer att även om bilden är splittrad, så har en övervägande del av aktörerna i de lokala fallstudierna uttryckt att miljöfrågorna fått ett väsentligt ökat genomslag under senare år och i synnerhet vad gäller frågor om energieffektivisering där arbetet med energideklarationer lyftes fram som något positivt och en framtida möjlighet. Men även materialfrågor har fått ökat fokus. Medan vissa pekar på konkreta incitament att vidta förändringar, pekar andra på föregångare inom området som driver på utvecklingen. Det finns fortfarande vissa problem som även gäller byggsektorn i stort (såsom problem med kunskapsöverföring m.m.). Med utgångspunkt från de lokala fallstudierna framträder en bild av verklig förändring på området, såväl vad gäller arbetsmetoder som val av material. Många aktörer vittnar – på ett eller annat sätt – även om en attitydförändring under senare år som inneburit vissa konkreta resultat.

På samtliga orter fanns det aktörer som hade erfarenhet av Bygga-bo-dialogen. I förekommande fall var man positiv till projektet.

6 Utbildning och forskning

I Byggherrens betänkande ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) behandlas frågan om utbildning och forskning inom byggsektorns område mot bakgrund av de problem som konstaterades inom nämnda sektor. I följande avsnitt redogörs för problemen och Statskontorets bedömningar presenteras.

En kartläggning, uppföljning och nulägesbeskrivning av området liksom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

6.1 Problembeskrivning

6.1.1 Utbildning

Byggherren kunde konstatera att utbildningsnivån inom byggsektorn var lägre än för arbetsmarknaden i övrigt. Det som avgjorde denna skillnad i utbildningsnivå var den låga andelen eftergymnasialt utbildade inom byggsektorn vilken endast uppgick till 8 procent medan den låg på 28 procent för arbetsmarknaden som helhet.

Samtidigt framhöll Byggherren att arbete inom byggsektorn i många fall kräver goda kunskaper inom ett stort antal områden. Inte minst gäller detta för byggherrarna där kunskapskraven spänner över områden från företagsekonomi, nationalekonomi och juridik till byggteknik, IT och miljökunskap. Trots detta breda kunskapsbehov konstaterade Byggherren att det saknades någon anpassad utbildning för byggherrrollen vid landets universitet och högskolor.

Bristen på adekvat utbildning för jobb inom byggsektorn som helhet, liksom den låga attraktivitetsgrad som präglade sektorn bedömde Byggherren riskera en akut arbetskraftbrist inom sektorn. Framförallt betonades den låga utexamineringen av civilingenjörer som en bidragande orsak till den förväntade arbetskraftbristen. Något som ytterligare ansågs bidra till detta för byggsektorn som helhet var åldersstrukturen hos de anställda.

I en rapport som publicerades av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) konstaterades att 38 procent av de anställda skulle komma att lämna sektorn fram till 2015 enbart på grund av åldersskäl. Dessutom framhölls att problematiken med ökande ohälsotal och därpå följande sjukskrivningar och förtidspensioneringar riskerade förvärra läget ytterligare.

I rapporten kunde således konstateras att tillgången på arbetskraft minskade vilket ansågs föranleda ökade insatser inom utbildningsområdet. Äldreavgångarna och det arbetskrafts- och utbildningsbehov dessa gav upphov till varierade emellertid mellan olika yrkeskategorier inom byggsektorn vilket framgår av följande tabell:

Tabell 6.1 Antalet äldreavgångar 2001–2015 samt sysselsatta år 2001 per yrke inom bygg- och anläggningsyrken

	Äldre-avgångar 2001–2015	Per år genomsnitt	Sysselsatta 2001	Andel äldre-avgångar av sysselsatta, procent
Gymnasienivå				
Gruv- och bergarbetare	905	60	2 062	44
Stenhuggare m.fl.	228	15	466	49
Murare m.fl.	1 715	114	7 418	23
Betongsarbetare m.fl.	2 735	182	7 674	36
Byggnadsträarb. m.fl.	22 898	1 527	61 554	37
Anläggn.arb. m.fl.	6 985	466	15 810	44
Byggnadsarb. allround	4 329	289	13 781	31
Takmontörer	697	46	2 048	34
Golvläggare m.fl.	1 226	82	4 079	30
Isoleringsmontörer	391	26	1 489	26
VVS-montörer m.fl.	6 603	440	19 462	34
Installationstekn. m.fl.	8 396	560	32 285	26
Målare	7 257	484	17 958	40
Anl.mask.förare m.fl.	7 954	530	16 987	47
Kranförare m.fl.	1 903	127	3 686	52
Totalt	74 222	4 948	206 758	36
Högskolenivå				
Byggnadsingenjörer	17 635	1 176	34 462	51
Civ.ing. bygg o. anlägg.	2 279	152	5 469	42
Arkitekter	3 419	228	8 385	41
Totalt	23 333	1 556	48 315	48
Hela arb.markn.	1 519 092	101 273	4 238 971	36

Källa: AMS rapport Ura 2002:9. Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning.

Utifrån tabellen kan konstateras att äldreavgångarna i procent av de sysselsatta inom byggsektorn inte skiljde sig från arbetsmarknaden i övrigt vad gäller de med gymnasial utbildning. Skillnaden återfanns istället inom gruppen utbildade på högskolenivå där nära hälften av arbetskraften bedömdes sluta före år 2015 vilket ställer krav på åtgärder för att öka antalet studenter vid landets högskole- och civilingenjörsutbildningar.

För att motverka arbetskraftsbrist konstaterade AMS att antalet utbildningsplatser, sett över sektorn som helhet, behövde fördubblas redan vid en oförändrad sysselsättning inom byggsektorn. AMS förutspådde emellertid en expansion inom byggbranschen vilket skulle kräva en tredubbling av antalet utbildningsplatser. Utbildning bedrevs vid tidpunkten för rapporten bland annat vid 119 gymnasieskolor, 19 universitet och högskolor liksom ett antal hantverksutbildningar godkända av olika nämnder inom branschen samt inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen.

6.1.2 Forskning, utveckling och innovation

Forskning har traditionellt delats in i grundforskning, tillämpad forskning och utveckling. Huvudskillnaden mellan grundforskning och tillämpad forskning är att den senare har en bestämd tillämpning i sikte medan den förra mer förutsättningslöst söker efter ny kunskap. Ibland är det emellertid svårt att dra någon egentlig skiljelinje mellan de båda. Skillnaden är emellertid stor till det tredje steget, utvecklingssteget. Här kommer forskningsresultaten från grundforskningen och den tillämpade forskningen till praktisk användning i form av utvecklandet av nya produkter och idéer etc. När dessa nya produkter börjar tillämpas praktiskt kallas de för innovationer.

Spridningen av innovationer i en innovationsprocess har varit och är av fundamental betydelse för exempelvis mekaniseringen och en effektivare arbetsorganisering, inte minst inom industrin.

I samhällsdebatten används begreppen inte lika strikt som i redogörelsen ovan. Ofta används exempelvis tillämpad forskning, utveckling och innovation synonymt. I Bygghälsörens rapport talas allmänt om kunskap som ett samlingsbegrepp för forskning och utveckling.

I den följande redogörelsen kommer en uppdelning i huvudsak göras mellan å ena sidan forskning (både grundforskning och tillämpad forskning) och utveckling och å andra sidan innovation och innovationsspridning.

Bygghälsörens konstaterade att forskning, utveckling och åtgärder inom innovationsprocessen i huvudsak finansierades av statliga myn-

digheter, statliga och privata stiftelser samt samarbetsorgan inom näringslivet medan riskkapital spelade en underordnad roll. En allt större del av universitetens och högskolornas forskning som i huvudsak utgörs av grundforskning och tillämpad forskning, bedrevs enligt Byggkommissionen med hjälp av externa medel och inte av anslag.

De största finansieringsaktörerna för forskning, utveckling och åtgärder inom innovationsprocessen var Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Vägverket, Boverkets byggkostnadsforum, Verket för innovationssystem (Vinnova), Energimyndigheten, Stiftelsen för strategisk forskning, Stiftelsen för kunskap- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen), Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) samt Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (Sbuf). Alla utom Sbuf, som är branschens egen organisation för forskning och utveckling, tillhör på olika sätt det offentliga systemet för forskning, utveckling och innovationer.

Byggrelaterad forskning och utveckling bedrevs förutom vid universitet och högskolor till stor del vid de olika industriforskningsinstituten exempelvis Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP), Cement och Betong Institutet (CBI) samt Stålbyggnadsinstitutet.

Byggkommissionen lyfte även fram ett antal större doktorandprojekt som kommit till stånd efter samverkan mellan stat, företag och universitet/högskola.

Sammanfattningsvis konstaterade Byggkommissionen att tillämpningen av forsknings- och utvecklingsresultat i det praktiska byggandet var lågt trots befintliga samverkansföretag med syfte att förbättra innovationsprocessen, till exempel Byggsektorns Innovationscentrum (BIC), Centrum för Management i Byggsektorn (Göteborg), Byggforum Nord (Luleå) Byggrådet (Lund) samt KTH Byggenskap (Stockholm).

En bidragande orsak till den låga tillämpningsnivån av forsknings- och utvecklingsresultat var enligt Byggkommissionen att det saknades någon instans som tog ett helhetsgrepp för att kanalisera information och kunskap mellan sektorns aktörer.

Bygghörkommissionen kunde också konstatera att forskare ansåg att resurserna blivit mindre.

Den avgörande faktorn bakom den låga tillämpningsnivån ansåg Bygghörkommissionen dock vara sektorns självuppfattning och förändringsobenägenhet. Bygghörkommissionen underströk behovet av en ökad tillämpningsnivå eftersom kvaliteten och effektiviteten i byggandet därmed ansågs kunna öka.

6.2 Statskontorets kommentarer

Inledningsvis kan konstateras att det har varit svårt att få någon klar överblick över alla aktörer såväl inom byggutbildningsområdet som inom byggforskningsområdet.

En problembild som till viss del överensstämmer med den som givits av Bygghörkommissionen och Bygghörkommittén har dock varit tydlig.

6.2.1 Utbildning

Branschens konjunkturkänslighet påverkar kompetensförsörjningen

På utbildningssidan kan konstateras att efterfrågan på och därmed utbudet av utbildningar är starkt konjunkturkänsligt.

Mot bakgrund av den senaste tidens konjunkturedgång kan konstateras att frågan om det framtida arbetskraftsbehovet, som fram till hösten 2008 ansågs vara stort, måste omvärderas. Detta gäller framförallt för arbetskraft som saknar högskole- eller universitetsutbildning.

Det är också osäkert vad planerna på den nya gymnasieskolans yrkes- och lärlingsprogram kommer att medföra vad gäller möjlighet för dessa elever att få jobb eller lärlingsplatser efter avslutad utbildning. I Statskontorets samtal med lokala aktörer på byggmarknaden har bland annat framhållits att det redan idag kan vara svårt att få företag att ta emot praktikanter.

Statskontoret gör bedömningen att dessa svårigheter kommer att öka i en fördjupad lågkonjunktur. Eftersom en del av dessa utbildningar inte ger allmän högskolebehörighet är det därför osäkert hur dessa elevers

framtid kommer att se ut på arbetsmarknaden i stort liksom deras möjligheter att ändra studieinriktning och eventuellt gå vidare till högre studier.

Brist på platschefer

Ett problem som lyfts fram av ett flertal aktörer inom sektorn har varit svårigheten att rekrytera platschefer mot bakgrund av den låga tillgången på civil- och högskoleingenjörer. Statskontoret kan konstatera att närvaron av kompetenta platschefer har stor betydelse för kvaliteten och effektiviteten i byggandet. Planerna på ett fjärde år på gymnasiets tekniska utbildning och ett återinförande av gymnasieingenjörskompetensen är enligt Statskontoret något som åtminstone på sikt kan öka rekryteringsunderlaget för platschefer. Ett fjärde år på de tekniska gymnasieutbildningarna är också något som efterfrågats av både centrala och lokala aktörer.

Behov av ökad fortbildning

Vid sidan av den kompetensförstärkning som gymnasieingenjörerna förväntas bidra med vill Statskontoret också understryka vikten av fortbildning och utbildning av idag verksam arbetskraft för att därigenom öka kvaliteten och effektiviteten i byggandet. Detta är också ett viktigt moment i arbetet för att förbättra tillämpningen av befintliga forsknings- och utvecklingsresultat i byggandet. Här vill Statskontoret understryka att branschen självt har ett stort ansvar.

Fortsatt brist på högskole- och civilingenjörer

Ett område som mot bakgrund av högre specialiseringsgrad sannolikt är mindre konjunkturkänsligt än de gymnasiala utbildningarna är högskole- och civilingenjörsutbildningarna. Här har det framkommit att det fortfarande råder brist på den typen av arbetskraft inom sektorn. Förutsatt att antalet utbildningsplatser dimensioneras så att dessa motsvarar efterfrågan på arbetskraft kan sannolikt ett allmänt förbättrat rykte och attraktivitetsgrad inom byggsektorn bidra till ett ökat arbetskraftsutbud på dessa aktörer.

6.2.2 Forskning

Svårt uppskatta omfattningen av anslag till byggforskning

Omfattningen och tilldelningen av resurser till byggforskning och utveckling är osäker mot bakgrund av de många olika aktörerna inom detta område liksom osäkerheter om vad som ska definieras som byggforskning.

Statskontoret kan emellertid konstatera att området samhällsbyggnad inom ramen för den huvudsakliga forskningsfinansiären inom området, Formas, fått mindre stöd än de två övriga områdena, miljö och natur respektive areella näringar, djur och livsmedel. Denna skillnad har också ökat under 2000-talet.

Att byggforskning i jämförelse med andra branscher och områden tilldelas för lite resurser har även framhållits av såväl centrala som lokala aktörer i Statskontorets kartläggning. Precis som för all annan forskning gäller emellertid även för byggforskningen att anslagsmedlen i allt högre grad tilldelas efter förmågan att i konkurrens med andra områden motivera värdet och ”nyttan” av den aktuella forskningen. En större andel av de totala forskningsmedlen kräver således att byggforskningen kan hävda sig i den konkurrensen.

Branschens bristande tillämpningsförmåga huvudproblemet

Trots kritik mot kvaliteten och inriktningen på svensk byggforskning från näringslivet anser emellertid inte Statskontoret att dessa brister är de allvarligaste för branschen inom detta område. Statskontoret menar att denna kritik i viss mån beror på att man från branschens sida inte tydligt skiljer på forskning och utveckling å ena sidan och innovationer å den andra. Den allvarligaste bristen anser Statskontoret istället vara branschens förmåga att tillgodogöra sig befintliga forsknings- och utvecklingsresultat.

Även om målet med forskning och utveckling i stor utsträckning syftar till att erbjuda nya lösningar på problem och att kommersialisera dessa, anser Statskontoret att en stor del av ansvaret för att tillgodogöra sig resultaten av forskning och utveckling åligger branschen själv. Emellertid kan och bör olika former av stödåtgärder självfallet erbjudas från det offentliga sida. Trots en befintlig närvaro av sådana stödjande åtgärder

gärder kan Statskontoret konstatera att vetskapen om nya forsknings- och utvecklingsresultat och därmed också spridningspotentialen av dessa generellt sett är låg inom sektorn.

Lågt omvandlingstryck orsakar den låga tillämpningsnivån

I huvudsak beror den låga tillämpningsnivån av forsknings- och utvecklingsresultat inte på bristande insatser från det offentliga sidan. Istället vill Statskontoret framhålla att innovationer och innovationsspridning är direkt länkade till vinstintresse och omvandlingstryck. Som lyfts fram i avsnitt 2 i denna rapport är emellertid omvandlingstrycket generellt sett lågt inom branschen. Under högkonjunktur är ofta efterfrågan på byggtjänster större än utbudet vilket innebär att incitamenten för att införa nya innovationer är lågt och under lågkonjunktur anses det inte finnas resurser för detta. Ofta slås också mindre och medelstora företag ut under lågkonjunkturer vilket ytterligare minskar omvandlingstrycket.

En allmänt ökad förändringsbenägenhet och ett bättre konkurrenstryck är således enligt Statskontoret de enskilt viktigaste faktorerna för att öka innovationsspridningen och därmed effektivitet och kvalitet i byggandet.

7 Svart arbetskraft och andra skattefrågor

Vad som avses med svart arbetskraft är en fråga om definitioner. I det följande avsnittet utgås från Skatteverkets definition. I Skatteverkets rapport *Svartköp och svartjobb i Sverige* del 1 definieras svartarbete som arbete mot ersättning som ska beskattas men inte redovisas till Skatteverket. Skatteverket skiljer också på två olika typer av svartarbete. I det första fallet handlar det om oredovisade löneinkomster eller förmåner och i det andra fallet handlar det om oredovisade företagsinkomster.¹⁴

Kapitlet består av en problembeskrivning och Statskontorets bedömningar. En kartläggning, uppföljning och nulägesbeskrivning av området liksom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

7.1 Problembeskrivning

Efter att dåvarande Riksskatteverket vid slutet av 1990-talet kunnat konstatera att det inom vissa delar av byggsektorn förekom en omfattande handel med svart arbetskraft togs ett initiativ tillsammans med Ekobrottsmyndigheten om att inleda en omfattande kartläggning av förekomsten av svart arbetskraft inom byggsektorn.

Det kunde konstateras att mellan 2 till 2,5 miljarder kronor årligen undanhölls staten genom uteblivna arbetsgivaravgifter och skatter endast inom installationsbranschen. Samtidigt konstaterades att detta var en mycket liten del av den totala omfattningen av handeln med svart arbetskraft inom sektorn.¹⁵

Bygghörningen framhöll att förekomsten av svart arbetskraft inte endast är ett problem inom byggsektorn utan i ett flertal andra branscher. De branscher där detta förekommer i störst omfattning är vid

¹⁴ Skatteverket (2006) *Svartjobb och svartköp i Sverige*. Del 1. Undersökningsresultat. Rapport 2006:4.

¹⁵ SOU 2002:115 *Skärpning gubbar. Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*.

sidan av byggbranschen andra så kallade traditionella branscher som jordbruk, detaljhandel, restaurang och hushållstjänster. Gemensamt för dessa är att de kännetecknas av en relativt arbetsintensiv produktion som inte sällan har en lokal prägel där också kontrollmöjligheterna av olika anledningar är mindre än inom andra branscher.

Byggkommissionen framhöll att problemen med svart arbetskraft var omfattande med konsekvenser som spände över ett flertal plan.

För det första innebär svartarbete, framförallt inom byggbranschen, ett inte obetydligt risktagande för den som utför svartarbetet eftersom efterlevnaden av arbetsmiljöregler inte kan kontrolleras. Dessutom saknar den arbetande försäkringsskydd vid skada under arbetet och arbetslöshetsförsäkring vid arbetslöshet, pensions- och sjukpenninggrundande inkomst samt anställningsavtal. Även den som anlitar svart arbetskraft tar en betydande risk, om än av annat slag än den svartarbetande, eftersom arbetet inte omfattas av några formella garantier vid fel eller undermålig kvalitet.

För det andra innebär det skatteundandragande som svartarbete medför givetvis även att statsfinanserna drabbas med negativa konsekvenser för det allmännas åtagande som eventuell följd.

Vid sidan av dessa mer samhällsrelaterade konsekvenser drabbas branschen själv negativt inte minst genom att konkurrensen snedvrids till förmån för de oseriösa aktörerna på marknaden eftersom svartarbetet är förknippat med betydligt lägre kostnader. Dessutom innebär det omfattande svartarbetet att branschen får dåligt rykte.

Metoder för svartarbete

Metoderna för att utföra svarta tjänster inom byggbranschen är många och ofta avancerade.

Det svartarbete som bedrivs genom att konsumenter, exempelvis en privatperson som vill få sitt hus renoverat, ger svart ersättning till utföraren bygger på att både utförare och beställare är medvetna om att ersättningen inte kommer att redovisas till Skatteverket. På samma sätt förhåller det sig med den typ av svartarbete som utgörs av att en företagare avlönar någon utan att denna ersättning redovisas, alltså oredo-

visade löneintäkter.¹⁶ I dessa fall krävs i allmänhet inga komplicerade metoder för att undgå redovisning. Ofta räcker det med muntliga överenskommelser.

En annan typ av svartarbete inom byggbranschen som inte nödvändigtvis bygger på att både beställare och utförare är medvetna om att ersättningen inte redovisas utgörs av att utföraren av ett arbete ger kvitto till beställaren utan att redovisa intäkterna till Skatteverket. I dessa fall är förfarandet mer komplicerat än i de ovan nämnda fallen. Så är också fallet då privata utgifter belastas ett företags deklarerade inkomster.¹⁷

7.2 Statskontorets kommentarer

Statskontoret konstaterar utifrån information från bland annat Skatteverket och aktörer i branschen att omfattningen av svart arbetskraft är stor. Enligt en bedömning från Skatteverket uppgår det totala värdet av undanhållna skatteintäkter från byggsektorn till minst sex miljarder kronor årligen. Mörkertalet är emellertid stort och summan skulle kunna uppgå till det dubbla.¹⁸

Problemet är utspritt i hela landet även om vissa orter självklart är mer drabbade än andra. Uppfattningen att svart arbetskraft inte förekommer i vissa orter är enligt Statskontoret felaktig.

Problemen med svart arbetskraft är omfattande och påverkar inte enbart marknadens funktionssätt utan även samhället i stort eftersom svartarbetet i branschen delvis utgör finansiell bas för den organiserade brottsligheten.

Efter bland annat ett aktivt arbete från Skatteverket men också från branschen själv konstaterar emellertid Statskontoret att en hel del åtgärder vidtagits sedan Bygghälsöns rapport. På sikt bedömer Statskontoret att både den omvända momsskyldigheten och ROT-avdraget kommer att ge resultat.

¹⁶ Skatteverket (2006)

¹⁷ Skatteverket (2006)

¹⁸ E-brevväxling med Skatteverket, Pia Bergman 090317. För mer information om förekomsten av svart arbetskraft inom flera branscher hänvisas till Skatteverkets kommande slutrapport av projektet *Uthyrning av arbetskraft 2006-2008*.

Från Skatteverket framhålls dock att en avgörande åtgärd för att komma till rätta med den svarta arbetskraften är möjligheten att få göra oannonserade kontroller på byggarbetsplatser. Sådana kontroller skulle innebära att även de många underentreprenörer som är verksamma på en byggarbetsplats inkluderas i myndigheternas kontrollarbete.

8 Myndigheternas roll och samverkan

Frågan om myndigheternas roll och samverkan behandlades av Bygghögskolekommittén i samband med en jämförelse av problembilden i Sverige med den i andra för jämförelsen relevanta länder. Bygghögskolekommittén konstaterade att de problem som kännetecknar den svenska byggsektorn även återfanns inom andra länders byggsektorer. Bygghögskolekommittén valde att i detta sammanhang lyfta fram ett exempel från Storbritannien som ett framgångsrikt utvecklingsarbete.

Under rubriken ”myndigheternas roll och samverkan” kan mer än vad som diskuterades av Bygghögskolekommittén rymmas. Utöver statliga åtaganden för utvecklingsåtgärder kan annan statlig styrning, samverkan mellan statliga organ och mellan den statliga och regionala/kommunala nivån och slutligen de kommunala enheternas funktion och den kommunala beslutsprocessen belysas. Statskontoret har i den fortsatta behandlingen av området översiktligt behandlat en del av dessa frågor. I huvudsak följer detta kapitel Bygghögskolekommitténs behandling av frågan.

Kapitlet består av en problembeskrivning och Statskontorets bedömningar. En uppföljning och nulägesbeskrivning av området liksom resultat från de lokala fallstudierna redovisas i del två av denna rapport.

8.1 Problembeskrivning

Enligt Bygghögskolekommittén kännetecknades den svenska byggsektorn av bristande kvalitet, höga priser, kompetensbrist och lågt omvandlingsstryck m.m. I den internationella jämförelsen lyfte Bygghögskolekommittén i betänkandet särskilt fram byggsektorerna i Danmark och Storbritannien där liknande problem fanns. Bygghögskolekommitténs slutsats var att hela den svenska byggsektorn behövde genomgripande reformer.

Bygghögskolekommitténs diskussion om myndigheternas roll inleddes med en genomgång av olika internationella exempel på arbetet med att ut-

veckla dessa länders byggsektorer. I den fortsatta diskussionen valde Byggekommisionen att framhålla det brittiska projektet ”*Rethinking Construction*”. Projektet följde efter att den s.k. Eganrapporten presenterats till den brittiska regeringen i vilken man förordade olika åtgärder för att komma tillrätta med problemen.¹⁹ I rapporten framhölls att brittisk byggindustri befann sig i ett nödläge och att en genomgripande förändring av sektorns funktionssätt och prestationer var helt avgörande för sektorns framtid. Projektet *Rethinking Construction* föreslogs som en eftersträvansvärd branschgemensam standard.

Rapporten resulterade i att en tillfällig projektorganisation bildades. Företag inbjöds att kvalificera sig för att delta i projektet med olika demonstrationsprojekt. I projektet lades stor tonvikt på mätbarhet och att konkreta mål sattes. Olika nyckeltal togs också fram för att kunna följa utvecklingen kvantitativt.

Byggekommisionen menade att erfarenheterna av projektet var goda även när det spridits till andra länder, med märkbara och goda resultat. Vidare konstaterades att ingen svensk aktör ännu tagit ett helhetsgrepp om frågorna och drivit dem utifrån ett samlat perspektiv.

Byggekommisionen framhöll att alla inblandade aktörer hade sin del i ansvaret för den uppkomna situationen och att det nu var nödvändigt att visa initiativkraft. Eftersom problemen antogs ha vuxit fram under en längre period, bedömdes det som sannolikt att förändringsarbetet skulle ta en viss tid.

8.2 Statskontorets kommentarer

Statskontoret gör den övergripande bedömningen att frågan om myndigheternas roll och samverkan är en komplex fråga som rymmer flera olika slags myndigheter, nivåer, styrningsfrågor och styrningsformer. I det följande begränsas även i detta avsnitt övervägandena till att i första hand behandla de områden som lyftes fram av Byggekommisionen.

¹⁹ UK Department of the Environment, Transport and Regions (1998) *Rethinking Construction. The report of the construction task force, July 1998.*

Många initiativ – men få konkreta förändringar

Byggekommisionen menade att hela byggsektorn behövde reformeras, att problemen satt djupt rotade i strukturer och processer och att det behövdes krafttag för förändring. I oktober år 2004 beslutade regeringen att tillkalla en nationell byggsamordnare för att i samverkan med branschens parter ta fram ett utvecklingsprogram. Arbetet skulle bedrivas i en Byggekommitté. Statskontoret konstaterar att medan flera aktörer uttryckt sig positivt om Byggekommitténs arbete och efterlyst en fortsättning, saknas möjligheter att bedöma programmets långsiktiga effekt. Vid en genomgång av branschens egna initiativ kan det konstateras att det finns en uppsjö av projekt och initiativ som genomförts eller är planerade i syfte att utveckla sektorn i den riktning som utvecklingsprogrammet eftersträvade. Eftersom sektorn präglas av en mångfald (eller fragmentering) av branschorganisationer finns det dock skäl att anta att dessa initiativ riskerar att ha en mycket långsam eller svår process för faktisk tillämpning. Detta gäller särskilt de initiativ som avser attitydförändringar i den dagliga verksamheten där ekonomiska aspekter, och då särskilt de kortsiktiga, kan väga tyngre.

Byggsektorn är uppsplittrad på flera olika politikområden

Statskontoret instämmer i den beskrivning som lämnades av Byggekommittén i slutrapporten. Där konstaterades att byggsektorns frågor är fragmenterat fördelade på olika departement. Boverket lyder under Miljödepartementet, de bostads- och skattepolitiska frågorna lyder under Finansdepartementet och Näringsdepartementet har ansvar för vissa näringspolitiska frågor som berör byggsektorn. När det gäller fastighetsrätt och vissa straffrättsliga frågor av relevans för området berörs Justitiedepartementet medan arbetsmarknadsfrågorna naturligt hamnar hos Arbetsmarknadsdepartementet.

Detta är inte en unik situation för just byggsektorn. Statskontoret värderar inte heller denna omständighet i just detta sammanhang, men konstaterar att det vid intervjuer framkommit att det råder en viss oklarhet vad gäller den politiska styrningen av området.

Som exempel på otydlighet kan nämnas den analys som gjordes av Byggekostnadsforums (BKF:s) förhållande till byggsamordnaren i samband med den utvärdering av BKF:s verksamhet som genomfördes

på uppdrag av Boverket av en fristående konsult.²⁰ Otydligheten bestod i att ledningen för BKF och byggsamordnaren utgjordes av en och samma person samtidigt som de agerade på olika mandat. Genom att byggsamordnaren verkade direkt på regeringens uppdrag (under Finansdepartementet) medan BKF organisatoriskt låg inom Boverket (under Miljödepartementet), fanns det en risk att tredje part kunde få svårt att särskilja vem som stod som avsändare för det budskap som förmedlades. I rapporten drogs även slutsatsen att BKF bidragit till att påverka attityder i sektorn och skapa debatt kring viktiga frågor. Det har i Statskontorets intervjuer framförts att Bygghögskolekommittén inte hade uppnått samma effekt och intresse i sektorn om inte byggsamordnaren samtidigt verkat inom BKF och därmed haft möjlighet att genom BKF:s bidragsutdelning bidra med resurser till utvecklingsarbetet.

Viss besvikelse men också viss tillfredställelse över lågt statligt engagemang

Medan vissa företrädare för sektorn, särskilt inom byggindustrin,²¹ uttrycker en önskan om att det ska finnas en dialog med myndigheter (i egenskap av statliga företrädare) för att utveckla näringen, uttrycker andra företrädare från samma sektor att de inte ser något behov av statlig styrning på området.

Flera aktörer har i intervjuer dock gett uttryck för besvikelse att det statliga åtagandet på området upphört i och med att vare sig Boverket eller någon annan myndighet har ett särskilt uppdrag att utveckla sektorn. Man har menat att det inte finns någon aktör som naturligt kan axla ansvaret att koordinera och driva frågorna. Vidare menar man att branschen inte själva klarar att driva ett utvecklingsarbete utan att det behövs offentligt stöd för detta, liksom för kompetensutveckling.

Denna bild är dock inte samstämmig. Andra aktörer har tvärtom menat att det inte är önskvärt med statliga åtaganden i denna fråga eftersom detta leder till störande marknadsinterventioner.

I fallstudierna framstod det entydigt som att man hade en oklar uppfattning om Boverkets uppdrag och verksamhet. Samtidigt menade flera

²⁰ Sweco Eurofutures (2007) *Rätt forum! Men möjligen fel format för att sänka byggkostnaderna... – en utvärdering av Byggekostnadsforum.*

²¹ Här avses byggindustrin generellt, inte specifikt branschorganisationen.

aktörer att man upplevde kontakten med myndigheter som kravfylld och kontrollerande. Denna bild kan dock ställas i kontrast mot den bild som i övrigt framkommit om ett ökat ansvar på byggherren för kvalitetsfrågor etc. och att samhällets kontroll minskat avsevärt.

Många vill ha en jämnare efterfrågan på marknaden

Många aktörer – särskilt på den privata sidan – efterlyste någon form av offentligt stöd för att jämna ut efterfrågan.

Skepsis gentemot statliga initiativ på området – men Bygga-bo-dialogen beskrivs positivt

Statskontoret har också, i intervjuer, mötts av en viss uppgivenhet inför föreliggande rapport som upplevs som ännu en i raden av utredningar om byggsektorns utveckling. Däremot var intresset och engagemanget förhållandevis gott när det gällde uppslutning ifråga om de lokala fallstudierna. Det kan i sammanhanget nämnas att flera olika aktörer där även uttryckte sig positiva över olika statliga initiativ såsom exempelvis Bygga-bo-dialogen. Sammanfattningsvis kan dock sägas att en framträdande attityd gentemot olika statliga initiativ på området är att man ser dem som tillfälliga slag i luften.

9 Sammanfattande bedömning

9.1 Inledning

9.1.1 Utgångspunkter för Statskontorets bedömningar

Denna uppföljning har framförallt utgått från de problem som Byggkommissionen och andra aktörer funnit inom den svenska byggbranschen. Rapporten bygger på de iakttagelser som Statskontoret har gjort i egna och andras studier och i intervjuer och gruppintervjuer på riksnivå och lokal nivå. Den bild av nuläget som Statskontoret kan förmedla utifrån dessa iakttagelser kräver i stora delar vidare utredning för att kunna bedöma problemens vidd och om staten kan eller bör påverka utvecklingen.

Statskontorets sammanfattande bedömning inriktas på att svara på:

Vilka kvarstående problem finns inom byggsektorn?

Vem äger frågan?

- Byggherren
- Byggbranschen
- Arbetsmarknadens parter
- Stat och kommun

9.2 Byggsektorns förutsättningar under den undersökta perioden

9.2.1 Branschens konjunkturkänslighet

Byggbranschen är kraftigt *procyklisk* vilket innebär att marknaden tenderar att överhettas i högkonjunktur och drabbas av djupa kriser i lågkonjunktur. Sverige har under den undersökta tidsperioden, dvs. mellan åren 2002 och 2008 upplevt en högkonjunktur vilket medfört att olika byggrelaterade index ökat betydligt snabbare än KPI.

Trots att sektorn fortfarande i huvudsak kännetecknas av lokala marknader påverkas den även av den internationella konjunkturen. Vid sidan av strukturella faktorer, däribland möjligheten att exempelvis i en internationell finanskris få tillgång till kapital, påverkas den i hög grad av råvaru- och bränslepriser. Under den studerade perioden steg båda dessa kraftigt. Framförallt var det en ökad kinesisk efterfrågan på bland annat stål som styrde denna uppgång.

I samband med finanskrisen och den lågkonjunktur som inleddes hösten 2008 drabbades byggsektorn särskilt hårt med varsel, konkurser och inställda projekt. Byggsektorn följde således det procykliska mönstret.

Branschen är mycket ryckig och förutsättningarna kan skifta både hastigt och kraftigt, vilket innebär dåliga förutsättningar för konkurrens och omvandlingstryck. Under högkonjunktur är efterfrågan på byggtjänster i regel så stark att säljarna inte behöver konkurrera om kunder. Under lågkonjunktur minskar efterfrågan sedan kraftigt vilket medför att små och medelstora företag antingen slås ut eller köps upp av större företag. De stora svängningarna i efterfrågan och i branschens storlek gör det också svårt för företagen att arbeta långsiktigt med exempelvis kompetenshöjning och effektivisering.

9.2.2 Politiska faktorer

Vid sidan av ekonomiska och andra konjunkturstyrda förhållanden påverkas också branschen i hög grad av politiska beslut och målsättningar, både nationellt och internationellt.

Under den studerade perioden har branschen påverkats av klimatpolitiken som inneburit ett ökat fokus på energieffektivisering, förändrade regler i konsumentköplagen, skattelagstiftningen, utvidgningen av EU och nya EG-direktiv.

Trots att byggbranschen i hög grad påverkas av konjunktur och politik, bedömer Statskontoret att det finns en förbättringspotential inom sektorn som aktörerna inom sektorn själva rör över. Bland annat handlar det om att på olika sätt överbrygga de konjunkturrella problemen och att förbättra kvaliteten och effektiviteten i byggandet.

9.3 Vilka kvarstående problem finns inom byggsektorn?

I det följande avsnittet redogörs för de problem som Statskontoret kunnat identifiera.

9.3.1 Övergripande slutsatser

- **Den långsamma förändringsbenägenheten kan till stor del tillskrivas en otydlig efterfrågan och ett lågt omvandlingstryck**
- **Byggherren betraktas ibland som slutkundens representant men drivkrafterna som ombud skiljer sig åt mellan olika byggherrekategorier**
- **Hantering av detaljplaner och markförsäljning kan minska transparens och missgynna små byggherrar**
- **Byggherren är i allmänhet ingen beställare som underlättar industriellt byggande**
- **Vissa entreprenadformer har starkare drivkrafter till ett kvalitativt och kostnadseffektivt arbete**
- **Byggfelen anses snarare ha ökat än minskat**
- **Incitamenten till effektivisering, kompetenshöjning och utveckling är låga hos byggföretagen oberoende konjunkturläge**
- **Arbetsmarknadens parter har olika utgångspunkter men skulle mer kunna sträva mot gemensamma mål och lösningar**
- **Oklar ansvars- och uppgiftsfördelning mellan statliga myndigheter**
- **Den statliga styrningen upplevs av branschen som otydlig**
- **Byggföretagen anses vara medvetna om sektorns förnyelsebehov**
- **Branschens förändringsarbete har ännu inte påverkat byggkostnaderna och produktiviteten inom branschen**

- **Lokala fallstudier uppvisar en utbredd okunskap om viktiga åtgärder och pågående förändringsarbete**

Den långsamma förändringsbenägenheten kan till stor del tillskrivas en otydlig efterfrågan och ett lågt omvandlingstryck

En av förklaringarna till byggbranschens långsamma förändringstakt kan vara att drivkrafterna för en väl fungerande marknad inte är tillräckligt starka. Slutkunden har till följd av asymmetrisk information en svag ställning på byggmarknaden. Byggnadsprodukten är av komplex natur vilket gör att producenten har ett naturligt informations- och kunskapsövertag i förhållande till slutkunden. Vidare kanaliseras efterfrågan från slutkunden till producenten på den professionella marknaden via ett mellanled, byggherren, som exempelvis via kundundersökningar tolkar efterfrågan och utifrån detta beställer. Byggherrens incitament och intressen att vara slutkundens ombud skiljer sig också mellan olika byggherrekategorier mot bakgrund av bland annat olika ägarbakgrund. Sammantaget innebär det att slutkundens efterfrågan inte fungerar som ett tillräckligt bra styrmedel för det totala utbudet av bostäder och pris och kvalitet i byggandet.

Samtidigt saknar byggnäringen i stor utsträckning det omvandlingstryck som nationell och internationell konkurrens ger. Konkurrensen sker i huvudsak på lokala byggmarknader. Marknadsmakt hos ett antal stora byggföretag i entreprenörs- och byggmaterialleden och betydelsen av inarbetade kontakter med lokala myndigheter och med kunder och leverantörer försvårar konkurrens från utomstående företag på den lokala byggmarknaden. Marknaden är i liten grad utmaningsbar vilket påverkar prisbildning och kvalitet negativt.

Byggherren betraktas ibland som slutkundens representant men drivkrafterna som ombud skiljer sig åt mellan olika byggherrekategorier

Förutom små och stora byggherrar kan byggherrar delas in i många olika byggherrekategorier. En uppdelning är kommunala och statliga byggherrar samt kooperativa och övriga privata byggherrar. En del byggherrar verkar på lokal- eller anläggningsmarknaden, andra på bostadsmarknaden. En annan indelning av byggherrar avser för det första *förvaltarbyggherrar* som själva äger fastigheter eller anläggningar och har ägande och förvaltande som primär långsiktig verksam-

het. Vidare finns *brukarbyggherrar* i form av industriföretag som inte äger industri- eller kontorsfastigheten själva, men som utövar en funktion som ställer krav gentemot hyresvärdarna. *Developers* är de byggherren som själva tar fram projekt och agerar som tillfälliga byggherrar innan de säljer fastigheten vidare till bostadsrättsföreningar. *Finansiella byggherrar* är de som placerar kapital i fastigheter av finansiella skäl men också måste agera som byggherre.

På den professionella marknaden är det, som tidigare nämnts, ofta byggherren som ska representera slutkunden. Det ska dock beaktas att de olika byggherrekategorierna har olika intressen och incitament. Offentliga byggherrar har i allmänhet mål om att se till samhällets bästa medan ekonomiska mål inte har lika hög prioritet. Privata byggherrar har höga krav på att få lönsamhet i sin beställar- och förvaltarroll precis som utförarna har det i sin produktionsroll på marknaden. Byggherren är inte heller en homogen beställare med avseende på exempelvis livscykelräkning och efterfrågan på byggnader med långsiktig kvalitet. I vissa fall är till och med beställaren och utföraren samma företag med fokus på kortsiktiga vinstintressen. Detta gör att alla typer av byggherrar inte till fullo kan sägas representera slutkunden.

Hantering av detaljplaner och markförsäljning kan minska transparens och missgynna små byggherrar

Byggherrar upplever problem i detaljplaneprocessen där tillämpningen av politiska direktiv i delar kan motverka krav på transparens och förutsägbarhet och där tilldelningen av den kommunala marken i stor utsträckning avgör vilken reell konkurrens som kan åstadkommas på den lokala byggmarknaden. Vidare anses plan- och bygghantering inte vara ändamålsenligt organiserad i kommunerna.

Byggherren är i allmänhet ingen beställare som underlättar industriellt byggande

Byggherren beställer i allmänhet inte byggnader som kan serieproduceras. Detta motverkar skalfördelar och en lärandeprocess vilket har visat sig leda till högre effektivitet och bättre produktionsprocesser i andra branscher. Byggbranschens arbetsprocess bygger däremot i stor utsträckning på enskilda individers möjlighet och incitament att leda, kommunicera och samordna arbetet mellan olika aktörskategorier i en

komplex och sammansatt produktionsprocess. Denna fragmenterade byggprocess ställer höga krav på kompetens i både byggherre- och entreprenörsled.

Vissa entreprenadformer har starkare drivkrafter till ett kvalitativt och kostnadseffektivt arbete

I den traditionella utförarentreprenaden finns det små drivkrafter för utföraren att bygga kostnadseffektivt utifrån i ett livscykelperspektiv eftersom denne inte har ansvar för driften och underhållet av byggnaden på lång sikt. Byggarens roll blir att bygga enligt byggherrens instruktioner oberoende om genomförandet är det mest ändamålsenliga för byggnadens funktion och kvalitet.

I Statskontorets undersökning har det framkommit att en ökad användning av funktionsentreprenader, som omfattar ett kortare eller längre drifts- och underhållsåtagande efter att anläggningen tagits i bruk, kan öka utförarens incitament till effektivitet och kvalitet. Byggentreprenören får själv besluta hur ett byggprojekt ska genomföras och får ta konsekvenserna av den utformning som den nya byggnaden getts. Samtidigt blir utförarens åtagande mycket mer omfattande och därmed mer attraktivt. Utföraren får här en fast ersättning som slutbetalas i samband med att byggnaden färdigställts varefter man årligen får betalt för drifts- och underhållskostnader, eventuellt med avdrag för perioder med dåligt fungerande funktion.

En annan typ av funktionsentreprenad som ger utföraren drivkrafter att göra ett kvalitativt och kostnadseffektivt arbete är Offentligt privat samarbete, OPS, där utföraren även står för finansieringen av byggnaden och en stor del av beställarens risker jämfört med ett traditionellt genomförande. I denna entreprenadform får utföraren betalt för en offentlig tjänst som tillhandahålls under en längre tidsperiod. Erfarenheter av OPS-projekt visar att projekten blir färdiga i tid och att kostnaderna inte skenar iväg. Huruvida projekten även blir mer kostnadseffektiva under byggnadens livscykel är dock svårt att ännu belägga eftersom OPS-projekt sträcker sig över långa tidsperioder.

Funktionsentreprenader och OPS-projekt innebär enligt Statskontoret att drivkrafterna för utförarna att göra ett kvalitativt och kostnadseffektivt arbete ökar. För att beställarna och slutkunden också ska få del av

erhållna vinster krävs emellertid att beställaren är kompetent vad gäller upphandling, riskfördelning och kontraktsskrivning.

Statskontoret bedömer att en generellt sett låg beställarkompetens inom byggsektorn har resulterat i den nya samarbetsformen partnering där byggherren i stor utsträckning samarbetar med och får stöd av byggentreprenören utan att alla kostnader och risker är strikt reglerade i ett kontrakt. Statskontoret menar, till skillnad mot vissa aktörer på marknaden, att partnering medför risker och därför kräver en jämnstark beställare och utförare för att konsekvenserna inte ska bli negativa för beställaren och slutkunden.

Byggfelen anses snarare ha ökat än minskat

Det framkommer i Statskontorets undersökning att det råder stor enighet bland branschens aktörer och de kommunala företrädarna om att byggfelen inte har minskat utan snarare har ökat. Definitionen av byggfel är emellertid komplicerad samtidigt som de beror på en mängd enskilda brister som måste åtgärdas på olika sätt. Mot den bakgrunden är det svårt att dra några säkra slutsatser om utvecklingen. Det tycks dock som om den traditionella utförandentreprenaden inte ger nödvändiga incitament för att motverka byggfel.

Incitamenten till effektivisering, kompetenshöjning och utveckling är låga hos byggföretagen oberoende konjunkturläge

Branschen går, till följd av flera samverkande faktorer, så bra i högkonjunktur att incitamenten att effektivisera eller förnya är relativt små eftersom efterfrågan då är så hög att den överstiger utbudet. Det verkar samtidigt inte heller finnas några större incitament att effektivisera i lågkonjunktur. Trots att verksamheten är relativt arbetsintensiv visar mätningar att det satsas förvånansvärt lite på kompetensutveckling och utveckling av arbetsprocess och organisation. Stora delar av arbetskraften friställs under lågkonjunktur vilket innebär att kompetens tappas och ny arbetskraft måste anställas när konjunkturen vänder. Branschen använder således i allmänhet inte konjunkturedgångar till att vidareutbilda personal. Inte heller verkar forskningsresultat tas om hand och införlivas i byggandet när tid finns under lågkonjunktur.

Statskontoret konstaterar att kompetenshöjning och effektivisering av arbetsprocessen inte är ett prioriterat mål för branschen. Möjligen är

det så att den potentiella konkurrensen från nya nationella och internationella aktörer är så liten att drivkrafterna inte finns att satsa på processutveckling och vidareutbildning. De upparbetade kontakterna mellan beställare och utförare på den lokala byggmarknaden garanterar i många fall uppdrag till utförarna under högkonjunktur oberoende av om ett kvalitetsförbättrande arbete tidigare har vidtagits.

Arbetsmarknadens parter har olika utgångspunkter men skulle mer kunna sträva mot gemensamma mål och lösningar

Den centrala arbetsgivarorganisationen, Sveriges Byggindustrier, och den centrala arbetstagarorganisationen, Byggnadsarbetsförbundet, har självfallet olika utgångspunkter för sin verksamhet. Det verkar dock finnas en allmän vilja hos båda parter att förändra omvärldens syn på branschen. Hur detta ska göras är emellertid oklart och det verkar finnas en stor oenighet mellan parterna inom en rad områden, bland annat i utformningen av kollektivavtalen.

Några tydliga slutsatser om hur denna oenighet bidragit till de problem som Statskontoret kunnat identifiera är svåra att dra. Emellertid är det tydligt att de skilda intressena och det bristande förtroendet för den motsatta parten genomsyrar samarbetsklimatet. Detta kan i förlängningen självfallet påverka branschens möjlighet att åtgärda vissa centrala problem eftersom dessa i hög grad är i behov av gemensamma lösningar.

Oklar ansvars- och uppgiftsfördelning mellan statliga myndigheter

De senaste årens förändringar i PBL, byggnormer etc. har skapat vissa otydligheter mellan statliga myndigheters mål och ansvar att vidta skilda åtgärder. Detta gäller särskilt inom områdena för miljö och energieffektivisering. Samtidigt framkommer i Statskontorets undersökning att det finns otydligheter i regeringens direktiv hur den centrala och regionala nivån ska samverka och fördela uppgifter vid bland annat uppsikt och tillsyn av plan- och bygglagen.

Den statliga styrningen upplevs av branschen som otydlig

Byggbranschen har varit en bransch som i perioder har fått stöd av staten i olika former. Regeringen har dock på senare år valt att mer låta marknaden utvecklas av egen kraft och därför minskat den statliga styrningen. Enligt många intervjuade branschföretag är den statliga

styrningen otydlig. Det finns både dubbla budskap och frågor som faller mellan stolarna. Förklaringen som anges är att byggfrågorna är splittrade på flera olika departement med i viss mån svårörenliga mål. Vissa statliga initiativ har dock under senare år vidtagits, som exempel kan såväl Byggkostnadsforum som Byggkommittén nämnas som *marknadsförändrande* initiativ. I dagsläget finns dock inget sådant initiativ. Under den rådande djupa lågkonjunkturen har staten emellertid återinfört och permanentat det så kallade ROT-avdraget, dels i syfte att stabilisera konjunkturedgången, dels för att motverka svartarbete på lång sikt. Det diskuteras också stöd till renovering av "miljonprogrammet". Vidare har ett antal kommuner uttalat sig om att de kommunala bostadsföretagen ska bygga mer. Inom branschen själv finns inte någon klar och entydig uppfattning om vad som ska vara ett offentligt åtagande på området eller hur stort åtagandet ska vara.

Byggföretagen anses vara medvetna om sektorns förnyelsebehov

I de samtal som Statskontoret har fört med branschens aktörer på riksnivå framhålls en ökad medvetenhet om att sektorns förnyelse av branschen, åtminstone till viss del, är beroende av egna initiativ. Många vittnar om att Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar" gav upphov till debatt och en viss självsanering inom branschen, men få kan ge exempel på permanenta systemförändringar. Statskontoret vill istället betona att de vidtagna förändringarna till övervägande del handlar om vissa punktinsatser. Punktinsatserna kan vara inriktade mot att bygg- och arbetsmetoder måste förändras för att mer likna annan industri samtidigt som fokus mer ska inriktas mot kundens behov och efterfrågan.

Branschens förändringsarbete har ännu inte påverkat byggkostnaderna och produktiviteten inom branschen

En mängd branschorgan och offentliga myndigheter arbetar med att utveckla och förnya branschen. I flera fall arbetar man med samma uppgift parallellt. Det är dock alltför tidigt att uttala sig om åtgärdernas effekter och hur de kommer att fungera i praktiken. Offentlig statistik från de senaste åren tyder dock på att byggkostnaderna fortfarande ökar i snabbare takt än för andra konsument- och industrivaror samtidigt som produktivitetens utvecklingen har varit lägre än inom övrig industri.

Lokala fallstudier uppvisar en utbredd okunskap om vidtagna åtgärder och pågående förändringsarbete

Få aktörer i Statskontorets lokala undersökning har vetskap om vidtagna åtgärder på riksnivå eller anger att de regelbundet tar del av forskningsresultat. Detta kan antingen tyda på att förändringsbenägenheten är liten på dessa lokala byggmarknader eller att spridningen av nya arbetsmetoder och åtgärder inte har nått ut på den lokala nivån. Det är därför tveksamt om muntliga eller skriftliga initiativ på riksnivå har lett till förändringar i arbetsmetoder och attityder på de lokala byggmarknaderna.

I Statskontorets undersökning presenterades de problemområden som Byggherrens kommission identifierade. Bland dessa områden verkar följande vara särskilt viktiga för byggbranschen:

- Byggherrens roll och kompetens
- Byggherrens tillsyn och kontroll
- Byggherrens forskning och utbildning

Statskontoret kommer i det följande att särskilt diskutera dessa problemområden och göra en bedömning av vilka aktörskategorier som har ansvar för att driva en reformering och utveckling av byggsektorn inom de prioriterade problemområdena.

9.3.2 Vilka frågor äger byggherren?

Byggherrens kompetens och organisation

Byggherrens kompetens behöver stärkas och organisationen förtydligas

Byggherrens kompetens brister fortfarande till följd av pågående generationsväxling där nyutexaminerad personal saknar praktisk byggherrens erfarenhet samtidigt som de ska verka i slimmade organisationer. Vidare är byggherreorganisationen komplex med många funktioner där byggherreorganisationens kontaktperson kan sakna såväl kompetens som mandat att fatta löpande beslut.

Byggherren kan utveckla arbetsmetoder för att motverka byggfel

Uppkomsten av byggfel kan i flera fall hänföras till byggherrens ändrade krav och förutsättningar i produktionsprocessen. Vidare kan byggherrens bristande fokusering på planering och projektering leda till allvarliga fel längre fram i byggprocessen. Byggherrar, som inte är förvaltare, bortser många gånger också från livscykelperspektivet och koncentrerar sig på byggtid och kortsiktiga byggkostnader vilket kan leda till onödigt höga kostnader på lång sikt.

Byggherren har kontrollansvaret för att visa att byggnaden uppfyller de krav som samhället ställer på byggnaden. Byggherren har således ett stort ansvar för tillsyn och kontroll i syfte att motverka missförstånd och byggfel. Byggherren bör därför ha kompetens för att ställa krav, planera, samordna alla aktörer i entreprenaden och följa upp verksamheten. Byggherren kan inte undandra sig sitt egenkontrollansvar utan måste antingen köpa in byggledningskunskap och tredjepartskontroll från externa konsulter eller försöka upprätthålla kompetensen över tid genom olika utbildningsinsatser.

Byggherren kan också styra och ge incitament för långsiktig kvalitet och kvalitetssäkring hos byggentreprenören genom upphandling. För att försäkra sig om att projektteamen får vidareutbildning och praktik på plats kan olika former av intyg och yrkesbevis efterfrågas hos entreprenörens personal i syfte att se till att utveckling och kvalitetssäkring sker längst ut i entreprenörsorganisationen.

Erfarenheter från andra branscher är att en kontinuerlig erfarenhetsåterföring till egen personal och inblandade företag i alla led en viss tid efter avslutat projekt främjar kvalitetssäkring. Det bör därför finnas incitament även för beställaren och utföraren i byggbranschen att initiera en sådan återkoppling för att stimulerar ett lärande och motverka framtida byggfel.

Byggherrens roll

Byggherren kan skapa omvandlingstryck på marknaden

Statskontoret menar att byggherren mot bakgrund av den stora personalomsättningen mellan olika delar av byggbranschen ständigt måste arbeta för att tydliggöra byggherrollerollen och dennes funktion som beställare på marknaden.

Mot bakgrund av den informations- och kunskapsbrist som slutkunden har på byggmarknaden är det framförallt den offentlige byggherren som kan stå för ett omvandlingstryck och en förbättrad konkurrensituation på den lokala marknaden genom ställa och följa upp krav. Genom att förhålla sig opartisk vid utformningen av upphandlingen och vid utvärderingen av lokala och utomstående aktörer kan byggherren underlätta konkurrensen. Vidare finns stora möjligheter att via en aktiv marknadsföring av upphandlingsunderlag sprida kännedom om behov och efterfrågan och tydliggöra för företag utanför den lokala marknaden att byggherren är villig att pröva nya utförare med andra metoder och annat utförande. Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att byggherren som representant för slutkunden kan bryta upp inarbetade kontaktnät som försvårar nyetablering och konkurrensstryck.

Det finns således en potential för byggherren att påverka omvandlingstryck och kvalitetssäkring i byggbranschen. Incitamenten att bidra till en sådan förändring som också kommer slutkunden till del, saknas dock i stora delar.

Studier har visat att små byggherrar kan bygga billiga bostäder och positivt kan bidra till ett omvandlingstryck. Det finns därför anledning till att främja en mer transparent tillämpad marktilldelningsprocess hos kommunerna och en privat initiativrätt till detaljplanläggning för att få ett både variationsrikt byggande och motverka negativa konsekvenser av en ökad koncentration av byggherrar. Ju fler byggherrar som ges goda förutsättningar, ju mer ökar omvandlingstrycket och incitamenten till förändring.

Genomtänkt upphandling gynnar kvalitet

Det måste finnas incitament för branschen att påpeka bristande kvalitet i beställningar från byggherrar. Statskontoret noterar att lagen om offentlig upphandling (LOU) i viss mån kan motverka detta genom att entreprenören måste lämna anbud på den förfrågan som kommer från byggherren och i allmänhet inte kan påverka beställningen. Byggherren kan dock utforma upphandlingsunderlagen och välja sådana upphandlings- och entreprenadformer så att en konstruktiv dialog kan uppstå med byggentreprenörer.

Byggherren kan öka kvalitet och effektivitet genom att tillämpa nya entreprenadformer

Ett sätt att öka omvandlingstrycket i produktionsledet är att byggherrar i större utsträckning använder sig av entreprenadformerna funktionsentreprenad och offentligt privat samarbete som bland annat innehåller entreprenörsåtaganden om drift och underhåll av byggnaden. De erfarenheter som finns anger främst minskade kostnadsöverdrag, ökad kvalitet och kortare byggtid.

Samarbetsformen partnering gynnar de stora entreprenörerna, förändrar byggherrens roll och försämrar omvandlingstrycket

En iakttagelse som Statskontoret har gjort är att byggentreprenörer tenderar att vara mer intresserade av att samarbeta i partnering med beställaren än med produktionsleden. Byggmaterialeleverantörer och olika typer av underentreprenörer i form av snickare, installatörer etc. deltar i liten utsträckning i partnering trots att potentialen för effektiviseringar torde ligga i en ökad samordning mellan de olika produktionsleden i byggprocessen.

Det är bland annat byggherrens bristande kompetens som har skapat ett behov av samarbetsformen partnering, som innebär att byggherren samarbetar nära med byggentreprenören och därigenom får stöd i processen. Statskontoret bedömer dock att det krävs att beställaren i partnering har hög kompetens och att samarbetsformen därför förutsätter en jämnstark utförare och beställare. Modellen gynnar framförallt de större byggentreprenörerna som såväl har personalresurser som kunskap att delta i partneringsamarbete med byggherren. Partnering kan anses vara ett nytt sätt att skaffa sig konkurrensfördelar.

Statskontoret menar att det, trots vissa uppenbara fördelar med ett ökat samarbete mellan byggsektorns aktörer, finns en risk att partnering försvagar byggherrens roll som prispressare och representant för slutkunden. Samtidigt riskerar partnering att leda till ökad marknadskoncentration på lång sikt eftersom flertalet mindre byggentreprenörer inte har resurser att delta i ett sådant samarbete.

9.3.3 Vilka frågor äger byggbranschen?

Det finns ett bristande kundfokus i produktionsledet

Det finns många som vittnar om den bristande kundfokus som finns i byggbranschens produktionsled. Vidare finns betydande informella inträdesbarriärer, i form av inarbetade kontaktnät mellan köpare och säljare och mellan branschföreträdare och kommuner, som utestänger både nationell och internationell konkurrens. Det bristande kundfokus bidrar till det låga omvandlingstrycket i byggbranschen.

I de fall där initiativ till ökad effektivisering tagits i produktionsledet är det inte säkert att slutkunden fått ta del av vinsterna i form av lägre priser och ökad kvalitet eftersom konkurrenstrycket är lågt. Istället medför effektiviseringsvinsterna ökade vinstmarginaler.

Ett sätt att uppnå ökat omvandlingstryck skulle, utifrån de iakttagelser som Statskontoret gjort, kunna vara ett ökat inslag av industriellt byggande och prefabricering i form av färdiga moduler. Detta kan enligt Statskontorets bedömning leda till att konkurrensen skärps mellan byggmaterialtillverkare och byggtreprenörer. Idag utvecklar både byggtreprenörer och byggmaterialtillverkare industriella metoder som omfattar flera traditionella byggled. Detta kan innebära att byggherren i framtiden i större utsträckning kan välja att upphandla entreprenaden från antingen materialtillverkare eller byggtreprenörer. Drivkraften till denna utveckling ligger främst hos byggmaterialtillverkarna som ser möjligheter att inträda i en ny roll på byggmarknaden.

Hos byggföretagen finns bristande incitament till kompetenshöjning, erfarenhetsåterföring och utveckling

För att nå ökat kundfokus i byggandet anser Statskontoret att det krävs en kontinuerlig vidareutbildning av personalen om nya arbetsformer, processer och samhälls- och miljökrav. Syftet med vidareutbildningen måste vara att öka effektiviteten och kvaliteten och motverka såväl byggfel som höga byggkostnader. Statskontoret kan konstatera att vidareutbildning och erfarenhetsåterföring på initiativ av entreprenadföretagen förekommer sparsamt vilket måste bedömas som en brist.

Det finns vidare allvarlig kritik mot byggbranschens användande av oprövade byggmetoder samtidigt som branschen verkar vara oförmögen att ta till sig forskningsresultat och innovationer. Statskontoret konstaterar att kännedomen om nya forsknings- och utvecklingsresultat är relativt liten inom branschen. Incitamenten till utveckling är låga till följd av det låga omvandlingstrycket och möjligheten att utan förnyelse ändå få lönsamhet i verksamheten, inte minst under högkonjunktur.

Byggbranschen är ingen attraktiv arbetsgivare

Det finns en stor brist på högskole- och civilingenjörer med produktionsinriktning. Dessa bedöms av forskare som centrala som platschefer på byggarbetsplatserna. Det finns även bedömningar som pekar på att arbetskraft med den tidigare gymnasieingenjörsutbildningen även idag behövs på byggarbetsplatsen. Regeringen har i detta syfte tagit initiativ till att införa ett fjärde år på gymnasiets tekniska inriktning.

Statskontoret bedömer att byggföretagen även borde göra byggbranschen till en attraktiv arbetsgivare och öka intresset för byggingenjörsutbildningen genom att bland annat initiera projektarbeten åt elever på gymnasiet och i högskolan under utbildningen och möjliggöra att fler traineeanställningar blir verklighet efter examen.

Hög omsättning av platschefer försvårar erfarenhetsåterföringen

Platschefen är projektledare på byggarbetsplatsen och en nyckelperson som i hög grad kan påverka personalen till ökad kvalitet och effektivitet i byggprocessen samtidigt som denne kan se till att tidigare goda erfarenheter tillvaratas i projektet. Det har visat sig att omsättningen av platschefer är stor idag. Konsekvensen blir att kontinuiteten mellan projekten brister och erfarenhetsåterföringen blir mindre än önskvärt. Statskontoret bedömer att byggföretagen har mycket att vinna på att utreda och komma tillrätta med orsakerna bakom den höga omsättningen.

Förnyelsen av arbetsprocesserna går långsamt

Vid sidan av ett allmänt ökat kundfokus och kompetensarbete finns det enligt Statskontoret anledning för företagens ledning att se över arbetsprocessen och hur den kan standardiseras så att erfarenheter från tidigare lyckade arbetsmetoder kan återanvändas och hitta former för hur

projektteam kan följas åt från projekt till projekt. För att åstadkomma förnyelse är det också viktigt att enskilda företag tar initiativ till ett utökat samarbete med universitet och högskola för att få forskningsresultat tolkade och praktiskt omsatta till användbara verktyg.

9.3.4 Vilka frågor äger arbetsmarknadens parter?

Arbetsmarknadens parter kan förnya branschen

En iakttagelse som Statskontoret har gjort är att utvecklingen av arbetsprocessen i begränsad utsträckning involverar arbetskraft som ska utföra arbetet. I planeringen på arbetsplatsen ges varken byggnadsarbetare eller underentreprenörer tillfälle att delta. Detta innebär enligt Statskontoret en risk för att fattade beslut och nya arbetsmetoder inte införlivas i arbetsprocessens yttersta led vilket i sin tur riskerar att leda till onödiga fel och tidsförluster.

Ett sätt att komma tillrätta med bristerna är att genomföra kompetenshöjande åtgärder i form av fort- och vidareutbildning. Sådan utbildning är även central i arbetet för en ökad erfarenhetsåterföring från tidigare projekt.

Här ligger ett stort ansvar på arbetsmarknadens parter att utveckla former för ett gemensamt arbete. Mer permanenta systemförändringar kan kräva någon form av incitamentsstruktur.

9.3.5 Vilka frågor äger stat och kommun?

Staten kan tydliggöra och utveckla roller inom förvaltningen

Det framkommer i Statskontorets undersökning att länsstyrelserna ser sitt ansvar och sin uppgift inom byggområdet som oklar och efterfrågar tydligare direktiv från regeringen. Det pågående samarbetet med Boverket om kompetensutveckling inom PBL-området anses inte vara tillräckligt.

Vidare anser byggbranschen att Boverkets ansvar och uppgifter inte motsvarar det behov av stöd som finns inom sektorn. Inte heller kommuner får det stöd av Boverket som de menar sig behöva för att fullgöra sina uppgifter inom byggområdet.

Under Statskontorets intervjuer på riksnivå framförs vidare att ansvars- och uppgiftsfördelningen inom miljöområdet är otydlig mellan t.ex. Boverket, Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Detta skapar problem vid utformning av åtgärder och kan resultera i parallellt arbete inom olika delområden.

Sammantaget konstaterar Statskontoret att det verkar finnas en rad brister i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan central och regional nivå och mellan olika myndigheter på riksnivå som kan påverka byggsektorns utvecklingsmöjligheter. Statskontoret menar att det finns skäl för regeringen att utveckla och precisera riktlinjer för myndigheternas roller och stöd till byggsektorns aktörer.

Staten kan skapa regler för ansvarstagande bland branschaktörer

Huvudsyftet med lagen om byggförsäkring är att fel ska avhjälpas snabbt, utan långvariga tvister om vems ansvaret är, och att fel ska kunna avhjälpas även om det inte går att finna någon ansvarig som kan ta på sig kostnaderna. Enigheten i branschen är dock stor om att byggförsäkringen inte är ändamålsenlig. Byggherrens kostnad för byggförsäkringen anses inte vara väl använda pengar. Statskontoret har svårt att bedöma kritiken. Samtidigt menar Statskontoret att det finns behov av någon form av insolvens- och tredjepartsskydd som i delar kan anses vara byggförsäkringens funktion.

En dåligt fungerande egenkontroll kan tala för en viss återreglering

Det finns en stor enighet hos aktörerna i undersökningen om att dagens egenkontrollsystem inte fungerar tillfredsställande.

Byggprocessutredningen föreslår ett återinförande av nyckelpersonen i byggprocessen, dvs. funktionen arbetsansvarig, för att åtgärda bristerna. Denne ska vara med på plats i hela byggprocessen och därmed säkerställa en viss lägsta kompetensnivå på byggarbetsplatsen. Den nuvarande kvalitetsansvarige föreslås bli kallad kontrollansvarig och ska vara fristående från byggföretaget. Kontrollen bygger således fortfarande i huvudsak på byggherrens egenkontroll men kan kompletteras med kontroll av den kontrollansvarige eller genom särskild sakkunnig.

Hos näringslivsföreträdare finns blandade åsikter om Byggprocessutredningens förslag om kommunens utökade maktbefogenheter vad

gäller prövning av bygglov och strängare tillsyn. En del anser att tillsyn och kontroll är branschens ansvar och går att lösa med hjälp av effektiva kvalitetsledningssystem och tredjepartskontroll, andra bedömer att byggnadsinspektören bör stötta en svag byggherre. Boverket och de intervjuade kommunerna menar att Byggprocessutredningens förslag om förändringar i Plan- och bygglagen kommer att förbättra kommunernas möjligheter att pröva och utöva tillsyn över byggandet. Ett potentiellt problem som framhålls är samtidigt att kunna rekrytera ingenjörer för kommunernas nya uppgifter.

Förutsättningarna för branschen att själv åstadkomma kvalitetsförbättringar bygger på en bättre kompetens hos såväl beställare som utförare och ett effektivare omvandlingstryck som leder till att aktörer som bygger med låg kvalitet och tar höga priser slås ut från marknaden. Som Statskontoret tidigare konstaterat är dessa förutsättningar långt ifrån uppfyllda i dagsläget. De förslag om både tydligare egenkontroll, tredjepartskontroll och certifiering av tredjepartsorgan som Byggprocessutredningen har lagt bedömer Statskontoret därför som positiva. Även föreslagna förändringar om kommunens prövning av bygglov och tillsyn av byggandet kan vara lämpliga på kort sikt om inte branschen kan finna modeller för hur företagen och arbetskraften ska få incitament att kvalitetssäkra produktionen. På lång sikt är emellertid ett ökat omvandlingstryck, i kombination med viss tillsyn och stöd, de mest effektiva styrmedlen för kvaliteten i byggandet. Frågan om viss återreglering av kommunernas prövning och tillsyn av byggandet kan behöva utredas ytterligare.

Staten kan motverka formella och informella inträdesbarriärer för att öka det nationella och internationella omvandlingstrycket

För att undvika handelshinder för byggmaterialprodukter har medlemsländerna inom EU arbetat fram ett gemensamt tekniskt språk, dvs. metoder för hur produkternas egenskaper ska mätas och bestyrkas. Informationen om produktens prestanda ska då vara tillförlitlig. Sådana CE-märkta byggprodukter får fritt föras över gränserna inom den inre marknaden. Boverket bedömer att harmoniseringen av standarderna för byggprodukter inom kort kommer att omfatta ca 75 procent av byggmaterialprodukterna.

Kraven på de färdiga byggnaderna är utformade som funktionskrav eftersom man helt har frångått detaljkrav i bygglagstiftningen. För att vägleda byggherrar och deras konsulter om hur de kan uppfylla de funktionsbaserade kraven på den färdiga byggnaden ger Boverket ut allmänna råd som visar på *ett* sätt att uppfylla kraven. Inte heller kraven på den färdiga byggnaden får vara utformade på så sätt att de utgör handelshinder.

Boverket har framfört till Statskontoret att det inte är någon större skillnad mellan Sveriges och andra länders bygglagstiftning. De skillnader som finns är främst kraven på tillgänglighet och miljö- och hälsokrav avseende kemikalieanvändning. De största faktiska skillnaderna i kraven motiveras huvudsakligen av olika klimat, olika vind- och snölast, geologiska faktorer eller olika tradition och kultur i länderna.

Boverket anser sammanfattningsvis att bygglagstiftningen inte är det största handelshindret för inträde på den svenska marknaden. Andra regelverk som arbetsmiljölagstiftning och skattelagstiftning är enligt Boverket betydligt större hinder.

Statskontoret kan inte avgöra om den svenska bygglagstiftningen utgör ett reellt hinder för ökad internationell konkurrens. Däremot finns i Statskontorets undersökning indikationer på informella inträdesbarriärer i form av etablerade kontaktnät som till stor del förklarar den lokala prägeln på byggmarknaden och försvårar ökad nationell och internationell konkurrens.

Den kommunala marktilldelningen kan påverka omvandlingstrycket

En väl fungerande marknad med en mångfald av byggherrar som konkurrerar tenderar att främja kundnyttan bäst. Detta kräver dock transparens och förutsägbarhet i bland annat den kommunala hanteringen av detaljplaner och markförsäljning.

Kommunerna har idag ansvar och redskap att förverkliga de övergripande statliga målen för bostadspolitikerna genom ansvaret för den fysiska planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Detta sker med hjälp av kommunala översikts- och detaljplaner, den kommunala markpolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Tilldelningen av den kommunala marken kan ses som strategisk för att skapa en mångfald inom framförallt bostadsbyggandet. Statskontoret har i en rapport²² till regeringen studerat den kommunala markpolitiken. Av rapporten framgår att konkurrensen mellan byggherrar försvåras av sättet på vilket politiken genomförs och ger de stora etablerade byggherrarna ett försprång gentemot andra byggherrar. Mångfalden och omvandlingstrycket begränsas därmed. Att vissa kommuner också ställer krav på byggherrarna att bygga och bekosta vissa kommunala anläggningar i anslutning till kommunens markförsäljning riskerar att utesluta mindre eller mer specialiserade byggherrar från att delta i byggnationen av bostäder. Den kommunala marktilldelningen kan därigenom påverka omvandlingstrycket på marknaden.

Staten kan införa rätt att få råmark detaljplanelagd och därmed öka omvandlingstrycket

Små byggherrarnas svårigheter att få råmark detaljplanelagd inom rimlig tid försvårar konkurrens och kostnadspress vid byggande av främst bostäder. Statskontoret bedömer att Byggprocessutredningens förslag om att införa initiativrätt för byggherren att lägga fram egna förslag till detaljplanläggning kan stimulera till ökat omvandlingstryck på marknaden.

Högskolan och branschen kan verka för ett ökat deltagande i uppdragsutbildningen för yrkesverksamma byggherrar och en byggherreinriktning i ordinarie byggingenjörsutbildning

För att tydliggöra byggherrerollen och stärka byggherrens kompetens finns det idag en uppdragsutbildning på högskolan för yrkesverksamma byggherrar. Utbildningen förutsätter gymnasiekompetens och arbetslivserfarenhet. Man kan läsa enstaka kurser eller hela programmet. De deltagare som genomgår hela programmet erhåller ett bevis på att de är certifierade byggherrar.

Statskontoret har erfarenhet att antalet deltagare i uppdragsutbildningen hittills har varit mindre än förväntat. Statskontoret menar att högskolan och branschen tillsammans kan verka för ett ökat deltagande i utbildningen samtidigt som man inom ramen för den ordinarie ingenjörsutbildningen på högskolan, kan skapa en inriktning som tydliggör

²² Statskontorets rapport 2006:2, *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

byggherrens roll och lär ut de färdigheter som behövs inom byggherrollen.

Högskolan och branschen kan verka för att innehållet i arkitekt- och byggingenjörutbildningarna blir ändamålsenliga för branschen

Många betonar i undersökningen att nyutexaminerade högskole- och civilingenjörer är dåligt insatta i den praktiska byggverksamheten och har svårt att omedelbart bidra till verksamheten. Det finns ett uppenbart bristande samarbete mellan byggbranschen och högskolan under utbildningens gång vilket gör att de nyutexaminerade har en bristande praktisk erfarenhet vid examen. Det leder till att introduktionsperioden blir lång på arbetsplatsen. Forskare på Kungliga Tekniska Högskolan instämmer i kritiken och menar att byggutbildningen i för liten grad lär ut praktiska färdigheter. Arkitekturutbildningen innehåller dessutom nästan bara designinslag och har en låg koppling till produktion och förvaltning. Statskontoret anser att det finns skäl till att högskolan och branschen tillsammans ser över innehållet i nuvarande arkitekt- och byggingenjörutbildningar.

Staten kan utvärdera arbetsformen för statliga marknadsförändrande initiativ

Ett exempel på ett uppskattat statligt initiativ är Bygga-bo-dialogen. Bygga-bo-dialogen skiljer sig från andra statliga initiativ genom att branschen representeras i arbetet av företagen själva och inte via bransch-, fack- eller intresseorganisationer. Ett flertal lokala aktörer uppskattar detta initiativ som kommunikations- och arbetsform mellan byggsektorn och det offentliga. Statskontoret anser att det finns anledning att utvärdera arbetsformen för att studera om den kan vara användbar inom andra områden.

Den nationella byggsamordnarens arbete är relativt okänt i Statskontorets undersökning. Även andra uppgifter som Statskontoret har tagit del av tyder på en ojämn geografisk spridning av kunskapen om byggsamordnarens verksamhet. Det kan tyda på att arbetsformen är svår att genomföra och bara når vissa aktörskategorier med ett bredare engagemang. Det kan å andra sidan också vara en indikation på att byggbranschen är förändringsobenägen.

DEL 2 Fördjupad uppföljning och nulägesbeskrivning

10 Byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet

I nedanstående kapitel redogörs för en uppföljning av Byggherrens förslag om byggherrens ställning och konkurrensen i byggandet, övriga iakttagelser inom området, en nulägesbeskrivning och resultaten från de lokala fallstudierna.

10.1 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

10.1.1 Uppföljning av Byggherrens förslag

Byggherrepolicy

För att stärka de statliga byggherrarna så att de kan påverka kvaliteten i utförandet och främja konkurrensen i byggsektorn föreslog Byggherrens kommissionen att *ge Statens Fastighetsverk i uppdrag att utarbeta en allmän statlig byggherrepolicy*. I Statskontorets samtal med de statliga byggherrarna framkom att Statens Fastighetsverk inte fått ett sådant regeringsuppdrag.

Statens Fastighetsverk är dock medlem i Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare som är en samarbetsorganisation som bildades år 2001 i syfte att utveckla byggherrrollen genom förbättrad byggherresamverkan inom statlig verksamhet. Detta forum bedriver ett löpande utvecklingsarbete och har bl.a. undertecknat Byggherrens avsiktsförklaring om att utveckla och förbättra byggandet genom utvecklingsprogrammet ”Utmärkt! Samhällsbyggnad”.²³

Samverkansforums arbete spänner över många verksamhetsområden alltifrån teknikutveckling, upphandling, regler och avtal, och arbetsmiljö till arkitektur, kulturmiljö och hållbar utveckling.

Ett annat initiativ till branschsamarbete mellan offentliga aktörer togs hösten 2003 av Vägverket och Banverket som då bildade FIA (För-

²³ Byggsamordnarens och Byggherrens rapporter 1 juni 2005 och 30 juni 2007, SOU Byggherrens Fi2004:15, *Utmärkt! Samhällsbyggnad*

nyelse i anläggningsbranschen). FIA är ett medlemsforum för företag inom anläggningsbranschen som arbetar för att öka produktivitet och effektivitet i anläggningsbranschen. Medlemmarna kommer från hela byggkedjan. Som medlem krävs att företagen är beredda att implementera program och verktyg samt att bidra med projektresurser.

FIA arbetar i dialogform för att effektivisera processens olika delar. Det anses vara en fördel i samarbetet att medlemmarna representeras av högsta ledningen i företagen. Vidare anses det idag finnas ett annat förhållningssätt till förändring i byggbranschen och en annan attityd.

Föreningen Byggherrarna är en organisation som samlar både offentliga och privata byggherrar, dock inte byggtreprenörer som ibland agerar som byggherrar. Föreningen driver många utvecklingsprojekt för byggherrar och delfinansieras av tidigare Byggekostnadsforum. Ett sådant projekt är Best Practice och handlar om mätverktyg och en modell för uppföljning av byggprojekt i syfte att leda till kvalitetsförbättringar i processen. Ett annat projektet, ICT, handlar om att motivera och formulera på vilka sätt byggherrar, i egenskap av ägare, kravställare och beställare, ska driva utvecklingen inom IT.

Rådet för byggkvalitet (BQR) är en ideell förening som arbetar med att säkerställa rätt byggkvalitet. Byggekommisionen föreslog att *BQR skulle läggas ner* eftersom verksamheten inte hade kommit igång och att flera andra fora sysslade med kvalitetsfrågor. BQR har dock fortsatt sin verksamhet och har bl.a. tagit fram en garantiguide som fritt får användas av alla i branschen. Garanti-Guiden innehåller en vägledning för bestämning av garantitidens längd samt råd och anvisningar vid upphandling av konsulttjänster, entreprenader, material och varor. Frågan om garantitid är viktigt i sammanhanget eftersom en lång garantitid anses vara ett medel att stärka kvaliteten i byggandet och sporra konsulter, entreprenörer och leverantörer att kvalitetssäkra sitt arbete.

Garanti-Guiden och Best Practice projektet bedöms av Vägverket vara lyckade satsningar.

Offentlig upphandling

Byggherrens kommissionen anförde att Nämnden för offentlig upphandling (NOU) motverkade affärsmässigheten vid upphandlingar och föreslog att tillsynen av lagen om offentlig upphandling och information om denna skulle föras över till Konkurrensverket. Regeringen föreslog i höstbudgeten för år 2006 att NOU skulle införlivas i Konkurrensverket, vilket också skedde fr.o.m. 1 september 2007.²⁴

Även om det finns signaler som visar att Konkurrensverkets information och rådgivning om LOU har höjt kunskapsnivån i anläggningsbranschen visar en rapport från Lunds universitet att svenska byggherrar ofta upplever upphandlingsprocessen som byråkratisk och komplex. Upphandlingslagen anses hindra samverkan och innovation. Uppfattningen att så kallad partnering och även PPP (Public Privat Partnership) är oförenligt med lagen om offentlig upphandling förekommer också bland byggherrarna. Vidare upplever de kommunala bostadsbolagen att det är svårt att formulera, t.ex. kvalitetskriterier, vilket har haft till effekt att lägsta pris oftast används som avgörande kriterium för val av leverantör. Kvalitetskriterier och andra liknande kriterier anses i allmänhet gynna ett gott innovationsklimat för en sektor. Eftersom den offentliga upphandlingen står för en avsevärd del av de totala bygginvesteringarna anses det därför finnas en risk för att regleringen får en negativ påverkan på innovationsklimatet i byggbranschen.²⁵

En översyn om huruvida Sverige ska införa en konkurrenspräglad dialog i den nya upphandlingslagen²⁶ pågår emellertid.

Högskoleutbildning för byggherrar

Ett förslag från Byggherrens kommissionen var att ge Boverket i uppdrag att i samarbete med högskolor och universitet utforma en utbildning på högskolenivå för byggherrar. Boverket fick inget sådant uppdrag men istället tog intresseföreningen Byggherrarna initiativ till att, tillsammans med de fyra tekniska universiteterna, starta utbildningen Byggherreclass.

²⁴ Prop. 2006/07:01

²⁵ Olander, S., Widén, K & Nordvall, F. (2008), *Implementeringen av LOU – Effekter för byggsektorn* Lunds universitet, Lund.

²⁶ SFS 2007:1091

Utbildningen riktar sig till yrkesverksamma byggherrar inom alla sektorer. Utbildningen har genomförts under fyra terminer. De sökande till programmet väljs ut av respektive företag, men förutsätter gymnasiekompetens och arbetslivserfarenhet. Det finns dels obligatoriska, dels valfria kurser. Kursvalet beror på om sökanden är anläggare eller husbyggare. Man kan läsa enstaka kurser eller hela programmet (60 p). De deltagare som genomgår hela programmet erhåller ett bevis på att de är certifierade byggherrar, certifieringen görs av CITAK. Utbildningen behandlar byggherrerollen, projektledning, acceptansprocess, m.m. En kurs startas varje ny termin. Omfattningen är minst 15 studenter per gång. Antalet deltagare hittills har varit mindre än förväntat. (se vidare avsnittet om Forskning och utbildning).

Täkttillstånd

Byggherrens kommissionen föreslog att *Miljöbalksutredningen skulle få i uppdrag att utreda hur allmänintresset såsom konkurrensintresset kan vägas in i länsstyrelsens prövning av täkttillstånd*. Syftet var att möjliggöra för fler aktörer att få bryta bergkross och naturgrus så att lokala monopolsituationer kan motverkas.

Med täkttillstånd avses tillstånd att ta ut ett material från mark/berggrund, t.ex. grus och morän. Täktverksamhet innebär ofta stora ingrepp i naturen och prövning sker därför med stöd av miljöbalkens föreskrifter. Inträdeshindren för täktverksamhet är relativt höga, då tillståndsprövningen ställer krav på provtagningar m.m. Innehavare av ett täkttillstånd får en lokalt stark position eftersom det finns utträngnings effekter.

I Plan- och bygglagen har det under år 2008 gjorts ett tillägg²⁷ som innebär att en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens ska främjas vid planläggning och byggande. Ett sådant tillägg har tydliggjort för kommunerna att i prövningen om täkttillstånd beakta förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service liksom för byggande av IT infrastruktur och bostadsbyggande. Däremot nämns inte uttryckligen viktiga insatsvaror för byggandet, t.ex. bergkross och naturgrus.

²⁷ 2 kapitlet 2 § i PBL (SFS 2007: 10 - om förändringar i PBL)

I tilläggsdirektiven till Miljöbalksutredningen gavs inte heller utredningen någon uppgift att utreda vare sig prövning av täktillstånd eller konkurrensintresset specifikt. Miljöbalkskommittén²⁸ valde dock att särskilt behandla frågan om prövningen av täktillstånd och framhöll då betydelsen av transparens i prövningsprocessen m.m. som en del av ökad hänsyn till samhällsintresset.

10.1.2 Övriga iakttagelser inom området

Små byggherrar

Mindre företag som uppträder som byggherrar är idag mycket få till antalet. Enligt en rapport från Kungliga Tekniska Högskolan²⁹ producerar små byggherrar i vissa fall till mindre än halva kostnaden jämfört med stora byggherrar samtidigt som de vanligen är mer kreativa och innovativa beträffande utformningen av bostadsprojekt. De har dock stora svårigheter att finansiera sina projekt eftersom banker i regel kräver stort eget kapital för att bevilja tillräckligt stora kreditivån. Ett annat problem är marktillgången. Kommunal sektor som är en stor markägare i bra lägen väljer i första hand stora byggherrar. Ett tredje problem är att det är svårt att få råmark planlagd hos kommunen inom förutsebar tidshorisont. Detta tydliggör enligt rapporten behovet av en initiativrätt för byggherren att lägga fram egna förslag till detaljplanläggning.

Nationell bygglagstiftning samt harmonisering av standarder för byggmaterialprodukter

För att den internationella konkurrensen inom byggsektorn inte ska hindras får de nationella reglerna om byggandet inte utgöra handels hinder. I det följande redogör Statskontoret för det regelverk som gäller för byggnaden som ska uppföras på plats och för handel med byggmaterialprodukter.

Det ligger idag inom EU-medlemsstaternas ansvar att bland annat ställa kvalitetskrav på *byggnadsverk*. Därför är bygglagstiftningen natio-

²⁸ SOU 2003:124, *En effektivare miljöprövning – Delbetänkande från miljöbalkskommittén*

²⁹ Psilander, K. (2004) *Hur små byggherrar lyckas - Arbets- och förhållningssätt* Rapport 29 i KTH:s Bostadsprojekt, Uppsats nr 35. Avd. för bygg- och fastighets ekonomi, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.

nell inom EU.³⁰ Bygglagstiftningen inklusive myndighetsföreskrifterna anger samhällets grundläggande egenskapskrav på byggnadsverk. För att vägleda byggherrar och dennes konsulter om hur de kan uppfylla de funktionsbaserade kraven i bygglagstiftningen ger Boverket dessutom ut allmänna råd som ger exempel på hur kraven kan uppfyllas.

I svensk lagstiftning ställs nio tekniska egenskapskrav på byggnadsverk och sex av dem kommer från EU:s Byggproduktdirektiv.³¹ De tre inhemska kraven härrör från Plan- och bygglagen³². Vissa av de andra sex egenskapskraven, som krav på stadga och beständighet, fanns också tidigare i svensk bygglagstiftning mer eller mindre tydligt uttryckta.³³

Egenskapskraven är idag utformade som funktionskrav eftersom man helt har frångått detaljkrav i bygglagstiftningen. Egenskapskraven får inte vara utformade på så sätt att de utgör handelshinder.

Som ett led i genomförandet av Byggproduktdirektivet har EU-kommissionen rekommenderat medlemsstaterna att införa Eurokoderna för byggnadsverk. Dessa införlivas i Sverige genom att Boverket och Vägverket ger ut de nationella valen i sina författningssamlingar. För Boverkets del finns dessa i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder.³⁴

För att undvika handelshinder av *byggmaterialprodukter* har medlemsländerna inom EU arbetat fram ett gemensamt tekniskt språk, dvs. metoder för hur produkternas egenskaper ska mätas och bestyrkas. För att CE-märka byggprodukter krävs att man deklarerar produktens prestanda på det sätt som anges i harmoniserade standarder eller europeiska tekniska godkännanden som tagits fram gemensamt i enlighet med bestämmelserna i Byggproduktdirektivet. Informationen om produktens prestanda ska då vara tillförlitlig. CE-märkta byggmaterialprodukter får fritt föras över gränserna på hela den inre marknaden. För bygg-

³⁰ De tekniska egenskapskraven på byggnadsverk inom respektive medlemsstats territorium ställs i de nationella byggreglerna.

³¹ Byggproduktdirektivet (89/106/EEG)

³² PBL, SFS 1987:10, har sedermera överförts till BVL (1994:847) i mer eller mindre omarbetad form – dvs. de fanns redan när Sverige anslöt sig till EES.

³³ Däremot kan Sverige inte ha krav på produktnivå när det gäller de helt inhemska egenskapskraven, Jfr 4 § BVL

³⁴ Serie EKS. I Sverige kan systemet i vissa delar användas från och med år 2009.

materialprodukter som ännu inte omfattas av tekniska specifikationer på gemenskapsnivå men som lagligen satts på marknaden i en annan medlemsstat gäller principen om ömsesidigt erkännande.

Boverket gör bedömningen att harmoniseringen av standarderna för byggmaterialprodukter inom kort kommer att omfatta ca 75 procent av byggprodukterna. Idag finns ca 325 harmoniserade standarder av totalt ca 600 förutsedda standarder, dvs. ca 55 procent. Varje produktstandard innehåller i sin tur sedan olika hjälpstandarder, dit hör eurokoderna. Harmoniseringsarbetet kommer inte någonsin att helt färdigställas eftersom det hela tiden tillkommer nya byggmaterialprodukter. Dessutom revideras standarderna med lämpliga mellanrum.

Inom ramen för EU-harmoniseringen finns det krav på att varje medlemsstat ska ha en fungerande marknadskontroll för att stärka tilltron till CE-märket. De kraven ställs både i Byggproduktdirektivet och i EG-förordningen³⁵ om ackreditering och marknadskontroll. Inom byggmaterialområdet ligger ansvaret i Sverige på Boverket. Boverket har därför byggt upp en organisation som ska kunna masskontrollera produkter och ta hand om enskilda ärenden. En upphandlad fältorganisation inventerar på Boverkets uppdrag produktgruppvis vad som finns på marknaden och kontrollerar märkningen. Boverket kan dessutom besluta om att stickprovsvis eller vid misstanke om fel sända vissa produkter för provning hos anmälda organ. Det har hittills genomförts kontroller inom 5–6 produktgrupper.

Boverket har framfört till Statskontoret att det inte är någon större skillnad mellan svenska och andra länders bygglagstiftning. De skillnader som finns avser främst kraven på tillgänglighet och miljö- och hälsokrav avseende kemikalieanvändning. De största faktiska skillnaderna i kraven motiveras huvudsakligen av olika klimat, olika vind- och snölast, geologiska faktorer eller olika tradition och kultur i länderna. Boverket anser att bygglagstiftningen inte är det största handelshindret för inträde på den svenska marknaden. Andra regelverk som arbetsmiljölagstiftningen och skattelagstiftningen kan utgöra betydligt större hinder.³⁶

³⁵ EG-förordning nr 765/2008

³⁶ Boverket grundar sin uppfattning bland annat på vad som framkom vid arbetet med European Village vid Bo01-mässan i Malmö.

Träbyggnadsstrategi

Viss byggmaterialindustri domineras av ett fåtal företag, många med stora utländska ägare. På hemmamarknaden sker konkurrensen mest mellan substituten – trä, betong och stål – och mellan olika produktvarianter och tekniska lösningar. Cirka 90 procent av alla flerbostadshus i Sverige byggs idag av betong medan småhus till cirka 90 procent byggs av trä.

År 2004 tillsatte regeringen en kommitté som skulle samordna den Nationella träbyggnadsstrategin. Regeringen bedömde att strategin skulle ge ökad konkurrens, ökad sysselsättning och regional utveckling. Ökat byggande med trä skulle också medföra en förbättrad miljö. En omfattande kritik har emellertid framförts under årens lopp. Strategin anses konkurrenssnedvridande och förfördelar andra materialslag. Det har också framkommit att strategin kan strida mot EU:s regler om statsstöd precis som den norska motsvarigheten. I forskningsvärlden anses det också att insatser i drift- och underhållsfasen ger större miljö- och kostnadseffekter än vid själva byggandet.³⁷

Konkurrensverkets lagtillämpning

Konkurrensverket har under perioden 2002 till 2008 handlagt ett antal konkurrensrättsliga ärenden som berör byggbranschen. Dessa handlar främst om konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och i något fall förbud mot missbruk av dominerande ställning.

Branschen hade innan den nya konkurrenslagen trädde i kraft många samarbeten inom ramen för branschorganisationer eller andra fora som t.ex. kunde röra prisinformation, kalkylnormer, standardisering av produkter och kontraktsvillkor. Dessa samarbeten medförde att produkter och tjänster blev mer likformiga liksom att sättet att kalkylera och ta betalt blev enhetligt. Detta medförde en risk för begränsningar av konkurrensen. Det har hittills från Konkurrensverkets sida inte genomförts någon heltäckande uppföljning om huruvida branschen har avvecklat alla sådana konkurrensbegränsande samarbeten.

Förekomsten av konkurrenslagsärenden beror i hög grad på hur väl företagen känner till förbuden i konkurrenslagen och i vilken mån före-

³⁷ Remissvar från Chalmers Tekniska Högskola, Kommerskollegium, Statskontoret, Konkurrensverket och Byggkonsultföretaget Industrifakta

tagen är villiga att anmäla förekommande karteller i sektorn. I en undersökning³⁸ som har gjorts på uppdrag av Konkurrensverket och som berör anläggnings-, betong- och krossbranschen svarade nästan hälften av de svarande att det förekommer kartellbildningar i branschen. Med utgångspunkt i de intervjuades svar tycktes det vara vanligast förekommande med karteller i anläggningsbranschen och minst vanligt i krossbranschen. Endast över 40 procent av de svarande ansåg att det fanns risk för upptäckt. En försiktig tolkning som utredningen gjorde var att vinsterna för företaget att medverka i karteller översteg risken för upptäckt och konsekvenserna därav.

Några viktiga ärenden under aktuell tidsperiod som har utretts av Konkurrensverket och resulterat i ett förbud eller ett från företaget frivilligt åtagande berör bl.a. vissa av el- respektive VVS- installatörernas prislistor och kalkylhjälpmedel som tagits fram av respektive branschorganisation. Ett annat ärende berör ventilationsbranschen där två stora konkurrerande företag vid anbudslämning har samverkat om priser och andra affärsvillkor och delat upp marknaden sinsemellan. Inom asfaltbranschen finns ett pågående mål i Marknadsdomstolen om den s.k. asfaltkartellen där nio företag kom överens om priser och delade upp asfaltbeläggningssmarknaden i Götaland och Svealand mellan sig. Beslut kommer att fattas tidigast i februari 2009. Berörda företag är NCC, Vägverket Produktion, Skanska, tre företag inom Peabkoncernen, Sandahls Grus & Asfalt och Kvalitetsasfalt i Mellansverige och Svenska Väg.

Konkurrensverket har under april 2008 kommit med en kartläggning,³⁹ där även byggbranschen ingår, av samarbeten inom ramen för branschorganisationer. Kartläggningen visar att var tredje sådan organisation ägnar sig åt en eller flera verksamheter som kan komma i konflikt med konkurrensreglerna. Exempel på sådana verksamheter är prisrekommendationer, kalkylstöd samt insamling och distribution av prisuppgifter, försäljnings- och kostnadsuppgifter. Byggbranschen ingår i kartläggningen.

³⁸ ARS Research (2005) *Undersökning inom anläggnings-, betong-, och krossbranschen* ARS P0679 juni 2005

³⁹ Konkurrensverket (2008) *Samarbeten inom branschorganisationer*. Rapportserie 2008:1

10.2 Nulägesbeskrivning

10.2.1 Byggherrens ställning och kompetens

Byggherrar kan indelas i olika grupper. *Förvaltarbyggherrar* äger själva fastigheter eller anläggningar och har det som primär långsiktig verksamhet. *Brukarbyggherrar* är t.ex. industrin som inte äger industri- eller kontorsfastigheten själva men som utövar en funktion som ställer krav gentemot hyresvärdarna. *Developers* är de byggtreprenörer som själva tar fram projekt och agerar som tillfälliga byggherrar innan de säljer fastigheten vidare till bostadsrättsföreningar. *Finansiella byggherrar* är de som placerar kapital i fastigheter av finansiella skäl men också måste agera som byggherre, t.ex. AP-fastigheter.

Byggherrerollen kräver en omfattande kompetens

För samtliga byggherrekategorier, inte enbart för förvaltarbyggherrarna, kan det konstateras att det krävs en omfattande och bred byggherrekompetens.

Det finns emellertid tecken på att kompetensen skiljer sig åt mellan olika kategorier av byggherrar. De kommunala bostadsföretagen har en svårare situation än de statliga byggherrarna inom lokal- och anläggningsbranschen. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO) menar att de kommunala bolagen ofta förlorar kompetens under lågkonjunkturer vilket sedermera måste byggas upp under tider med större bostadsbyggande. Särskilt de mindre kommunala bostadsföretagen har inget kontinuerligt byggande. Därmed blir de mer beroende av att köpa in bygg- och upphandlingskompetens av byggkonsulter eller byggtreprenörer som åtar sig byggherre- eller byggledningsuppdrag. De kommunala bostadsföretag som har antagit ett renoveringsprogram, eller en plan för nyproduktion, bygger i regel upp sin egen kompetens.

Statskontoret menar att de statliga byggherrarna också har lättare än de kommunala att främja konkurrensen och attrahera utländska byggare genom att statliga upphandlade anläggningsprojekt storleksmässigt ofta är omfattande och ibland mer specialiserade som kräver en särskild kompetens. Vägverket har börjat med att resa utomlands och marknadsföra stora projekt i syfte att stimulera till fler anbud. Samtidigt har det kommit till Statskontorets kännedom att många statliga byggherrar

inte publicerar förfrågningsunderlagen på engelska vid offentlig upphandling vilket försvårar att fler entreprenörer lägger anbud.

Att de statliga byggherrarna i allmänhet besitter en relativt hög kompetens bekräftas också av Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare liksom från representanter från näringslivet. Dessa framhåller att de statliga myndigheterna på anläggningsmarknaden har en stark byggherrekompetens inom sina egna organisationer.

Vägverket bedömer vidare att byggherrarna i allmänhet har ökat sin kompetens vad gäller kund- och intressentbehov. Däremot anses kompetens om byggandet och genomförandet generellt sett ha minskat.

Intresseföreningen Byggherrarna har, förutom högskoleutbildningen Byggherreclass, anordnat andra utbildningar för byggherrar för att skapa och att upprätthålla en sådan kompetens. Föreningen Byggherrarna har utbildning i egen regi i t.ex. juridik och samarbetsformen partnering.⁴⁰ I dagsläget är det fyra-femhundra personer som gått kursen i partnering. Byggherrarnas erfarenhet är att partnering leder till bättre kvalitet i byggprocessen och i byggandet men att det är svårt att se några direkta kostnadsbesparingar.

Erfarenheter från England visar emellertid på kostnadsbesparingar på tjugo procent vid processpartnering. I Danmark har danska staten infört riktlinjer om partnering där de statliga byggherrarna måste motivera om man inte väljer den samarbetsformen.

Byggherrens roll är komplex

I Statskontorets samtal med Anders Vennström, forskare inom produktionsledning, Luleå Tekniska Universitet, framkommer att byggherrollen i en organisation är mycket komplex och snarare består av ett antal *funktioner* än en specifik *person*. Detta medför bland annat att platschefen hos byggtreprenören har svårt att hitta en motsvarande person hos byggherren med vilken platschefen kan kommunicera under projektets gång. Även om en sådan har utsetts av byggherren har denne ibland inte den kompetens eller det mandat att ta löpande beslut som krävs. Att denna kommunikation fungerar är en förutsättning för att byggherren ska kunna fungera som ”förändringsagent” och påverka

⁴⁰ Beskrivs utförligare senare i avsnittet.

byggprocess och slutprodukt. Även samspelet inom byggherrens egen organisation måste vara ändamålsenligt.⁴¹

Vanliga entreprenadformer

Det traditionella sättet att upphandla entreprenader är upphandling av en *utförandentreprenad*. (generalentreprenad). Beställaren anger här i detalj hur arbetet ska genomföras, de arbetsinsatser som behövs i form av antal arbetstimmar för olika personalkategorier, olika arbetsredskap etc. Eftersom att utföraren kommer in i planeringsprocessen på ett sent stadium förs ingen diskussion mellan beställare och utförare om exempelvis möjligheten att använda helt nya systemlösningar. Beställaren har i detta fall enligt AB04⁴² ansvaret för hela innehållet i uppdraget och delvis också tillvägagångssättet. Utföraren har därmed små incitament att förbättra utförandet genom andra tekniska lösningar eller att hålla nere byggmaterialvolymen i avtalet.

En *delad entreprenad* innebär att beställaren skriver separata kontrakt med två eller flera företag. En delad entreprenad är således en form av utförandentreprenad som används för att få ett större utbud av entreprenörer och inte enbart anlita en enda byggentreprenör för genomförandet.

En annan entreprenadtyp är *totalentreprenad* vilken innebär att beställaren upphandlar både detaljprojektering och byggande vilket innebär att entreprenören kan påverka utformningen av byggarbetet. Regelverket för totalentreprenader är ABT 06.⁴³ Enligt Vägverkets bedömning tillämpas totalentreprenadformen i ökad utsträckning.

Funktionsentreprenad är en variant av totalentreprenaden, dvs. en totalentreprenad med ett drift- och underhållsåtagande efter att anläggningen är färdigbyggd. Beställaren upphandlar här en funktion hos den färdiga byggnaden. I detta fall får entreprenören själv besluta om utformning och kvalitet. Det innebär att om kvaliteten inte är tillräckligt hög

⁴¹ Intervju samt Vennström, A. (2008) *The Construction Client as a Change Agent*. Luleå Tekniska Universitet, Luleå.

⁴² Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader från 2004, utvecklat av Byggandets Kontraktsskommitté, en ideell förening bildat av större beställare och utförare i bygg- och anläggningsbranschen. Normsystemet styr i stort sett alla avtal i branschen.

⁴³ Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten

från början får entreprenören högre underhållskostnader i ett senare stadium. Samtidigt fördelas riskerna mellan beställaren och utföraren så att den som bäst kan hantera eventuella framtida kostnader också får ansvaret för den delen. Detta leder till att incitament skapas hos utföraren att hålla byggnadens kvalitet på rätt nivå och till rätt pris under minst den tid entreprenören är ansvarig för byggnaden. Ersättningen för byggnadsarbetet erhålls vid en funktionsentreprenad inte förrän byggnaden är klar vilket ger utföraren incitament att slutföra arbetet så fort som möjligt. Ersättningen till utföraren för underhållet utgår från anläggningens funktionalitet eller standard. Genom funktionsentreprenaden kan byggherren få ett snabbare genomförande och stimulera till en effektivare arbetsprocess där de totala byggkostnaderna hålls nere.

Det är främst anläggningsbranschen som har börjat tillämpa funktionsentreprenader, exempelvis Vägverket och Banverket. Även bland kommunala och kooperativa byggherrarna av bostäder har denna entreprenadform börjat prövas.

I de samtal som Statskontoret har fört med Vägverket har det framkommit att erfarenheterna av funktionsentreprenader som en effektiviseringslösning är goda. En försvårande omständighet för utvärdering är emellertid att underhållsåtagandena sträcker sig över en relativt lång period – 15/25 år – vilket gör att Vägverket ännu inte har kunnat utvärdera den sammanlagda effekten av entreprenadformen.

Luftfartsverket använder till stor del utförandeentreprenader i form av delade entreprenader för att främja konkurrensen. Luftfartsverket köper också tillsammans med Vägverket in bitumen⁴⁴ på den internationella marknaden och tillhandahåller bitumen i beställda entreprenader.

Oberoende vilken entreprenadform som väljs kan byggherren via avtal till viss del styra genomförandet. Hur stort byggherrens ansvar blir beror till stor del på byggherrens kompetens och möjlighet att åta sig arbetet. SABO bedömer att nya entreprenad- och samarbetsformer i form av funktionsentreprenader och partnering ställer större krav på egen kompetens hos byggherren.

⁴⁴ Bitumen är en strategisk råvara vid asfalttillverkning.

Avtals- och samverkansformen partnering

Partnering är en avtalsform som ökat i popularitet bland byggherrar. Samarbetsformen innefattar bl.a. särskilda former för upphandling, teambuilding inom projektorganisationen, teknisk samverkan, särskild metod för konflikthantering och ett moment av gemensam uppföljning och förbättring.

Partnering kan delas upp i projektpartnering och strategisk partnering. Projektpartnering avser samarbete mellan parter i enstaka projekt. Samverkansformen anses av forskare⁴⁵ mest lämpligt vid projekt med hög komplexitet, hög osäkerhet och risk och/eller stor tidspress. Strategisk partnering innebär samarbete mellan två eller flera parter i mer än ett projekt under en längre period.

Partnering kan ses som en strukturerad samarbetsform där byggherren, konsulterna, entreprenörerna och andra nyckelaktörer gemensamt löser en bygguppgift. Samarbetsformen sker oftast mellan byggherre och byggtreprenör där ett incitamentskontrakt ligger till grund för avtalsförhållandet, dvs. en eventuell avvikelse från ett förutbestämt pris delas mellan parterna, en s.k. vinst- eller förlustdelning. Därigenom ska entreprenören få incitament att beakta såväl kostnad som kvalitet. Ekonomiska incitament kan också skapas för andra viktiga ändamål såsom tid för genomförande, kvalitet, säkerhet, teknikutveckling, samarbete och lägre resursutnyttjande. I dessa fall får entreprenören en penningbonus eller ett avdrag om en förutbestämd nivå över- eller underskrids. Öppen redovisning används och innebär bl.a. att beställaren ska ha full insyn i byggtreprenörens kostnader.

Partneringsamverkan bör hållas isär från Private Public Partnership (PPP) eller Offentlig Privat Samverkan (OPS) där en riskdelning görs mellan den offentlige beställaren och den private utföraren men där riskuppdeleningen strikt regleras i kontrakt och tilldelas den som har störst möjligheter att påverka risken. Det innebär att upphandlings- och kontraktsprocessen blir tidskrävande men att båda parter kan hävda sin rätt vid oförutsedda händelser genom att hänvisa till kontraktets riskfördelning. En vanlig riskfördelning mellan byggtreprenör och byggherre vid partnering är istället 50/50 oberoende vem som har störst möjlighet att påverka risken.

⁴⁵ Intervju med Anders Vennström.

Partnering får inte strida mot lagen om offentlig upphandling (LOU). Det måste vara känt för alla anbudsgivare att beställaren vill upphandla ett arbete som ska genomföras som partnering. Det är också viktigt att göra utvärderingskriterierna tydliga. Statskontoret har tagit del av erfarenheter om att priset i partnering ofta i poängbedömningen vid utvärderingen får en underordnad roll. Andra utvärderingskriterier ökar i poängbedömningen i förhållande till traditionell utvärdering av anbud.

Inom FIA har man arbetat för att ta fram en gemensam modell för partnering eller "Utökad samverkan". FIA rekommenderar alla medlemmar att implementera och tillämpa FIA:s modell. I modellen framhävs att Utökad samverkan är ett strukturerat arbetssätt där avsikten bl.a. är att åstadkomma en mellan beställaren och entreprenören integrerad organisation. Samtidigt framförs att de strikta ansvarsgränserna enligt AB och/eller ABT ska bibehållas men med ett gemensamt incitament för att uppfylla projektets målsättning.

Kommunal marktilldelning

Kommunerna har ansvar och redskap att förverkliga de övergripande statliga målen för bostadspolitiken genom ansvaret för den fysiska planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen. Detta sker med hjälp av kommunala översikts- och detaljplaner, den kommunala markpolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Genom bl.a. den kommunala markpolitiken kan kommuner skapa incitament och möjligheter för olika byggherrar att bygga och därigenom skapa förutsättningar för konkurrens och ett omvandlingstryck inom byggsektorn. Tilldelningen av den kommunala marken kan ses som strategisk för att skapa en mångfald inom framförallt bostadsbyggnad.

Statskontoret har i en rapport⁴⁶ till regeringen studerat den kommunala markpolitiken. Av rapporten framgår att den kommunala marktilldelningen för byggande av bostäder riskerar att leda till en snedvridning av konkurrensen. Den skriftliga dokumentationen av marktilldelningen hos undersökta kommuner är genomgående bristfällig. Motiven till olika beslut kan inte utläsas i tjänsteutlåtandena. Det gällde bl.a. motiv

⁴⁶ Statskontorets rapport 2006:2, *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

till markanvisningsförfarande, vilka överväganden och motiv man hade till val av byggherre och vad man trodde man ska uppnå just med detta val. Därigenom blir insynen vid försäljning av mark otillräcklig och försvårar för mindre byggföretag, i sin roll som byggherrar, att kunna bedöma om den kommunala tillämpningen överensstämmer med politiska riktlinjer om konkurrens och neutrala villkor vid tilldelning av mark.

I rapporten konstateras att konkurrensen mellan byggherrar försvåras till följd av sättet politiken genomförs och ger de stora etablerade byggherrarna en fördel gentemot andra byggherrar. Mångfalden och omvandlingstrycket begränsas därmed. Genom att vissa kommuner också ställer krav på byggherrarna att bygga och bekosta vissa kommunala anläggningar i anslutning till kommunens markförsäljning riskerar detta att utesluta mindre eller mer specialiserade byggherrar från att delta i byggnationen av bostäder.⁴⁷

10.2.2 Konkurrensen i byggandet

Marknadskoncentration

Det traditionella måttet på en marknads konkurrensgrad har varit marknadens koncentrationsgrad. Huruvida hög koncentration är ett konkurrenshinder som minskar effektiviteten på marknaden är dock svårt att avgöra. En mängd andra faktorer måste också tas hänsyn till, t.ex. företags möjligheter att nyinträda på en marknad. Statskontoret har med hjälp av Industrifakta AB tagit fram koncentrationen inom ett antal byggled inom byggsektorn.

⁴⁷ Statskontorets rapport 2006:2 samt Hyresgästernas Riksförbund (2002), *Bostadsbrist-Javisst*,

Tabell 10.1 Aktörskategorier/bygglid andel av total omsättning 2002 och 2007

Aktörsled	Andel av total omsättning 5 största företagen, procent		Andel av total omsättning 10 största företagen,	
	2002	2007	2002	2007
Byggtreprenörer, rikstäckande	84,0	76,2	93,8	91,1
Byggtreprenörer, regional/lokal	7,0	5,1	10,2	8,0
Byggtreprenörer, totalt (rikstäckande/regional/lokal)	43,2	35,7	49,0	42,9
Byggvarutillverkare	10,4	10,2	16,2	16,3
Byggvarudistributör, grossist/detaljist	12,9	16,8	20,2	24,4
Underentreprenör, byggnadshantverk	6,5	5,0	9,7	7,4
Underentreprenör, installatör	15,1	21,9	23,3	26,7

Källa: Industrifakta (årsredovisningar hos aktiebolag)

De tre största företagen i kategorin regionala/lokala byggtreprenörer har verksamhetskoder byggtreprenörer men är i praktiken tekniska serviceföretag inom energiförsörjning.

Byggtreprenörer representerar den största aktörskategorin inom de olika byggliden inom byggsektorn med en samlad omsättning av ca 227 miljarder kronor år 2007 vilket är en ökning med ca 55 procent från år 2002.⁴⁸ Under perioden 2002–2007 minskade både de fem och tio största företagen sin gemensamma marknadsandel av kategorins totala omsättning. De fem största företagen år 2007 var NCC, Skanska, Peab, JM och Vägverket Produktion. Den 1 januari 2009 blev *Vägverket Produktion* ett fristående statligt bolag och bytte namn till Svevia AB.

Orsaken till de minskade andelarna för de största företagen beror på ett antal faktorer. En växande efterfrågan under högkonjunkturen inom både ny- och ombyggnad inom nästan hela landet har skapat möjligheter för lokala/regionala företag att ta marknadsandelar. Därtill kommer en ökad närvaro av utländska byggnadsentreprenörer som till stor del har arbetat som underentreprenörer till svenska företag. De utländska aktörerna har t.ex. tillfört mer kapacitet i de södra och östra delarna av landet. Det har också skett en förskjutning mot renovering och underhåll inom stora delar av byggmarknaden vilket har gynnat de mindre byggtreprenörerna som överhuvudtaget är starkare på ombyggnadsmarknaden än inom nyproduktion. En bristsituation inom

⁴⁸ Inklusive bl. a. Vägverket Produktion och Banverket Produktion

vissa yrkes- och kompetensområden har också begränsat de stora företagens möjligheter att öka sin produktionskapacitet och stimulerat till en ökad användning av utländska företag och utländsk arbetskraft.

Byggmaterialtillverkarna är den näst största aktörskategorin i byggprocessen med en omsättning på ca 204 miljarder kronor år 2007⁴⁹ vilket var en ökning med ca 74 procent jämfört med år 2002.

Byggmaterialtillverkarna uppvisar en annorlunda utveckling än byggentreprenörsledet. Vare sig de fem eller tio största företagen har förändrat sina marknadsandelar av kategorins totala omsättning mellan 2002 och 2007. Dessa utgjorde både 2002 och 2007 ca 10 respektive ca 16 procent. De fem största företagen 2007 är Setra Trävaror AB, Södra Timber AB, SCA Timber AB, Ericsson Network Technologies AB och Tarkett AB.⁵⁰

Byggmaterialdistributörerna (grossister, detaljister och företag med blandad verksamhet) hade en samlad omsättning på ca 192 miljarder kronor år 2007 vilket var en ökning med ca 50 procent från år 2002. Liksom hos byggmaterialtillverkarna uppvisar byggmaterialdistributörerna oförändrade andelar av kategorins omsättning för de fem och tio största företagen mellan 2002 till 2007. De fem största distributörsföretagen hade en andel av omsättningen på ca 16 procent och de tio största en andel på ca 23 procent. Liksom bland byggmaterialtillverkarna kan man notera ett ökat inslag av trävaror mellan de båda åren. De fem största företagen i detta byggled var år 2007 Ahlsell Sverige AB, Beijer Byggmaterial AB, Elektroskandia AB, Dahl Sverige AB och Claes Ohlson AB.

Främst är det företag med grossist- eller kombinerad verksamhet, som ingår bland de tio största distributörerna. Ingen av de nya utlandsägda byggvaruhuskedjorna ingår dock. Det bör ändå noteras att de utlandsägda byggvaruhusen har tagit en betydande andel av försäljningsökningen inom detaljistledet under den aktuella perioden. Främst har de ökat sina marknadsandelar på konsumentmarknaden.

⁴⁹ Inklusiv export

⁵⁰ Hos många byggvarutillverkare ingår även produkter för andra användningsområden.

Underentreprenörerna kan delas in i företag inom byggnadshantverk och installation. Hantverksföretagen omsatte ca 52 miljarder kronor 2007 med en ökning på knappt 50 procent från 2002. Installatörerna omsatte ca 94 miljarder kronor år 2007 vilket var en ökning med ca 40 procent från år 2002.

Kategorin *byggnadshantverk* har haft en liknande utveckling som byggentreprenörerna med krympande andelar för de största företagen från 2002 till 2007. De fem största företagen minskade sin samlade andel från 6,5 till 5 procent och de tio största från knappt 10 till ca 7,5 procent. Det är dock ett flertal av företagen som har bytt namn eller omorganiserats under perioden.

Vad gäller omsättningsutvecklingen är det stora skillnader mellan de största företagen och hela företagskategorin. Totalt var omsättningsökningen för byggnadshantverk nästan 50 procent, medan de fem största företagen uppvisade en ökning med 14 och de tio största med 13 procent. Marknadskoncentrationen verkar alltså ha minskat påtagligt. Det förklaras troligen med att det har tillkommit många nya aktörer i takt med efterfrågetillväxten. Inte minst har mycket av förnyelsen inom miljonprogrammet hittills skett i form av underhållsåtgärder, vilket har medfört stor efterfrågan på byggnadshantverkare med inriktning på renovering och underhåll. De tre största företagen har enbart en procent av den totala omsättningen i byggledet. Dessa är Kungsfiskaren Bygg och Fastighet AB, Frijo AB och Interoc AB. Därefter kommer Sh bygg, sten och anläggning AB och Envac Scandinavia AB.

Installationsföretagen avviker kraftigt från byggnadshantverkarna när det gäller både total marknadskoncentration och utveckling under perioden 2002–2007. De fem största företagen ökade sin andel av kategorins omsättning från ca 15 till ca 22 procent under perioden och de tio största från drygt 23 till knappt 27 procent.

Bakom den ökande marknadskoncentrationen inom installationsbranschen kan det finnas flera förklaringar. Under den aktuella perioden har det skett både omorganisationer med sammanslagning av flera juridiska enheter hos vissa av de största företagen och företagsförvärv för att bredda verksamheter geografiskt eller kompetensmässigt. Dessa har också gynnats av tillväxten inom nybyggnad av bostäder och större

byggprojekt inom både kommersiella och offentliga lokaler. De mindre företagen har sällan tillräcklig kapacitet för att kunna konkurrera om de större byggprojekten, utan har normalt en starkare fokus på renovering, underhåll och servicearbeten i olika former. De fem största företagen har marknadsandelar på mellan 2 och 6 procent och är Bravida Sverige AB, YIT Sverige AB, Siemens AB, E.ON ES Sverige AB och NVS Installation AB.

Marknadskoncentration inom de tre marknadssegmenten

Delar man upp de totala bygginvesteringarna åren 2002 och 2007 i de tre marknadssegmenten bostadsbyggande, lokal- och anläggningsbyggande framgår att andelen bostadsbyggande har ökat med ca 10 procentenheter och omfattar ca 42 procent av de totala bygginvesteringarna. Andelen lokalbyggande har mellan åren minskat med ca 6 procentenheter till ca 32 procent. Det innebär följaktligen att andelen anläggningsbyggande har minskat med ca 4 procentenheter till ca 26 procent av de totala bygginvesteringarna.

Tabell 10.2 Investeringar per marknadssegment 2002 och 2007, löpande priser, ny- och ombyggnadsinvesteringar

	2002 Mdr kr	2002 Andel procent	2007 Mdr kr	2007 Andel procent
Bostäder	50,5	31,6	102,5	41,7
Lokaler	61,8	38,6	79,5	32,3
Anläggningar	47,6	29,8	63,9	26,0
Totalt	159,9	100,0	245,9	100,0

Källa: Industrifakta (feb. 2009)

Industrifakta har tagit fram de fem största byggentreprenörernas omsättning och andelar inom respektive marknadssegment baserat på uppgifter från årsredovisningar för åren 2002 och 2007.⁵¹

⁵¹ Marknadssegmentens värde motsvarar i princip totala byggnadskostnader exklusive moms, tomtmark och eventuella kommunala anslutningsavgifter.

Tabell 10.3 De fem största byggtreprenörernas andel av bostadsbyggandet 2002 och 2007, ny och ombyggnad, procent

	2002	2007
JM AB	11,5	9,0
PEAB	10,4	8,0
NCC	7,8	6,8
Skanska	4,9	3,3
Vägverket Produktion	0	0
Totalt	34,6	27,1

Källa: Industrifakta AB (årsredovisningar).

Av tabellen framgår att de fyra största byggtreprenörerna på bostadsmarknaden, JM, PEAB, NCC och Skanska, har ca 27 procent av den totala bostadsbyggmarknaden. Koncentrationen har minskat under den undersökta perioden men de fyra bolagen har ändå en betydande marknadsandel på denna marknad. Det är framförallt på ombyggnadsmarknaden som de fyra bolagen har förlorat marknadsandelar.

Tabell 10.4 De fem största byggtreprenörernas andel av lokalbyggande 2002 och 2007, ny- och ombyggnad, procent

	2002	2007
JM AB	0,7	0,9
PEAB	14,4	9,1
NCC	8,5	8,5
Skanska	19,8	18,4
Vägverket Produktion	0	0
Totalt	43,4	36,9

Källa: Industrifakta AB (årsredovisningar)

På lokalmarknaden är Skanska, PEAB och NCC de största aktörerna. Marknadsandelen för dessa är ca 36 procent under år 2007. JM har en mindre marknadsandel på ca 1 procent. De tre största bolagens domi-

nans har minskat med ca 6 procentenheter mellan de undersökta åren. Undantaget är NCC som uppvisar en oförändrad marknadsandel.

Tabell 10.5 De fem största byggentreprenörernas andel av anläggningsbyggande 2002 och 2007, ny- och ombyggnad, procent

	2002	2007
JM AB	0	0
PEAB	7	7,2
NCC	10	12,8
Skanska	19,7	14,6
Vägverket Produktion	12	11,3
Totalt	48,7	45,9

Källa: Industrifakta AB, (årsredovisningar)

När vi slutligen betraktar anläggningsmarknaden framgår det att de största företagen, Skanska, NCC och Vägverket produktion, har ca 39 procent av marknaden. Inom detta marknadssegment har Skanska och Vägverket produktion förlorat marknadsandelar mellan åren 2002 till 2007 medan NCC har ökat sin marknadsandel. Det fjärde största bolaget, PEAB, har i stort behållit sin marknadsposition.

Sammantaget innebär detta att marknadskoncentrationen i byggentreprenörsledet är mindre på bostadsmarknaden än på lokal- och anläggningsmarknaden.

Vertikal integration

Många av produktions- eller byggleden, som utgör de olika delmarknaderna inom byggsektorn, är nära sammanlänkade vilket innebär att det för ett byggföretag är fördelaktigt att skaffa sig kontroll över strategiska insatsvaror eller distributionskanaler. Viss forskning säger att vertikal integration kan leda till sänkta priser genom effektivitetsvinster. Annan forskning anger att vertikal integration är ett sätt för företag att minska konkurrensen genom att försvåra för konkurrenter att få tillgång till insatsvaror och kunder genom att kontrollera distributionssystemen. Det innebär att i branscher med hög koncentration och oligopolliknande karaktär, exempelvis byggentreprenadmarknaden,

riskerar den vertikala integrationen ge negativa effekter på konkurrensen och prisnivån.

Industrifakta har undersökt förekomsten av vertikal integration inom kategorierna byggtreprenörer och byggmaterialtillverkare. Undersökningen baseras på de 30 största företagen inom respektive kategori och tar inte hänsyn till om det förekommer flera olika verksamheter hos samma juridiska person. Svenska företag som representerar vertikal integration inom internationella koncerner har inte inkluderats, om inte det svenska bolaget varit ägare till annat svenskt bolag med annan verksamhet. Vertikal integration har definierats som ägande av bolag med verksamhet inom annat aktörsled än det egna.

De 30 största *byggtreprenörerna* hade år 2007 en vertikal integration, som motsvarade omkring 7 procent av deras totala omsättning jämfört med ca 10 procent år 2002. Detta innebär att den vertikala integrationen totalt motsvarade mindre än 5 procent av hela kategorins omsättning år 2007 och 8 procent år 2002.

Byggtreprenörernas vertikala integration omfattade år 2007 ca 12 företag inom byggmaterialtillverkning, två inom byggnadshantverk, tre inom installationer och ett inom byggmaterialdistribution. Sex av de 30 företagen ägde år 2007 företag med verksamhet i annat led än det egna. Dessa var NCC, Skanska Sverige, Peab Sverige, NCC Roads, Lantmännen Bygglant och Tuve Bygg. Fördelningen var likartad år 2002, men med ett väsentligt större antal företag inom byggmaterialtillverkning och byggnadshantverk. Peab som äger sju byggmaterialtillverkare är den byggtreprenör som äger flest.

Totalt sett förefaller det tydligt att den vertikala integrationen minskade påtagligt under perioden samt att byggmaterialdistribution är det område som minst berörs av denna företeelse. Detta beror på en pågående renodling av branschen, speciellt bland byggtreprenörerna. Många av dessa har avvecklat sina maskiner och byggplatsutrustning och övergått till att hyra dessa. Det finns också en rad exempel på att man har avvecklat egen tillverkning av komponenter och byggvaror. Det mest kända exemplet är NCC:s beslut om nedläggning av sin relativt nya fabrik för prefabricering av byggelement i Hallstahammar.

Vertikal integration av strategiska insatsvaror

Som tidigare nämnts har Industrifakta redovisat att den vertikala integrationen har minskat mellan byggentreprenörer och byggmaterialtillverkare, förutom för Peab. Det är dock en väsentlig skillnad mellan vertikal integration i allmänhet och vertikal integration av strategiska insatsvaror väsentliga för byggandet. Statskontoret har därför gett Industrifakta i uppdrag att ta fram uppgifter om vertikal integration av strategiska insatsvaror utifrån årsredovisningar från de stora byggentreprenad- och byggmaterialföretagen inom byggbranschen. Bilden av den vertikala integrationen förändras därigenom.⁵²

Det framgår att Skanska, NCC och Peab fortfarande har en stor vertikal integration av insatsvaror som är väsentliga för byggandet. I vissa fall är integrationen inte synlig eftersom större delen av insatsvarorna produceras inom ramen för byggentreprenadföretagen och aldrig når den externa försäljningsmarknaden. Tillgången till dessa insatsvaror ger företagen en konkurrensfördel och en maktposition på marknaden som är svår att mäta i absoluta tal.

De viktigaste insatsvarorna utgör ballast (grus eller bergkross), asfalt och fabriksbetong. Ballast är en strategisk insatsvara vid tillverkning av asfalt- och fabriksbetongtillverkning. Asfalt är i sin tur en stor insatsvara vid anläggningsbyggande. Fabriksbetong används både i bostads- och anläggningsbyggande. Fenomenet med starka marknadspositioner redovisas nedan.

Som tidigare nämnts är Skanska, NCC, Vägverket Produktion och Peab de största byggentreprenörerna på anläggningsmarknaden. NCC och Peab har dessutom betydande asfaltverksamhet. Tillsammans hade dessa bolag år 2007 koncernbolag som svarade för ca 55 procent av omsättningen (37 resp. 18 %) inom anläggning av vägar. Oden Anläggningsentreprenad AB är en annan stor aktör inom detta område med en andel på ca 10 procent av omsättningen.

Peab är även en stor aktör på fabriksbetongmarknaden genom företaget Swerock AB, som samma år svarade för ca 43 procent av branschomsättningen inom detta område.

⁵² Notera att redovisade uppgifter från enskilda företag kan omfatta flera produkter och verksamheter, vilket kan påverka deras andelar av branschomsättningen

Skanska och NCC äger egna grustäkter för leverans av ballast främst internt inom respektive koncern. Företagen har till följd av sin produktionsinriktning ett stort behov av ballast för egen produktion.

Peab är vidare en stor aktör inom prefabricerade betongvaror genom företagen St. Eriks AB och Skandinaviska Byggelement AB, som tillsammans svarade för ca 7 procent av branschomsättningen inom detta område år 2007. Det innebär att Peab verkar vara det bolag som har störst vertikal integration av strategiska insatsvaror bland de stora byggtreprenörerna. Därmed har Peab inflytande inom flera strategiskt betydelsefulla byggmaterial, som representerar omkring en fjärdedel av den totala materialanvändningen för ny- och ombyggnad.

Prioriterade byggmaterialleveranser till egna företag och stora kunder kan leda till svårigheter för mindre företag att få tillgång till råvaror till ett rimligt pris. Detta, i kombination med begränsade möjligheter att etablera nya grustäkter till följd av miljöskäl, påverkar möjligheterna för mindre företag att konkurrera på lika villkor som större entreprenadföretag.

Bland de 30 största *byggmaterialtillverkarna* måste den vertikala integrationen till andra byggled än byggtreprenörer betraktas som mindre vanlig. År 2007 motsvarade denna omkring en procent av de 30 största företagens totala omsättning och 2002 var andelen omkring fyra procent. Tillverkarnas vertikala integration omfattade 12 företag år 2007 och 16 företag år 2002, samtliga i distributionsledet. Alcro-Beckers med sina egna färgdetaljister hade störst vertikal integration.

Osynlig vertikal integration

Även en osynlig vertikal integration, där ett flertal av de större företagen inom en bransch ingår i utländska koncerner, finns inom byggmaterialindustrin. Denna vertikala integration ger en stark finansiell styrka för systerbolagen på den svenska marknaden som bl.a. medför bättre förutsättningar att klara av tillfälliga konjunktur nedgångar. Det innebär också att moderbolagets strategiska riktlinjer till stor del torde vara desamma för alla systerbolag på den svenska marknaden vilket kan leda till att systerbolagen inte agerar helt oberoende av varandra och att konkurrensen dem emellan därmed minskar.

På den svenska *cementmarknaden* finns ett stort företag, Cementa AB, med en marknadsandel på 95 procent. Strukturen med ett stort cementföretag i flera europeiska länder har uppkommit genom att det tidigare fanns en europeisk marknadsdelning mellan de stora cementföretagen i Europa. Idag ingår Cementa i den tyska koncernen Heidelberg Zement AB. Det tyska företaget äger på den svenska marknaden även Uddevalla Cementgjuteri AB, Millfill AB, Arjeplogs Cementgjuteri AB och Floda Cementgjuteri Försäljnings AB. Det innebär att Heidelberg Zement via sina dotterbolag har en marknadsandel på den svenska marknaden på 97 procent. Varugruppens andel av ingående material för ny- och ombyggnad uppgår till 2,2 procent.

Heidelberg Zement är också ägare till andra bolag på den svenska marknaden, som tillverkar och säljer *ballast* (Sand & Grus AB Jehander), *prefabricerade betongvaror* (Abetong AB) och *fabriksbetong* (Betongindustri AB). Dessa svarade för ca 11, ca 12 respektive ca 15 procent av den svenska branschomsättningen för dessa varor år 2007. Detta innebär att Heidelberg Zement har ett betydande inflytande inom varugrupper, som tillsammans utgör ca en fjärdedel av totalt materialvärde inom ny- och ombyggnad.

Andra stora företag på den svenska försäljningsmarknaden för *ballast* är Sydsten AB med ca 12 procent av branschomsättningen och Askania AB, som ingår i nederländska företaget S.C.R. Sibelco NV med en andel på ca 10 procent år 2007. Ballasttillverkningen inom byggtreprenörkoncernerna kommer till övervägande del inte ut på den externa försäljningsmarknaden eftersom ballasten används inom den egna tillverkningen.

Andra stora tillverkare av *fabriksbetong* vid sidan av Swerock (ingående i Peabkoncernen) och Betongindustri (ingående i Heidelberg Zementkoncernen) är Färdig Betong AB, som ägs av brittiska företaget Thomas Concrete Group AB och hade en andel på ca 22 procent av branschomsättningen år 2007. Inom det *prefabricerade betongvarusortimentet* är Strängbetong AB, som ägs av franska Consolis SAS, störst med ca 26 procent av branschomsättningen följt av Abetong (ingående i Heidelberg Zementkoncernen), Benders Sverige AB och St Eriks (ingående i Peabkoncernen).

Två andra viktiga insatsvaror med hög grad av osynlig vertikal integration är *gipsskivor* och *mineralull*. Inom det franska företaget Compagnie de Saint Gobain SA finns både gipsskive- och mineralullstillverkning. Saint Gobain bedöms svara för närmare 60 procent av gipsskivemarknaden i Sverige, där dotterbolaget Gyproc AB är störst. Saint Gobains produkter distribueras bl.a. via det egna bolaget Optimera Svenska AB. Det näst största företaget Norgips AB ägs av tyska Knauf International GmbH.

Saint Gobains tillverkning av mineralull i Sverige görs främst av Saint Gobain Isover AB (f.d Gullfiber AB). Totalt hade koncernen år 2007 ca 31 procent av branschomsättningen för mineralull i Sverige. Den andra stora tillverkaren av mineralull är Paroc AB (f.d Rockwool AB), som ingår i den finska koncernen Paroc Group Holding OY. Paroc hade ca 32 procent av branschomsättningen år 2007.

Horisontell integration

I Industrifaktas kontakter med byggbranschen framkommer att det finns indikationer på att den horisontella integrationen ökat, både hos vissa större byggtreprenörer och inom byggmaterialindustrin. Uppköp av företag med samma eller liknande produktsortiment som förvärvaren har i sitt sortiment kan öka möjligheten att upprätthålla hög tillväxt, öka sin närvaro på regionala marknader samt hos byggtreprenörer och installationsföretag klara kompetensförsörjningen när en ökad andel av arbetskraften går i pension.

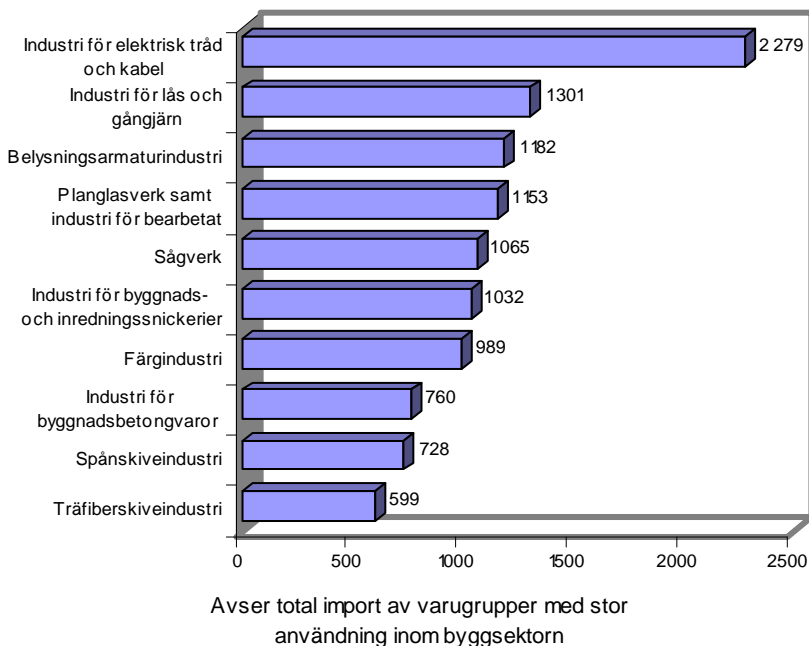
Import av byggmaterial

Industrifakta AB har inhämtat uppgifter från Statistiska Centralbyrån över import av byggmaterial. Statistiken baseras på data för 29 huvudbranscher med varugrupper som i stor omfattning används inom byggnadsverksamhet. Import redovisas som totala värden för respektive varugrupp och tar inte hänsyn till bedömd andel som används inom byggsektorn.

Totalt ökade importen av de identifierade byggvarugrupperna med ca 65 procent under perioden. De varugrupper som ökade mest värdemässigt var elektrisk tråd/kabel, lås/gångjärn, belysningsarmaturer, planglas, sågade trävaror, byggnads-/inredningssnickrier samt färg. Ingen importvarugrupp av betydelse minskade under perioden.

Det måste dock beaktas att i figur x över varugrupper som har haft högst importökning, kan endast en tredjedel eller mindre hänföras till byggnadsverksamhet, dvs. elektrisk tråd/kabel, sågade trävaror, färger, spånskivor samt träfiberskivor.

Figur 10.1 Varugrupper med störst importökning 2002–2007 i mkr.



Källa: Industrifakta AB

Import av byggmaterial på den professionella marknaden

Importkonkurrens av byggmaterial har av forskare inom näringen i många år ansetts som det enda medlet att öka konkurrenstrycket på denna marknad. De stora rikstäckande byggentreprenörerna har börjat förändra sitt inköpsbeteende och ökat sin import av byggmaterial samtidigt som de har koncentrerat materialinköpen till färre materialleverantörer. Ett delsyfte bakom entreprenörernas ändrade materialinköp har varit att undvika kapacitetsbrist för vissa varugrupper under högkonjunktur genom långsiktiga samarbeten med vissa materialleverantörer.

Som vi tidigare har sett sker en stor del av importen också av befintliga materialleverantörer genom en s.k. osynlig vertikal integration. Det innebär att de svenska tillverkarna kompletterar sitt eget sortiment med utländska varor ofta inom ramen för den egna koncernen.

Ett problem för importörer av byggmaterial är bl.a. att det är svårt att få in en ny produkt hos olika grossister. För grossisterna är det enklare att ha färre produkter och produktvarianter i lager än det omvända förhållandet. Grossister bistår även med en viss servicefunktion till installatörer genom redogörelser för produkternas kvalitet, hur de monteras etc. Det breda sortimentet av produktvarianter inom varje produktgrupp i kombination med att ge service gör det svårt att ha många olika leverantörer i grossistsortimentet.

Det finns enligt Industrifakta ett visst ökat intresse för importerade byggvaror hos beställare/byggherrar. Detta varierar dock mellan olika varugrupper. Intresset för import påverkas bl.a. av möjligheter till kvalitetskontroll och framtida kompletteringsköp. Flera strategiska byggmaterial har också visat sig vara svåra att importera på grund av höga transportkostnader i förhållande till värde. I vissa fall, som för betongvaror, har bristande kapacitet inom landet varit det viktigaste incitamentet för import.

Trots den ökade importen av byggvaror under perioden 2002–2007 bedömer Statskontoret att konkurrenstrycket från fristående utländska företag fortfarande är relativt litet för flertalet strategiska byggmaterial. Detta beror i stor utsträckning på att en stor del av importen sker inom ramen för de stora byggtreprenörerna och byggmaterialtillverkarna. Omvandlingstrycket och prispressen från importörer, som är helt fristående från svenska byggtreprenörer eller byggmaterialtillverkare, saknas i huvudsak fortfarande på den professionella marknaden.

Import av byggmaterial på konsumentmarknaden

Lågprisvaruimporten på konsumentmarknaden anses fortfarande vara låg. Inköpen från Polen har ökat för vissa varugrupper under perioden 2002–2007 men totalt verkar det inte vara fråga om någon dramatisk ökning av byggvaruexporten från östra Europa.

Flera länder i Asien med Kina i spetsen har under den aktuella perioden både höjt sin kvalitetsnivå och ökat sina exportansträngningar för bl.a. byggmaterial. Den svenska importen från Kina har också ökat relativt kraftigt för vissa varugrupper som belysningsarmatur och lås/gångjärn men totalt sett verkar inte heller importökningen från Asien har varit särskilt markant.

En viss skärpt konkurrens inom byggvaruhandeln kan noteras genom etablering av utländska byggvaruhuskedjor som Bauhaus, K-Rauta och Hornbach. Detta har pressat lönsamheten hos många företag inom svensk byggvaruhandel och därmed ökat intresse hos dessa för egen direktimport av vissa produktgrupper. Många svenska hantverksföretag har t.ex. minskat sina inköp från sina traditionella leverantörer till förmån för de nya utländska byggvaruhusen.

Utländsk närvaro i utförlädet

Vid den senaste konjunkturnedgången i mitten på 1990-talet blev de medelstora svenska entreprenörerna uppköpta och koncentrationen ökade markant inom byggentreprenadledet. Det framgår att utländska entreprenadföretag har svårt att få en fastare förankring på den svenska marknaden om de inte ingår i stora solida koncerner så att företagen inte riskerar att bli uppköpta av de svenska rikstäckande byggentreprenörerna.

Industrifakta AB har för Statskontorets räkning hämtat in uppgifter över utländsk arbetskraft i Sverige och utländska företag verksamma på den svenska marknaden under perioden 2002–2007.

Utländsk arbetskraft

Sedan Sverige blev medlemmar i EU har reglerna för arbetskraftsinvandring från andra medlemsländer förändrats kraftigt. I dagsläget får en medborgare från något av EU:s medlemsländer, inklusive Norge och Island, som är arbetstagare, egen företagare, studerande eller har tillräckliga medel för sin försörjning uppehålls rätt i Sverige och får således vistas mer än tre månader utan uppehållstillstånd.

Varken en arbetsgivare i Sverige som vill rekrytera arbetskraft från ett EU-land, samt Norge eller Island, eller en arbetstagare från dessa länder behöver således ansöka om arbetstillstånd.

Inom byggbranschen, precis som i många andra branscher, har detta inneburit att antalet utländska arbetstagare har ökat under den senaste konjunkturuppgången sedan år 2002.

Enligt beräkningar från fackförbundet Byggnads fanns år 2002 cirka 1000 *utländska kollektivanställda arbetstagare* inom den svenska byggbranschen vilket motsvarade 0,8 procent av det totala antalet kollektivanställda inom byggbranschen. Motsvarande siffror för år 2007 var enligt Byggnads mellan 8000 och 10 400 arbetare vilket motsvarade cirka 7 procent av det totala antalet kollektivanställda inom byggbranschen.⁵³

Enligt beräkningar från Industrifakta, som även inkluderar utländska småföretag vars anställda av olika orsaker sannolikt inte inkluderades i Byggnads redovisning, var emellertid antalet *utländska byggnadsarbetare och hantverkare verksamma inom småföretag inom svenskt byggande* under den undersökta perioden mellan 1 500 och 2 000 personer år 2002 och minst 10 000 år 2007. Detta skulle motsvara 1,5 av det totala antalet kollektivanställda byggnadsarbetare 2002 och 8 procent 2007.⁵⁴

Orsaken till ökningen av antalet utländska arbetare mellan 2002 och 2007 kan i hög grad tillskrivas den EU-utvidgning som ägde rum 2004 och den goda konjunktur som präglade den svenska marknaden liksom frånvaron av diskriminerande regler för arbetskraft från dessa länder.

Ett område som uppvisar en låg grad utländsk arbetskraft är de *tekniska installationsbranscherna*. Ingen av de fyra branscherna inom installationsteknik verkar ha haft utländsk arbetskraft, som svarade för mer än 1 procent av de kollektivanställda vare sig år 2002 eller år 2007, även om man i någon bransch tror att det har skett en liten ökning under perioden. En hantverksbransch där man uppger att det har skett en märkbar ökning av utländsk arbetskraft under den aktuella perioden är *måleribranschen*. Det saknas dock enligt Industrifakta statistiska data som bekräftar utvecklingen.⁵⁵

⁵³ Industrifakta (2008) *Marknadsanalys för Byggsektorn*

⁵⁴ Industrifakta (2008)

⁵⁵ Industrifakta (2008)

Vid sidan av enmansföretagen och de kollektivanställda utländska arbetarna förekommer till viss del också *utländska tjänstemän med utländsk examen* på den svenska byggmarknaden.

Förekomsten av denna yrkeskategori verkar dock variera kraftigt mellan enskilda företag och verksamhetsområden. Troligen är detta enligt Industrifakta en vanligare företeelse inom vissa av konsultbranscherna än inom den produktionsrelaterade verksamheten. Även hos de stora svenska byggtreprenörerna förekommer det emellertid tjänstemän med utländsk bakgrund och examen. Hos ett av de större företagen utgjorde dessa 7–8 procent av tjänstemannakåren år 2008, vilket troligen är en ovanligt stor andel. Hos ett annat större byggföretag var motsvarande andel mindre än 1 procent och om alla typer av aktörer inkluderas är det enligt Industrifakta inte troligt att andelen år 2007 översteg 2–3 procent.⁵⁶

Av den utländska arbetskraften på den svenska byggmarknaden utgörs en del av *personal som hyrs ut via utländska bemanningsföretag*. Efter EU-utvidgningen 2004 förutsågs dessa öka kraftigt genom att slippa teckna svenska kollektivavtal. Det har dock visat sig att en sådan ökning uteblivit. Detta beror på att de flesta byggnadsföretagen kräver att det aktuella bemanningsföretaget har tecknat ett s.k. bemanningsavtal med facket för att man ska anlita företaget. En förutsättning för att få teckna ett bemanningsavtal med facket är vidare att företaget är med i arbetsgivarorganisationen Bemanningsföretagen. Från deras sida har man på senare tid uteslutit de utländska bemanningsföretag som inte är registrerade i Sverige och därmed omfattas av svenska regler och avtal.

Detta innebär sammantaget att de praktiska möjligheterna för utländska bemanningsföretag att ta sig in på den svenska byggmarknaden utan att teckna svenska avtal är små. Incitamenten för dessa utländska företag förväntas också minska efter det bemanningsdirektiv som antogs av EU i oktober 2008 och som säger att personal från ett bemanningsföretag, inhemskt eller utländskt, ska ha samma villkor som arbetsplatsens fast anställda.

⁵⁶ Industrifakta (2008)

Sammanfattningsvis förefaller det framförallt finnas två orsaker till att företag anlitar utländsk arbetskraft på den svenska byggmarknaden. Den första syftar till att pressa kostnaderna genom anlitandet av billigare arbetskraft medan den andra syftar till att kompensera brist på inhemsk kompetens med arbetskraft från utlandet.

Utlandsägda entreprenörsföretag

Ett ökat antal *utlandsägda byggentreprenörer* på den svenska byggmarknaden har också kunnat konstateras sedan Sveriges EU-inträde. Enligt beräkningar från Industrifakta fanns år 2000 mellan 150–200 utländska entreprenörer med en eller fler anställda på den svenska byggmarknaden. År 2007 hade den siffran stigit till mellan 300 och 400 företag.⁵⁷ I denna grupp ingår bl. a större byggentreprenörer, som medverkar vid stora infrastrukturprojekt. Förekomsten av denna företagskategori på den svenska byggmarknaden började enligt Industrifakta bli vanlig i samband med Öresundsbrobygget och har under perioden 2002–2007 ökat påtagligt.

Denna ökning beror delvis på ett ökat kapacitetsbehov i och med den ökning av bostadsbyggande och större anläggningsprojekt som ägt rum under perioden men även på det faktum att upphandling av stora byggprojekt numera i större omfattning sker internationellt enligt EU:s regelverk.

På anläggningsmarknaden har det under den undersökta perioden varit lättare för utländska entreprenörer att inträda på marknaden då projekten ofta är stora och komplexa samt mer specialiserade. Den ökade närvaron av utländska anläggningsföretag kan sannolikt också förklaras av att Vägverket och Banverket har varit framgångsrika i att marknadsföra sitt upphandlingsbehov. Entreprenaderna rör sig om delar av större uppdrag t.ex. Citybanan, Norra Länken, Hallandsåstunneln, Botnia-banan och Citytunneln. Exempel på sådana företag är de tyska internationella företagen Bielfinger Berger AG som etablerat ett kontor i Göteborg, Hochtief AG och Züblin AG med kontor i Sollentuna samt de danska bolagen Per Aarsleff A.S och E. Phil & Søn A.S. Det frans-

⁵⁷ Industrifakta framhåller härvidlag att beräkningar av utländska företags närvaro på den svenska byggmarknaden är förknippade med ett stort osäkerhetsmått som inte minst beror på att inköpt kapacitetsförstärkning till redan befintliga entreprenader inte kunnat registreras. Den siffra som här redovisas är således endast antalet utländska entreprenader på den svenska byggmarknaden.

ka företaget Vinci jobbar i ett konsortium med Skanska och det österrikiska företaget Strabag AG har förvärvat majoriteten av aktierna i Oden Anläggningsentreprenad. Det finns även företag med bostadsproduktion som har etablerat sig, t.ex. det norska företaget Veidekke AS som är verksamt i Sverige även inom de två andra marknadssegmenten lokal- och anläggningsmarknaden.

En annan kategori utländska företag som har ökat sin närvaro under den aktuella perioden är *mindre och medelstora byggnadshantverksföretag* från vissa av de länder som blev medlemmar i EU 2004. Dessa företag har kunnat erbjuda konkurrenskraftiga priser och samtidigt kunnat tillföra den kapacitet som behövts för att klara en växande efterfrågan. Den vanligaste formen för dessa företag har varit underentreprenader och en del av företagen har arbetat för eller ägts av svenska byggföretag i andra länder som t.ex. Polen.

En tredje kategori utländska företag med en eller fler anställda är *specialister inom olika teknikområden*, som oftast kommer från västra Europa och troligen inte har ökat sin närvaro i samma omfattning som de båda grupperna ovan.⁵⁸

Vid sidan av ökningen av antalet utländska företag med en eller flera anställda på den svenska byggmarknaden har antalet *utländska enmansföretag* ökat påtagligt. Mellan åren 2002 och 2007 ökade antalet från drygt 200 till cirka 800. Industrifakta framhåller emellertid att det finns en osäkerhet i dessa siffror. Detta beror dels på huruvida alla enmansföretag skall räknas som juridiska personer eller inte och dels på den betydande andel svarta tjänster som omfattas av denna kategori företag.⁵⁹

Trots denna osäkerhet står det ändå klart att det under senare år skett en betydande ökning av antalet utländska enmansföretag. Denna ökning kan till största del tillskrivas EU:s utvidgning 2004 då ett stort antal länder i östra Europa blev medlemmar, däribland Polen, Estland, Lettland och Litauen. Ökningen av antalet enmansföretag från dessa länder berodde på ett antal faktorer. En faktor är självfallet att dessa rent geografiskt ligger nära Sverige. Särskilt stor ökning av utländska

⁵⁸ Industrifakta (2008)

⁵⁹ Industrifakta (2008)

enmansföretag har också noterats i de södra och östra delarna av landet med en koncentration till Storstockholmsregionen. Av avgörande betydelse för ökningen var även den goda byggkonjunkturen och det höga prisläge som kännetecknade den svenska byggbranschen under den undersökta perioden liksom det faktum att ett antal andra EU-länder införde övergångsregler för medborgare från de nyblivna EU-medlemmarna. Detta innebar sammantaget att den svenska byggmarknaden blev attraktiv för företag i de nyblivna EU-länderna.

10.3 Iakttagelser från lokala fallstudier

10.3.1 Byggherrens ställning

Bristande kompetens till följd av generationsväxling, slimmade organisationer och centraliserad upphandling

En relativt enig bild av byggherrens bristande kompetens framträder i alla tre fallstudier. Byggherren anses ha en viktig roll i produktionsprocessen, men kunskapen om att leda och övervaka arbetet är inte tillräcklig. Bristerna anses till stor del bero på den generationsväxling som pågår hos byggherren där nyutexaminerad personal saknar viktig praktisk byggherrefarenhet eftersom det kan ha gått lång tid mellan olika byggprojekt samtidigt som byggherren under tiden kan ha bytt ut erfaren personal.

En annan förklaring till bristerna som framförs av vissa lokala aktörer är att slimmade organisationer, där beställarnas totala resurser har minskat, har inneburit att specialistkompetens om byggandet har försvunnit. Svaga byggherrar anses lägga över mer av ansvaret och beslutet på byggentreprenören genom att handla upp en totalentreprenad. Detta kan innebära att byggherren förlorar kontrollen och beslutanderätten över byggprocessen.

En tredje förklaring till bristande beställarkunskap är stora svängningar i byggkonjunkturen som innebär att kompetens försvinner under lågkonjunktur och måste återigen byggas upp under högkonjunktur samtidigt som byggprocessen då är forcerad.

Vissa lokala aktörer menar emellertid att beställaren inte behöver vara inblandad i alla praktiska delar i en byggprocess och därför besitta den

typen av sakkunskap som finns i entreprenadledet. Istället anses det tillräckligt om byggherren kan ställa tydliga krav på hur slutresultatet ska se ut. Det bör enligt dessa räcka att byggherren ställer upp tydliga funktionskrav som det sedan är upp till byggtreprenören att tillgodose.

För lite planering och projektering, pressade byggtider samt avsaknad av långsiktiga spelregler leder till bristande beställningar

Förfrågnings- och beställningshandlingar anses av många lokala aktörer vara bristfälliga. Vidare anses byggherren generellt lägga ner för lite tid på planering i de tidiga skedena av byggprocessen och många gånger startar byggherren byggandet innan man projekterat färdigt. Denna brist i form av otillräckligt eller ofärdigt underlag verkar finnas hos både stora som små beställare.

I vissa fall kan offentliga projekt börja genomföras trots att det kan finnas en medvetenhet från beställaren om att projektet kan bli dyrare än planerat eller att slutresultatet blir bristfälligt. Pressade byggtider till följd av politiska beställningar kan överskugga genomtänka planer och beräkningar. Inte heller finns det en budget för eventuella förändringar som kan krävas vid ändrade förutsättningar eller politiska krav.

Kommunikation mellan byggherre och byggtreprenör fungerar inte tillfredsställande

Kommunikationen mellan byggherre och byggtreprenör brister i flera fall och leder till att samspelet i det löpande arbetet fungerar sämre. Det saknas många gånger en tillräckligt kompetent motpart för byggtreprenörens platschef att diskutera med under byggprocessen. Byggherren kan ha lagt över arbetet med planering och konstruktion på antingen en medarbetare i den egna organisationen eller anlitat en konsult, som ingendera har mandat eller kompetens, att kommunicera med platschefen om något blir fel eller ska ändras i konstruktionen.

Fokus på låg kostnad leder till att livscykelutvärderandet i huvudsak finns hos långsiktiga förvaltare

En annan iakttagelse från fallstudierna är att i de fall byggherren inte själv ska förvalta byggnaden finns en större fokus på att bygga till en så låg kostnad som möjligt än att tänka på livscykelperspektiv och den långsiktiga kvaliteten hos byggnaden. Kommunala bostadsbolag anses

vara ett exempel på en bra byggherre eftersom man bygger för egen förvaltning.

Utbildning eller köp av specialistkompetens stärker byggherren

Byggherren anses genom utbildningar kunna lära sig mer om byggherrens ansvar och roll. Det finns dessutom möjlighet att anlita konsulter, som kan fungera som ombud för byggherren. Det verkar dock finnas en ökad medvetenhet hos större beställare om behovet av att bygga upp en egen byggherrekompetens.

Varierad syn på partnering

Partnering och liknande samarbete anses av vissa lokala aktörer kräva ännu större kunskaper än en traditionell produktionsprocess. Beställarens roll i partnering blir beroende av stor kompetens och flera anser att samarbetsformen förutsätter en jämbördig ställning mellan utförare och beställare. Andra lokala aktörer menar att partnering är ett sätt att komma tillrätta med problemet med en svag beställare. Genom samarbetsformen skulle man kunna undvika fel som begås tidigt i byggprocessen och som sedan fortplantar sig genom byggprocessen. Särskilt en byggherre framför att det ibland kan vara svårt att se framtida konsekvenser i form av driftkostnader och underhåll i de val byggherren gör tidigt i projektet. Partnering skulle därmed kunna vara ett sätt att lättare förutse sådana konsekvenser.

10.3.2 Konkurrenten i byggandet

Partnering anses missgynna små och nya företag

Partnering upplevs av vissa företag som en konkurrenshämmande företeelse eftersom man anser att byggentreprenörens roll blir mer omfattande och gynnar entreprenörer med stora personalresurser. Det finns exempel på att beställaren ställer krav i förfrågningsunderlaget att entreprenören ska ha erfarenhet av partnering eller ha arbetat med byggherren tidigare. Detta krav vägs in i den totala poängbedömningen vid utvärderingen av anbuderna och inverkar negativt på konkurrensen.

Priset är vid traditionell offentlig upphandling det mest avgörande vid val av olika anbud medan tidigare samarbete med byggherren har större betydelse vid partnering. I det fall beställaren saknar erfarenhet av anbudsgivare eller anbudsgivare saknar referenser från partnering

försvåras nya företags möjligheter att etablera sig i regionen. Partnering har i första hand slagit igenom hos offentliga beställare och i mindre utsträckning hos privata.

Inarbetade kontaktnät på företags- eller individnivå är hämmande för konkurrensen i entreprenadledet

Det framkommer av fallstudierna att byggherrens erfarenheter från företag eller olika arbetslag i företaget ofta är avgörande för vilket företag som vinner anbudet. Lokala kontakter mellan företag på orten kan också försvåra för byggföretag utanför regionen att kunna anlita lokala underentreprenörer. Särskilt under högkonjunktur är det svårt att få tag på underentreprenörer vid utannonserad upphandling.

I Borlänge har enskilda hantverkare, arbetslag eller platschefer större betydelse vid val av entreprenör än företaget i sig. Beställare i större orter, t.ex. Malmö, är i större utsträckning öppna för nya företag med goda referenser.

Omfattande konkurrensbrist i byggmaterialledet

Det råder en enighet om att det råder en bristande konkurrens bland materialtillverkare. Det gör att det är svårt att pressa priser eller få volymrabatter. Flera upplever att det finns låsta strukturer på byggmaterialmarknaden, som minskar möjligheten att köpa vissa material, som t.ex. gipsskivor, från andra länder.

Vissa stora byggtreprenörer har försökt att själva importera byggmaterial. Enligt deras erfarenheter är emellertid byggherrar skeptiska till att entreprenören använder och installerar importerade produkter, eftersom byggherren för dessa produkter saknar serviceavtal med svenska företag. Det finns en oro för att det kan vara svårt att få tag på reservdelar eller få service utfört.

Konkurrensen varierar med konjunkturen

Konkurrensen upplevs variera kraftigt mellan olika konjunkturlägen. Vid högkonjunktur är det till följd av hög efterfrågan och kapacitetsbrist lättare för nya företag att inträda på de lokala byggmarknaderna. Konkurrensen mellan företagen förbättras dock inte eftersom det finns arbete för alla. Priserna höjs i allmänhet kraftigt. Stora företag med större finansiell styrka anses ha lättare än små företag att konkurrera

med priset i lågkonjunktur samtidigt som den utländska företagsnärvaron minskar till följd av bristande efterfrågan. Konkurrenten ökar inledningsvis i lågkonjunktur för att sedan minska när nya och små företag drar sig ur den lokala marknaden, blir uppköpta eller går i konkurs.

LOU medför att kvalitet nedprioriteras vid offentliga beställningar på bostadsmarknaden

Priset blir många gånger avgörande vid offentliga upphandlingar där lagen om offentlig upphandling måste tillämpas. Detta gäller dock inte för anläggningsmarknaden som till stor del domineras av stora och kunniga byggherrar som använder sig av entreprenadformer som gynnar kvalitet. Om beställaren däremot inte är tillräckligt stark eller besitter tillräcklig kompetens är det däremot vanligt att priset blir den faktor som avgör val av entreprenör eftersom risken att beslutet blir överprövat i domstol då minskar. Vissa byggherrar anser att det är byggentreprenörerna som, genom att tidigare ha riktat kritik mot byggherren för att denne inte valt lägsta pris, har drivit fram att priset blir avgörande kriterium vid upphandling. Konkurrenten med kvalitet blir därigenom missgynnad. Privata beställare använder i större utsträckning än offentliga andra kriterier än priset vid upphandling.

Utländsk konkurrens är ojämnt fördelad över landet

De lokala fallstudierna bekräftar bilden av den utländska arbetskraftens och de utländska företagens spridning i landet. I norra Sverige verkar förekomsten av utländsk konkurrens vara mycket liten även i en tillväxtkommun som Umeå. Även byggmarknaden i Borlänge, där byggkonjunkturen varit sämre än i övriga landet, kännetecknas av ett litet inslag av utländska arbetare och företag. Den förekomst av utländska arbetare och företag som ändå finns i dessa kommuner verkar i hög utsträckning begränsas till konsumentmarknaden.

I Malmö som skiljer sig från båda dessa kommuner, dels konjunkturrellt i förhållande till Borlänge och dels geografiskt, har förekomsten av utländska företag och arbetskraft varit mer omfattande och här är förekomsten även spridd till större byggprojekt.

I södra Sverige märks ökad konkurrens under högkonjunktur

I fallstudierna anförs från vissa företag i Malmö att konkurrensen är tillräcklig men troligen svag i en internationell jämförelse. Det finns ett antal medelstora företag i Malmöregionen som har lyckats växa under högkonjunkturen. Andra företag i Malmö upplever att det i vissa fall finns konkurrens men att det i allmänhet är de största rikstäckande entreprenadbolagen som har störst möjlighet att vinna upphandlingar.

De senaste åren har företagen märkt en ökad närvaro av tyska byggentreprenörer i Malmöregionen. Polska företag och hantverkare har medverkat i underentreprenader för småhus- och bostadsrättsprojekt och även danska företag har agerat på byggmarknaden. De största byggentreprenörerna uppges ha anlitat polska och tyska underentreprenörer och hantverkare. Inom konsultledet har företagen främst märkt en ökad närvaro av svenska företag på den lokala marknaden men också en viss ökning av danska.

Att använda utländsk arbetskraft anses emellertid vara svårt, eftersom dessa i många fall har annan tradition när det gäller säkerhetsfrågor m.m., vilket kan leda till missförstånd och olyckor. Information på flera språk anses också fördyra byggprojektet.

Byggherrar kan främja konkurrensen

Mindre företag anser sig ha svårt att arbeta för landsting och andra stora offentliga beställare, eftersom man saknar kompetens och resurser för att möta deras krav. Andra krav som utesluter nya och mindre aktörer är krav på erfarenhet av ett visst antal liknande projekt. Till stor del handlar det om att ha upparbetade relationer och kontakter med beställare på den lokala byggmarknaden för att vinna upphandlingen.

Det framkommer önskemål om att byggherrarna borde främja mindre och nya företag i lågkonjunktur för att upprätthålla konkurrensen på marknaden på lång sikt. Byggherrar kan gynna mindre företag genom att dela upp entreprenaderna i mindre delar, där alla företag kan vara med och konkurrera. Kommuner med eget markinnehav kan i stor utsträckning påverka hur många företag som kan inträda på den lokala marknaden genom att dela upp stora entreprenader och ge möjligheter för fler företag att köpa kommunal mark. Byggherrarnas intresse för innovationer är en faktor som också kan skapa sund konkurrens.

11 Byggkostnaderna

I nedanstående avsnitt redogörs för en kartläggning av vidtagna, pågående och planerade åtgärder inom området byggkostnader, en uppföljning av Bygghälsöns förslag, en nulägesbeskrivning inklusive kartläggning av byggkostnadernas utveckling samt resultaten från de genomförda fallstudierna.

11.1 Metod och källor

Statskontoret har i föreliggande kartläggning i huvudsak använt sig av tillgängliga data hos SCB. Utvecklingen för bostäder följs dels genom byggnadsprisindex, BPI och faktorprisindex, FPI. Dessa indexserier beskrivs mer utförligt senare i detta kapitel. Redovisningen görs med deskriptiv statistik.

Såväl Bygghälsöns som andra källor har starkt framhållit att osäkerheten i datamaterialet är mycket stor och att det är svårt att lämna uppskattningar annat än på aggregerad nivå. Byggnadsprisindex, BPI släpar dessutom efter och är endast tillgängligt fram till 2006 vilket ytterligare bidrar till svårigheter att utifrån befintligt datamaterial beskriva utvecklingen.

Det bör också vägas in att SCB i FPI arbetar med *listpriser*, det vill säga de anslagna priserna som företagen uppger innan förhandling.⁶⁰ Även om SCB bearbetar listpriserna i FPI genom att ta hänsyn till olika former av generella rabattsystem, så skiljer sig listpriserna ibland starkt från det verkliga utfallet efter rabatter. Samma sak gäller för anbudspriser – inte minst på anläggningssidan där många infrastrukturprojekt drabbats av kostnadsöverdrag i förhållande till budget i varierande utsträckning. Överhuvudtaget visar det sig (fortfarande, se nedan) vara mycket svårt att följa prisutvecklingen för anläggningar och lokaler.

Entreprenadindex, E84, finns för prisutvecklingen av enskilda anläggningsarbeten. Däremot saknas *vikter* för anläggningsbyggande vilket innebär att det inte går att väga samman de olika anläggningstyperna till ett totalt anläggningsindex. Det medför att det inte går att dra några

⁶⁰ När avtal tecknas med enskild kund kan leverantörer ge volymrabatter etc.

generella slutsatser av entreprenörsindex över prisutvecklingen för anläggningar. Kategorin *anläggningar* omfattar dessutom många olika slags byggnadstyper och variationen i utförande etc. kan skilja sig kraftigt åt mellan objekt med likartad funktion (t.ex. broar), varför kostnaderna också kan skilja sig starkt åt mellan olika objekt med samma funktion.

Observera att axlarna i figurerna av grafiska skäl har olika utgångstal.

11.2 Historisk utveckling av byggkostnaderna

11.2.1 Byggkommissionens slutsatser och Statskontorets uppföljning

Regeringen gav Boverket i uppdrag att göra en fördjupad kartläggning av byggkostnadernas utveckling år 1960–1999⁶¹ vilken sedan låg till grund för Byggkommissionens kartläggning. Byggkommissionen utgick även i sitt arbete i stor utsträckning från den kartläggning som genomfördes av Byggkostnadsdelegationen.⁶² I denna uppgavs att produktionskostnaderna för flerfamiljshus något mer än fördubblades realt från år 1968 till 1998 och ökade med knappt 70 procent för gruppbyggda småhus under samma period. Som förklaring till prisutvecklingen anges, utöver strukturella frågor såsom produktivitet och effektivitet, stigande materialpriser och stigande markkostnader.

Utredningen framhöll att det finns ett samband mellan prispförändringar och den allmänna industrikonjunkturen samt att marknadsstrukturen ifråga om konkurrens i tillverknings- eller i grossistledet påverkade prisutvecklingen. Utredningen belyste särskilt förekomsten av vertikal integration i sektorn samt bristen på konkurrens inom olika delmarknader som orsak till prisökningen. Byggkommissionen anslöt sig till denna bild.

Forskaren Hans Lind hänvisade i sin rapport till ESO till Rune Wigren som menade att byggkostnadernas ökning till så mycket som omkring

⁶¹ Boverket (2002) *Bostadsbyggande och byggkostnader åren 1960–1999*.

⁶² SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*.

50 procent kan förklaras av ökad kvalitet.⁶³ Denna siffra tonades dock ner i Boverkets rapport.⁶⁴ Inte heller Bygghögskolekommittén förde fram förändrad kvalitet som en vägande förklaring till kostnadsutvecklingen. Statskontoret har i det fortsatta arbetet vägt in olika tänkbara påverkande faktorer men inte genomfört någon egen analys av kvalitetsutvecklingen.

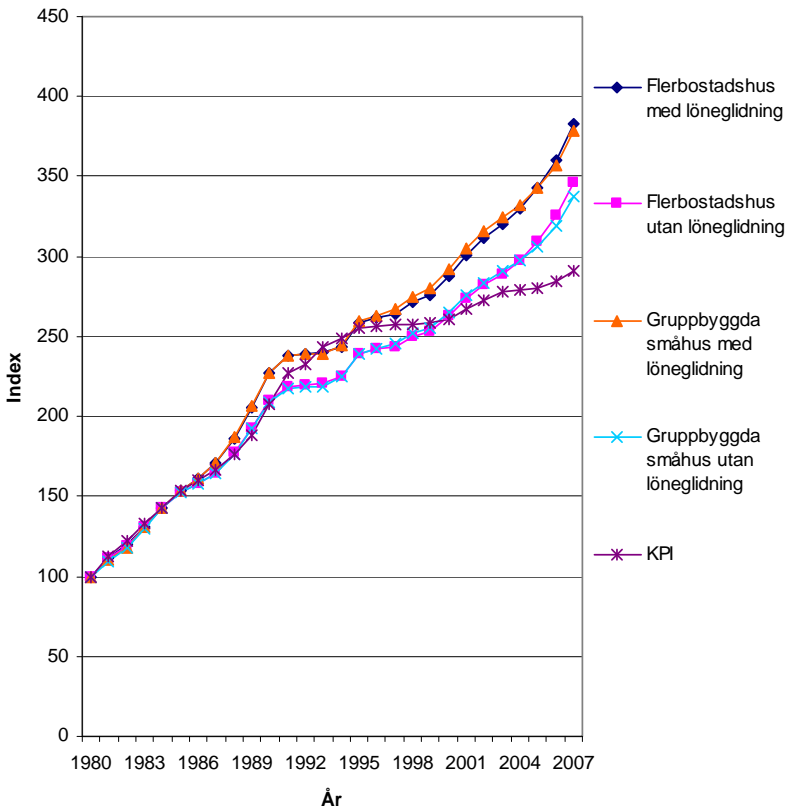
Bygghögskolekommittén konstaterade att priserna ökat mycket kraftigt under 1980-talet fram till krisåren på 1990-talet.

I figur 1 visas total faktorprisutveckling exklusive moms för perioden 1980 till 2007 med respektive utan löneglidning samt KPI.

⁶³ Ds 2003:6 *Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001*.

⁶⁴ Boverket (2002).

Figur 11.1 Total faktorprisindex efter bostadstyp med och utan löneglidning, exkl. moms samt KPI 1980–2007 (1980=100)



Källa: SCB samt egna bearbetningar

Av figuren framgår att den totala faktorprisutvecklingen var relativt lika för flerbostadshus respektive småhus fram till och med början av 1990-talet, såväl med som utan löneglidning. I början av 1990-talets krisår mattades faktorprisutvecklingen i byggsektorn av något, men från och med mitten av 1990-talet ändrades detta och faktorpriserna i byggsektorn steg återigen. Denna utveckling har sedan hållit i sig och dessutom stärkts.

Av figuren framgår även att prisutvecklingskillnaden mellan flerbostadshus och gruppbyggda småhus är mindre än skillnaden i total faktorprisutveckling med respektive utan löneglidning. Detta innebär att lönerna, historiskt sett, påverkat totalpriset mer än själva byggnadstypen. Vad som framförallt är noterbart i figuren är dock faktorprisutvecklingen relativt KPI. I ovanstående figur framgår tydligt att prisökningarna under den angivna perioden ökat betydligt mer jämfört med den allmänna prisutvecklingen i samhället.

Det förefaller slutligen som att konjunktursvängningar påverkat bostadsbyggandets prisutveckling i större utsträckning än den allmänna prisutvecklingen. Under 1990-talets krisår planade prisökningstakten ut för bostäder och understeg t.o.m. KPI-utvecklingen, vilket delvis förklaras med att arbetslösheten i byggsektorn var högre jämfört med andra sektorer och delvis med att subventioner och skatter förändrats under perioden.

SCB har redogjort för kostnadsutvecklingen relativt inflationen. Mellan år 1996 och 2001 ökade byggkostnaderna för flerbostadshus med femtio procent medan inflationen under samma period enligt KPI ökade med 4,3 procent.

Ovanstående kartläggning stämmer överens med den bild som framkom i Byggekommisionens betänkande. Den stämmer också väl överens med den bild som i övrigt framförts i olika sammanhang om att byggsektorn är kraftigt konjunkturkänslig.

Byggekommisionen gjorde även en internationell jämförelse i vilken det kunde konstateras att byggkostnaderna inte var anmärkningsvärt höga i jämförelse med andra EU-länder. Byggekommisionen förde även en diskussion kring markkostnadernas betydelse för den totala byggnadskostnaden och konstaterade att denna ökat kraftigt, särskilt i vissa områden, och stod för så mycket som 14 till 19 procent av den totala produktionskostnaden i storstadsområdena. Byggekommisionen undersökte också planprocessens betydelse för kostnaderna och priset till slutkund i form av hyresnivåer och kom fram till att kommunerna har stora möjligheter att påverka byggkostnaderna via planprocessen men även via markprissättning och kommunala avgifter och taxor m.m.

Statskontoret har mot bakgrund av frågans komplexitet och de förutsättningar som funnits inom ramen för denna rapport inte i detalj undersökt de kostnader och priser som avgörs av kommunernas markpolitik etc. Under utredningens gång har det dock inte framkommit något som talar för att dessa kostnadsposter skulle ha minskat under perioden. I sammanhanget kan hänvisas till Statskontorets granskning av ärendehanteringens av markanvisningar i sex kommuner från år 2006 där det kunde konstateras att kommunernas rutiner och handläggning i marktilldelningsprocessen har stor betydelse för markkostnadsutvecklingen.⁶⁵

Avslutningsvis kan hänvisas till den studie som genomfördes vid Institutet för bostads- och urbanforskning år 2004.⁶⁶ I denna framhålls, liksom i Byggekostnadsdelegationens betänkande och de av SCB redovisade siffrorna, att det framförallt är kostnaderna för flerbostadshus som ökat. I studien framgår dock att perioder med kraftiga kostnadsökningar varvats med perioder med måttliga eller t.o.m. sjunkande kostnader.

Sammanfattningsvis kvarstår den bedömning som Byggekommisionen lämnade; *byggkostnaderna har ökat mer än övriga priser och denna utveckling har fortsatt*. Byggekommisionen menade att de höga byggkostnaderna till stor del kunde förklaras med brist på konkurrens och bristande pristransparens, men även med den urholkade byggherrekompetensen. Byggekommisionen framhöll dock att brist på enhetliga kalkyl- och redovisningsmodeller gjort det mycket svårt att få fram annat än grova uppskattningar av byggkostnadernas utveckling och innehåll. Statskontoret ansluter sig till denna bedömning och har funnit att den aktuella tidsperioden med statistiska mått sett är mycket kort varför det är svårt att få något annat än en preliminär och mycket generell bild av kostnadsutvecklingen. Däremot kan understrykas att det inte gått att finna några belägg för att den nuvarande stora kostnadsökningen för flerbostadshus huvudsakligen kan förklaras med kvalitetsförändringar.

⁶⁵ Statskontoret (2005): *Granskning av ärendehanteringens av markanvisningar i sex kommuner. 2005/393-5*.

⁶⁶ Berger, T. (2004) *Byggekostnaderna i Sverige - igår och imorgon. Arbetsrapport. Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet*.

11.3 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utvecklingen inom området

11.3.1 Uppföljning av Bygghörmyndigheten förslag

I följande avsnitt redogörs för den uppföljning som Statskontoret gjort av Bygghörmyndigheten förslag om åtgärder för att sänka byggkostnaderna. I uppföljningen redogörs i viss utsträckning även för olika aktörers inställning till förslagen.

Utöver höga markkostnader och kostsam planprocess konstaterade Bygghörmyndigheten, som nämnts ovan, att den bristande konkurrensen hållit byggpriserna högre än vad som varit fallet med ökad konkurrens.

För att förbättra konkurrensen föreslog Bygghörmyndigheten ett antal åtgärder som skulle syfta till bättre prisövervakning, bättre beställarkompetens och bättre avtalsmässiga villkor med hänvisning till Lagen om offentlig upphandling (LOU). För att sänka byggkostnaderna lade Bygghörmyndigheten flera olika förslag inom olika områden, förslagen som rör konkurrens behandlas under annat avsnitt i denna rapport. I remissvaren, däribland i remissvaret från Statskontoret,⁶⁷ framkom dock kritik om att dessa förslag var indirekta och i bästa fall skulle resultera i att byggkostnaderna sänktes på lång sikt men att Bygghörmyndigheten förslag inte skulle ha en *direkt* effekt på byggkostnaderna.

Förslag om uppdrag till SCB och Boverket att utöka produktionen av officiell statistik för alla typer av byggnadsverk

Bygghörmyndigheten föreslog att regeringen skulle ge SCB i uppdrag att i samverkan med Boverket utveckla ett system för officiell statistik över produktionskostnader och priser för alla typer av byggnadsverk. Bygghörmyndigheten anförde att det bara fanns officiell statistik rörande produktionskostnader och priser för bostäder. För att öka möjligheten till jämförelse m.m. föreslogs att officiell statistik även skulle produceras för andra byggnadsprojekt (lokaler och anläggningar). Bygghörmyndigheten hänvisade till Bygghörmyndigheten delegationen som i sitt betänkande menade att den befintliga statistiken på området var bristfällig, vilket begränsade nyttan av den.

⁶⁷ Statskontoret: Remissvar, diariernr. 2003/38-4

SCB och Boverket ställde sig båda positiva till förslaget i sina remissvar, men SCB framhöll särskilt dels de stora svårigheterna med att samla in statistik från byggherrar avseende nybyggnation av bostäder, dels de stora svårigheterna med att få fram enhetlig statistik då det saknas enhetliga beteckningar och definitioner etc. som möjliggör jämförbar statistikproduktion mellan olika objekt och över tid.

Byggherreföreningen menade å sin sida att Byggherreföreningen givit en starkt missvisande bild av kostnadsutvecklingen och hänvisade till egna undersökningar med samma källor som visade på ett annat resultat. Även Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, uttryckte liknande ståndpunkt i frågan och menade att skatternas effekter på byggkostnaderna borde ha belysts bättre av Byggherreföreningen. Föreningen Svenskt Näringsliv avstyrkte bestämt förslaget med hänvisning till att ett utkrävande av pris- och kostnadsstatistik från företagen i hög grad skulle kunna utgöra ett intrång i byggföretagens affärshemligheter.

Förslaget genomfördes inte. Statskontoret har i kontakt med olika branschföreträdare dels funnit att man fortfarande upplever prisstrukturerna som icke-transparenta, dels funnit att man fortfarande har olika uppfattningar om vad prisutvecklingen beror på. Prisuppgången på vissa material förklaras av många parter med stigande priser för energi och bränsle till följd av stigande världsmarknadspriser.⁶⁸ Sveriges byggindustrier menar att rådande kollektivavtal försvårar för kostnads-effektivisering av byggprocessen.

Företrädare för FIA Sverige framförde att man tvärtemot utredningens intentioner avsåg att verka för att frångå att man följer E84 i avtal och att man istället avsåg verka för att varje förhandling genomfördes separat utan hänsyn till rådande indexutveckling. Det framkom också att utförandet för samma funktion kan variera mycket kraftigt, t.ex. kan det samtidigt byggas upp till tjugo olika brotyper för samma ändamål och funktion. Statskontoret drar slutsatsen att denna omständighet förstärker den uppfattning som SCB gav uttryck för om svårigheter med att schablonisera kostnadsposter för anläggningar.

⁶⁸ Under perioden har råoljepriset stigit kraftigt (källa: Konjunkturinstitutet).

Förslag om webbaserade arbetsverktyg för marknadsinformation m.m.
I prispressande syfte föreslog Byggekommisionen att regeringen skulle ge Boverket i uppdrag att, bl.a. genom webbaserade arbetsverktyg för marknadsinformation m.m., stärka samverkan mellan offentliga byggherrar på regional bas. Byggekommisionen anförde att de statliga byggherrarna skulle kunna samverka genom ett utbyte av information rörande anbud, taxor, tekniklösningar m.m. i syfte att kunna pressa kostnaderna och förbättra sin omvärldsbevakning. Vidare underströks det att det är viktigt att tillämpa största möjliga sekretess i hanteringen.

Boverket har inte fått något särskilt uppdrag av regeringen angående detta förslag, däremot genomförde Boverket inom ramen för Byggekostnadsforum ett projekt kallat RIK-projektet.⁶⁹ Syftet var att stärka informationsutbytet och kunskapsöverföringen mellan byggherrar, dock inte enbart offentliga. Projektet har inte utvärderats och inga resultat avseende tänkbara effekter på prisutveckling eller kostnads-effektivitet finns tillgängliga.

Förslag om att ge Boverket möjlighet att stödja pilotprojekt som har till syfte att sänka bygg- och/eller boendekostnaderna eller på andra sätt utgöra goda exempel i ett livscykelperspektiv.

Byggekommisionen anförde att Boverkets befintliga bidrag till byggande av hyresrätter och bostadsprojekt som främjade ekologisk hållbarhet var otillräckliga. Byggekommisionen menade att det var nödvändigt att ge stöd till andra typer av projekt i syfte att utveckla byggprocessen och att t.ex. utveckla nya entreprenadformer eller öppna inköpsvägar oavsett upplåtelseform eller ägarkategori (avseende bostäder).

Byggekommisionens förslag genomfördes delvis inom ramen för Byggekostnadsforum som under perioden 2001–2007 delade ut bidrag till olika typer av byggprojekt av pilotkaraktär. Byggekostnadsforum delade sammanlagt ut 106,5 mkr till olika pilotprojekt. Projektet utvärderades av en extern konsult. Utvärderingen gällde Byggekostnadsforums övergripande verksamhet och inte en bedömning av de enskilda projekten eller utbildningarnas effekt. I utvärderingen konstaterades att

⁶⁹ Boverket (2006): *Byggherrar i samverkan: - Resultatredovisning – information – kommunikation. En slutrapport från en seminarierie kring Byggekostnadsforums pilotprojekt, metoder och resultat.*

Byggekostnadsforum enligt vad som erfarits i intervjuer med de externa aktörerna i projektet, mottagits positivt. Däremot saknades det mätbara verktyg för att kunna avgöra om utdelningen av bidrag haft någon effekt på pris- och kostnadsutvecklingen inom branschen.⁷⁰

Statskontoret har inte funnit något underlag som möjliggör en långsiktig bedömning av bidragens effekt på pris- och kostnadsutvecklingen. Statskontoret ansluter sig därför till utvärderarens ståndpunkt att det inte är möjligt att avläsa någon effekt av projektet på pris- och kostnadsutvecklingen totalt sett eller inom något segment, byggled eller annan kategori.

11.3.2 Övriga iakttagelser inom området

Åren efter det att Byggekommisionen lämnade sitt betänkande har, som framgår ovan, kännetecknats av en stark prisökning för byggandet. Statskontoret har inte funnit skäl att ompröva den bild som getts i ett antal olika sammanhang om att en bidragande orsak till prisutvecklingen är den bristfälliga konkurrensen i branschen som helhet.

Sammanfattningsvis konstaterar Statskontoret att olika åtgärder för att sänka kostnader i form av prispress eller ökad kostnadseffektiviteten genomförts avseende följande priskategorier

- Materialpriser och lönekostnader
- Entreprenadpriser – ökad konkurrens i anbudsprocessen
- Kostnadseffektivisering av byggprocessen
- Avtals- och transaktionskostnader

Materialpriser och lönekostnader

Byggvaror distribueras ofta i flera olika led vilket innebär svårigheter för pristransparens. Olika former av rabattsystem gör att de s.k. listpriserna, det vill säga de anslagna priserna, ligger långt ifrån de inköpspriser som entreprenörer kan få via olika rabattsystem. Som exempel på rabattsystem kan nämnas volym- och trohetsrabatter för större materialinköp av byggvaror liksom andra former av rabatter som

⁷⁰ Sweco Eurofutures (2007) *Rätt forum! Men möjligen fel format för att sänka byggkostnaderna... – en utvärdering av Byggekostnadsforum.*

riktar sig särskilt till vissa installatörskategorier. Detta har inneburit att t.ex. installatörer kan välja att i särredovisning av material och arbetskostnad vid offerter redovisa materialkostnader i form av listpriser exklusive rabatter. Därmed kan installatörer via materialrabatter nå kostnadstäckning för arbetskostnader som då framstår som lägre än vad de faktiskt är.

Problemet med transparens uppstår även när rabatterna redovisas i anbudsprocessen. Byggentreprenörer har här haft möjlighet att konkurrera i anbudet genom att låta kunden ta del av byggentreprenörens rabatt hos leverantör. Statskontoret har emellertid under genomförda intervjuer tagit del av uppgifter som ger vid handen att det inte nödvändigtvis finns något incitament för entreprenören att ge heltäckande information om omfattningen av eller formen på rabatten. Vissa rabatter kan till exempel ges retroaktivt. Detta innebär att redovisade materialkostnader till beställare, även efter dragen rabatt, inte nödvändigtvis överensstämmer med faktiska materialkostnader. Om entreprenören dessutom väljer att redovisa ett ursprungligt pris som ligger på hög nivå, uppstår ytterligare svårigheter för kunden att göra ett informerat val. Eftersom leveransavtalen från grossistledet innehåller prisuppgifter på upp till 10 000-tals produkter kan det vara mycket svårt för en kund att avgöra om en byggentreprenörs leveransavtal prismässigt är bättre eller sämre i förhållande till konkurrenternas anbud.

2005 genomförde Banverket, Vägverket och Luftfartverket en gemensam bitumenupphandling för sina projekt. Syftet med den gemensamma upphandlingen var dels att nå ett pris som var bättre än det som erbjöds av den huvudsaklige leverantören på den svenska marknaden (det svenska priset var ca 50–70 procent högre än det europeiska genomsnittet) och dels att erbjuda bitumen till ett konkurrenskraftigt pris till mindre entreprenörer. De stora entreprenörerna kunde få avsevärda volymrabatter på bitumen vilket innebar att de kunde lämna ett lägre totalpris på entreprenader. Genom att själva upphandla bitumen kunde beställarna (verken) få in fler anbud till sina projekt.

Vägverket och Banverket tog också, som en konsekvens av avslöjandena om kartell inom asfaltbranschen år 2001,⁷¹ initiativ till FIA

⁷¹ Konkurrensverket inledde 2001 en utredning i ärendet, stämningensansökan lämnades in 2003 och dom avkunnades 2007. Domslutet är överklagat.

Sverige i december år 2003. Det långsiktiga målet var att sänka byggkostnaderna med trettio procent.

Industrifakta genomförde år 2005 en studie av utländsk lågpriskonkurrens inom byggsektorn.⁷² De fann att de som under perioden 2004–2005 verkade ha noterat den största ökningen av utländsk lågpriskonkurrens var vissa typer av hantverksföretag. Ökningen var dock endast marginell ifråga om utländska byggentreprenörers närvaro på marknaden.

Vidare fann man att i stort sett samtliga stora företag förberedde för en ökad *lågprisimport av byggmaterial*. Inställningen till att köpa in byggnadsarbeten från utländska entreprenörer skiljde sig inte heller mellan privata och offentliga byggherrar. I den kartläggning som Industrifakta gjorde till Byggekostnadsdelegationen framgick att det fanns ett antal varugrupper där prisskillnaden var förhållandevis stor vid direktimport, t.ex. bedömdes prisskillnaden för sanitetsporslin och VVS-produkter vara så stor som 30–50 procent. Statskontoret har dock inte funnit några data eller andra uppgifter som pekar på att direktimporten ökat avseende dessa produktgrupper.

Industrialiserat byggande har framhållits som ett sätt att sänka kostnaderna i flera olika sammanhang. Avseende material skulle detta innebära högre grad av standardisering vilket skulle leda till en sänkning av produktionskostnaderna.⁷³ En del talar för att den svenska byggmarknaden i vissa avseenden kan vara för liten för att det ska bli möjligt att komma upp i sådana volymer som krävs för att vinna skalfördelar.

Svenska betongfabrikantföreningen har tagit initiativ till webbplatsen "Betongbanken" i syfte att öka intresset för prefabricerade betongelement. Flera företag har använt dessa produkter i sina senaste produktioner, exempelvis JM. Det är dock inte känt vilken kostnadsbesparing detta inneburit eftersom kvadratmeterpriset för nyproduktion ökat i hög

⁷² Industrifakta (2005) *Utländsk lågpriskonkurrens inom entreprenader och byggmaterial*.

⁷³ NCC invigde 2006 en fabrik för prefabricerade byggdelar. Projektet som gick under namnet "NCC Komplet" var ett exempel på den form av industrialiserat byggande som efterfrågats av olika aktörer. Projektet mottogs väl och hade stark orderingång, men på grund av lönsamhetsproblem fattades beslut om nedläggning av fabriken i januari 2008.

takt under senare år till följd av den allmänt ökade efterfrågan på bostäder.

Entreprenadpriser – ökad konkurrens i anbudsprocessen

Statskontoret har funnit två huvudsakliga inriktningar vad gäller anbudsförfarandet. Vissa initiativ har tagits för att *dela upp en entreprenad* i flera delar för att få in fler anbud och därmed lägre utförandepriiser. SABO har aktivt verkat för att få medlemsföretagen att dela upp upphandlingen. Vägverket och Banverket har genomfört liknande initiativ. Andra initiativ har också tagits av offentliga byggherrar för att marknadsföra stora projekt internationellt och därmed få in fler anbud via *internationell konkurrens* i projekten. Särskilt Vägverket arbetar med dessa metoder. Slutligen kan även nämnas att Konkurrensverket belyst byggsektorn och arbetat fram vägledningar för upphandlare som syftar till att motverka misstänkta prissamarbeten etc. Det finns inga uppgifter om faktiska prissänkningar eller dämpad prisökningstakt till följd av dessa åtgärder.

Boverket redovisade i rapporten ”Från 2 till 120 anbud” ett lyckat exempel på delad entreprenad där skillnaden var kraftig mellan den första anbudsrundan där man i ett projekt tog in offerter på totalentreprenad och den andra rundan där man delade upp entreprenaden.⁷⁴ Det har dock framförts synpunkter till Statskontoret att mindre entreprenader kan leda till högre transaktionskostnader vilket innebär att delad entreprenad kan vara ofördelaktigt ur kostnadssynpunkt, särskilt om det finns en bristfällig byggherrekompetens i beställarorganisationen.

Ökad konkurrens i anbudsprocessen genom internationell konkurrens på entreprenadsidan förutsätter att utländska aktörer har skäliga förutsättningar för att genomföra projektet. I annat avsnitt i denna rapport redogörs för olika typer av formella och informella hinder som kan förhindra marknadsinträde.

⁷⁴ Boverket (2004) *Från 2 till 120 anbud. En rapport från Gårdstensbostäder om sänkta byggkostnader och lägre hyror vid upphandling av ombyggnad av flerbostadshus i Göteborg.*

Kostnadseffektivisering av byggprocessen

En ökad lärandeprocess har framhållits som ett sätt att förbättra kostnaderna och ingår i FIA Sveriges program. Vidare har olika projekt genomförts för att minska ställtiderna mellan olika hantverkskategorier och på det sättet effektivisera byggprocessen.

Sveriges byggindustrier har till Statskontoret framfört att kollektivavtalen försvårar för företagen att införa nya lösningar med avseende på skift etc., medan Byggnads å sin sida tillbakavisat detta och hänvisat till befintliga skiftarbeten.

SABO genomförde år 2005 ett projekt som bestod av en anbudstävling där hyresnivån var given på förhand. Den bestående effekten, såsom framförts i dialog med Statskontoret, är att ytterligare en lågprisprodukt blev tillgänglig på marknaden.

Vidare har de stora infrastrukturverken i större utsträckning börjat införa funktionsupphandling i syfte att öka incitamenten hos entreprenören att bygga kostnadseffektivt och till hög kvalitet. Som exempel på ett lyckat projekt kan byggandet av Norrortsleden framhållas där FIA Sverige genomförde en studie av upphandlingsprocessen och byggandeprocessen.⁷⁵ Sammantaget sjönk byggkostnaderna med 8 procent – dessutom färdigställdes projektet i utsatt tid.

Avtals- och transaktionskostnader

Kostnader för förseningar kan belasta byggherre och/eller byggtreprenör. Kostnader för fel belastar i första hand byggherren, i andra hand byggtreprenören om ansvarsfrågan löses på det sättet. Det finns idag inga tillgängliga uppgifter om den aggregerade omfattningen av merkostnader i byggsektorn till följd av bygg- material- och konstruktionsfel. Däremot har Statskontoret på annat ställe i denna rapport redogjort för viss forskning om möjliga kostnadsbesparingar till följd av att byggfel undviks.

⁷⁵ FIA Sverige har publicerat ytterligare information om lyckade projekt (ur kostnadseffektivitetssynpunkt) på sin hemsida, se www.fiasverige.se

11.4 Nulägesbeskrivning

I det följande redogörs för pris- och kostnadsutvecklingen inom byggsektorn. Dagens situation beskrivs utifrån utvecklingen per segment (bostäder, lokaler, anläggningar), per inriktning (ombyggnad, nybyggnad, reparation och underhåll) samt per produktionsfaktor (insatsvaror) etc. Statskontoret har avgränsat den aktuella tidsperioden till åren 2002–2007. I vissa enstaka fall finns data t.o.m. år 2008 och i vissa fall saknas data efter år 2006. Kartläggningen har genomförts på aggregerad nivå och redovisas i form av deskriptiv statistik. Huvudsaklig datakälla är SCB. Statskontorets kartläggning omfattar inte byggpriser till slutkund. När det gäller byggkostnader per kvm hänvisas till tidigare utredningar av bl.a. Boverket.⁷⁶ Statskontoret har inte genomfört någon egen värdering av kvadratmeterkostnaden per byggnadstyp eftersom en sådan kartläggning förutsätter kvalitetsjusteringar och god tillgång till data för enskilda insatsvaror. Avsnittet avslutas med en beskrivning av produktivitetsutvecklingen totalt sett.

11.4.1 Utveckling per segment

I en rapport från Institutet för bostads- och urbanforskning förutspåddes en tioprocentig real ökning av kostnaderna som en isolerad effekt av den ökade nyproduktionen av bostäder.⁷⁷ Statskontoret har inte funnit några liknande prognoser för lokal- eller anläggningssidan och följaktligen omfattar kartläggningen nedan i huvudsak pris- och kostnadsutvecklingen för bostadsbyggande. Nedan redovisas utvecklingen inom varje segment så långt det varit möjligt.

Bostäder – flerbostadshus och gruppbyggda småhus

Det finns förhållandevis god uppföljning av prisutvecklingen för byggandet av flerbostadshus och gruppbyggda småhus enligt Byggnadsprisindex; BPI. För tidsperioden 2002–2006 finner vi att priserna enligt, BPI, inte stigit fullt lika mycket som under föregående period, för flerbostadshus har prisökningen varit mycket måttlig. BPI för gruppbyggda småhus ökade mer än för flerbostadshus vilket av SCB förklaras med att markkostnaden varit högre för bostäder med upp-

⁷⁶ Boverket (2002)

⁷⁷ Berger (2004)

låtelseform äganderätt eller bostadsrätt jämfört med hyresrätt. I det följande kommer dock främst en annan indexserie att användas.

FPI och BPI – två olika indexserier olika lämpliga beroende på tidsperiodens längd

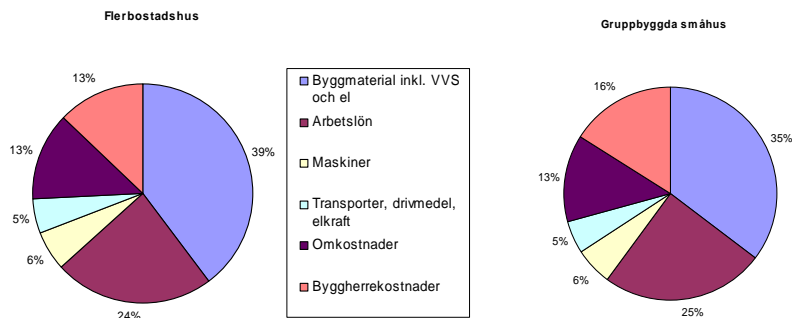
I BPI redovisas byggkostnaderna som en kvalitets- och regionsjusterad sammanvägning av de totala produktionskostnaderna, det vill säga byggnadspriser inklusive byggherre- och markkostnader. I faktorprisindex handlar det om ett urval av priser för kostnaden för att uppföra en byggnad *exklusive* markkostnaden. FPI beräknas med en sammanvägning av vikter för byggnadstyperna flerbostadshus och gruppbyggda småhus och bygger på konstanta åtgångstal. Indexet beräknas exkl. moms och finns tillgängligt med respektive utan löneglidning. Med faktorpriser avses hädanefter byggnadskostnader redovisade som priser för enskilda kostnadskomponenter. För att kunna följa produktionskostnadsutvecklingen har Statskontoret främst använt sig av FPI för bostäder. Data redovisas på månadsnivå och sträcker sig t.o.m. augusti år 2008. Statskontoret har utgått från en rekommendation om att det kan vara motiverat att använda sig av FPI som ett mått på kostnadsutvecklingen om det rör sig om kortare perioder eller för vissa avgränsade frågeställningar. Dock är FPI ett kostnadsindex som inte tar hänsyn till vare sig kvalitetsförändringar hos produkten eller effektivitetsutveckling i produktionen.⁷⁸

Statskontoret gör bedömningen att den aktuella tidsperioden som uppdraget avser är en kort tidsperiod och att FPI därför lämpar sig bättre än BPI som underlag för att följa utvecklingen av produktionskostnader.

Faktorprisindex är konstruerat med hjälp av vikter för de olika kostnadsandelarna. Vikterna har arbetats fram utifrån tillgängliga kostnads-kalkyler och kostnadsunderlag från olika typer av projekt. Nedan åskådliggörs de olika kostnadsandelarna i faktorprisindex per bostadsbyggnadskategori.

⁷⁸ Wigren, R. (2000) *Byggkostnadsanalys och byggindex* i Lindh, T. (red) *Prisbildning och värdering av fastigheter. Var står svensk forskning inför 2000-talet?* En antologi om svensk bostadsekonomisk forskning. Institutet för bostads- och urbanforskning, Forskningsrapport 2000:4, Gävle.

Figur 11.2 Kostnadsandelar i FPI (2007) efter bostadstyp

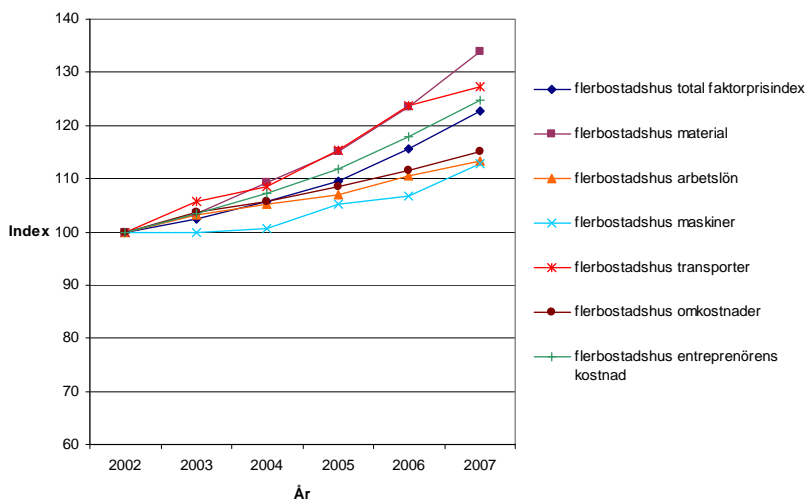


Källa: SCB

Som framgår av cirkeldiagrammen fördelar sig kostnaderna relativt lika mellan gruppbyggda småhus och flerbostadshus. En liten skillnad finns i form av att byggherrekostnader utgör en något större andel för gruppbyggda småhus jämfört med flerbostadshus. En annan skillnad är att byggmaterial utgör en något större kostnadsandel vid byggande av flerbostadshus jämfört med gruppbyggda småhus.

Med hjälp av vikterna kan vi följa de olika kostnadsandelarnas prisutveckling under perioden för att undersöka om det finns några priser som stigit snabbare respektive långsammare än genomsnittet.

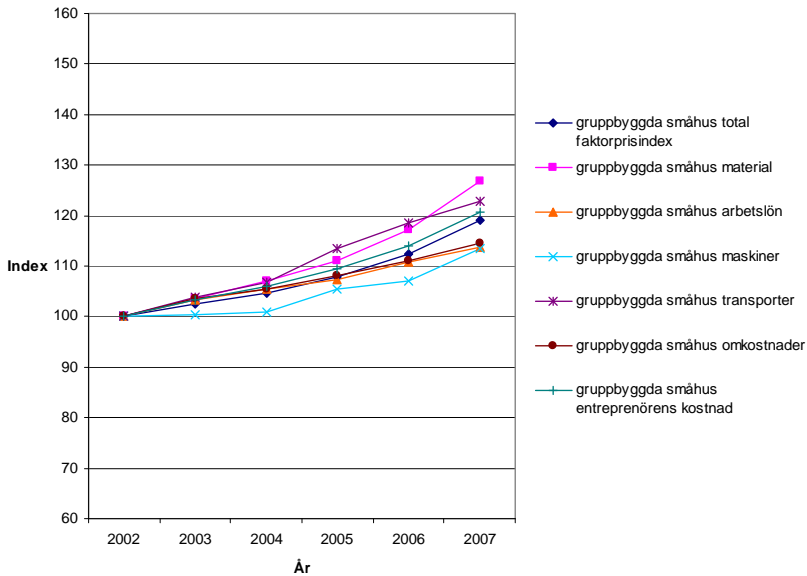
Figur 11.3 FPI för insatsvaror och arbetskraft för flerbostadshus exkl. moms och löneglidning 2002–2007 efter kostnadsslag, (2002=100)



Källa: SCB samt egna bearbetningar

Ovanstående figur visar att det framför allt är materialkostnaderna som ökat vid byggande av flerbostadshus under den aktuella tidsperioden. Även transporter har ökat, vilket i huvudsak kan förklaras av den allmänna prisutvecklingen på drivmedel.

Figur 11.4 FPI för insatsvaror och arbetskraft för gruppbyggda småhus exkl. moms och löneglidning 2002–2007 efter kostnadsslag, huvudgrupper (2002=100)

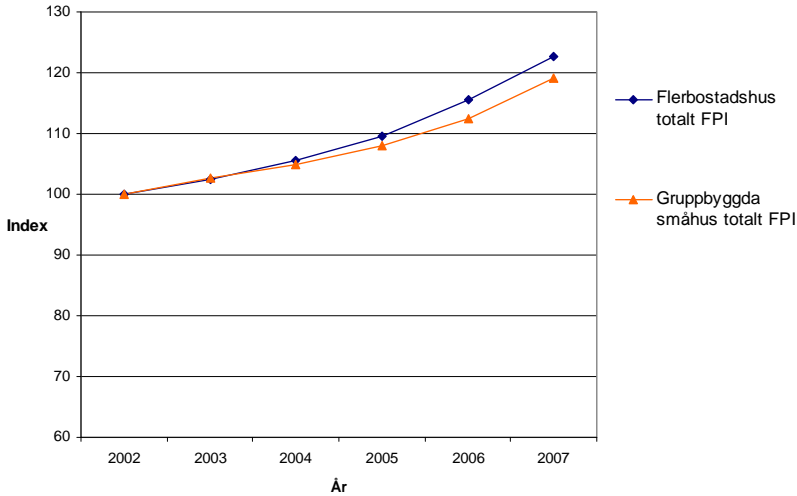


Källa: SCB samt egna bearbetningar

Även för gruppbyggda småhus gäller att det framförallt är materialkostnaden och därefter drivmedelskostnaden som ökat mest. Noterbart är dock att indexutvecklingen totalt sett är något mer dämpad för gruppbyggda småhus framför flerbostadshus och, framförallt, betydligt mer måttlig än den allmänna prisutvecklingen för småhus under samma tidsperiod (se avsnittet om markkostnader nedan).⁷⁹

⁷⁹ Det föreligger en påtaglig skillnad i prisutveckling mellan flerbostadshus och småhus och mellan olika kostnadsslag under den aktuella tidsperioden beroende på vilket index man väljer att studera.

Figur 11.5 FPI för flerbostadshus och gruppbyggda småhus exkl. löneglidning och moms 2002–2007



Källa: SCB samt egna bearbetningar

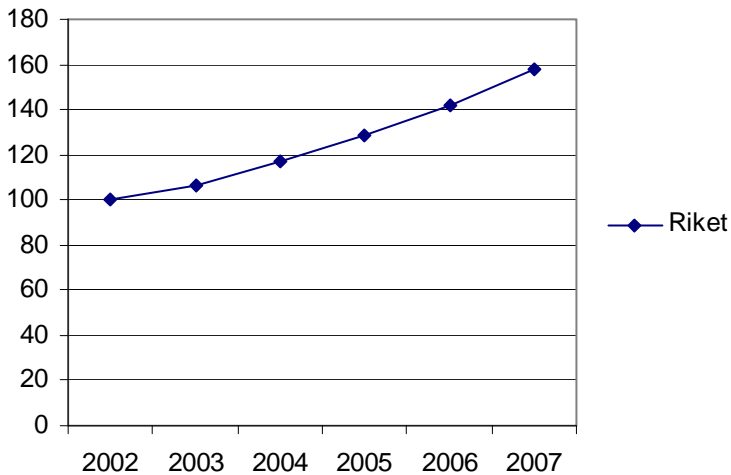
I figuren ovan framgår att index stigit snabbare för flerbostadshus än för gruppbyggda småhus. Denna bild stämmer dock inte helt överens med den bild som i övrigt framkommer vad gäller prisutvecklingen på småhus och markpriser (se nedan). Skillnaden kan sannolikt förklaras med att prisökningarna på ingående produktionsfaktorer varit måttligare för småhusproduktion jämfört med flerbostadshus, eftersom indexutvecklingen endast visar förändringstakten. Dessutom kan återigen påminnas om att FPI inte omfattar markpriser.

Markpriserna har fortsatt att öka

Markpriserna har under perioden ökat kraftigt till följd av hög efterfrågan. Statskontoret har inte hittat någon datakälla som visar enbart markprisernas (dvs. mark utan byggnad) utveckling. Markprisutvecklingen kan dock, indirekt, speglas via prisutvecklingen för småhus, se bland annat tidigare resonemang som anfördes av Lind⁸⁰ om att priset till slutkund påverkar hela priskedjan i produktionsleden. Som framgår av figur 3 har småhusprisutvecklingen var stark under perioden.

⁸⁰ Ds 2003:6.

Figur 11.6 Fastighetsprisindex (FASTPI) för permanenta småhus 2002–2007 (2002=100), hela riket



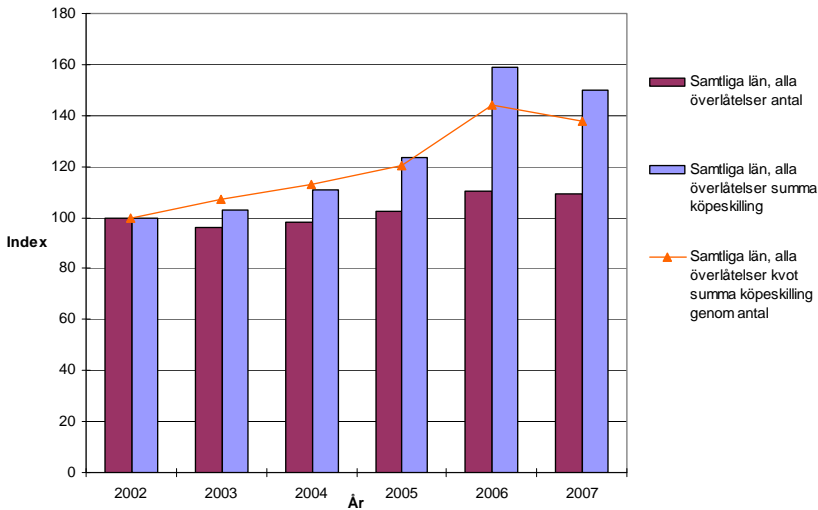
Källa: SCB

Ovanstående figur visar fastighetsprisutvecklingen för permanenta småhus. I figuren ingår såväl nyproducerade som begagnade småhus. Mot bakgrund av att faktorprisutvecklingen – där markkostnaderna inte ingår – för byggande av småhus inte skiljer sig anmärkningsvärt mycket från faktorprisutvecklingen för byggande av flerbostadshus, kan man anta att markpriserna har bidragit till den starka prisutvecklingen under den aktuella tidsperioden.

Byggkostnaderna för bostäder kan även jämföras med fastighetsprisutvecklingen totalt sett för att vidare undersöka om antagandet att småhusprisutvecklingen speglar markprisutvecklingen. Utvecklingen för lagfarter används här som ett mått på markprisutvecklingen.⁸¹ I figur 7 framgår att värdet på lagfarterna totalt sett i genomsnitt ökat under perioden.

⁸¹ Lagfarter beräknas som en del av marknadspriset.

Figur 11.7 Index över antal, summa köpeskilling och kvoten mellan köpeskilling och antal beviljade lagfarter i samtliga län 2002–2007 (2002=100)



Källa: SCB samt egna beräkningar.

Lagfarter omfattar såväl nybyggnation som begagnade fastigheter. Ovanstående bild överensstämmer med FASTPI (se figur 11.6). Den starka efterfrågan på bostäder i vissa områden innebar att nyproduktionspriserna totalt sett ökade kraftigt under perioden.⁸² Statskontoret bedömer att det är troligt att högre pris till slutkund för nyproduktion kan bidra till en ökad prisutveckling i entreprenörsledet och dess underentreprenörer.

Det är svårt att närmare analysera markprisutvecklingen eftersom många av de större företagen har stora markbestånd som s.k. ”utvecklingsprojekt”. Detta innebär att marken köps upp i gynnsamt läge för att exploateras när det anses vara mest lönsamt. Därmed ger inte tillfälliga markprisökningar högre byggherrekostnader i BPI för dessa projekt. I de fall kommunen anvisar och upplåter mark till bostadsföre-

⁸² Se t.ex. SABO: s.k. snabbanalys av byggkostnadsutvecklingen baserad på SCB:s faktorpriser: SABO (2008) *Snabbanalys – kostnader för nyproduktion*.

tag mot årlig hyra (tomträtt) uteblir också effekten på den totala byggkostnaden.

Lokaler och anläggningar

Bristfälliga data om lokaler

Det finns mycket begränsad tillgänglig statistik om byggande av lokaler. Eftersom dessa skiftar avsevärt i form och funktion – från kontorsbyggnader till förskolor och industrilokaler – krävs en sammanvägning av åtgångstal av insatsvaror och arbetskostnader för olika lokaltyper. Några sådana uppgifter produceras för närvarande inte. Mot bakgrund av prisutvecklingen på bostadsmarknaden kan antagandet göras att prisutvecklingen på lokaler påverkats av den förra eftersom det i huvudsak handlar om samma entreprenörer och till viss del även samma material. Eftersom begreppet ”lokaler” här omfattar en stor spännvidd ifråga om byggnadstyper är det svårt att dra några slutsatser om huruvida det handlar om samma markprisutveckling eller ej.

Statskontoret har studerat investeringar i lokaler för att undersöka efterfrågeutvecklingen. Cirka två tredjedelar av lokalinvesteringarna sker med privata medel. Under senare år har ökningstakten i lokalinvesteringar betecknats som måttlig.⁸³

Sett per verksamhetsområde så är näringslivet respektive kommunerna de största huvudmännen sett till lokalinvesteringar i mdr kr per år. Statskontoret kan dock inte dra några slutsatser om huruvida lokalbyggandet följt den allmänna prisutvecklingen med hänvisning till ovanstående anförda påpekande om nödvändigheten av vikter för åtgångstal för jämförbara byggnadstyper. Sannolikt är det dock så att de ökade produktionspriserna för bostäder även påverkat prisutvecklingen för produktion av lokaler.

Anläggningssidan – fortfarande inga generaliserbara data om prisutvecklingen

Inom anläggningar ryms el- och gasanläggningar, vattenanläggningar, transport/infrastrukturanläggningar (vägar och gator samt övriga an-

⁸³ Sveriges Byggindustrier: *Byggmarknaden 2008*.

läggningar) samt post- och teleanläggningar.⁸⁴ Ingående insatsvaror (material m.m.) skiljer sig från bostäder.

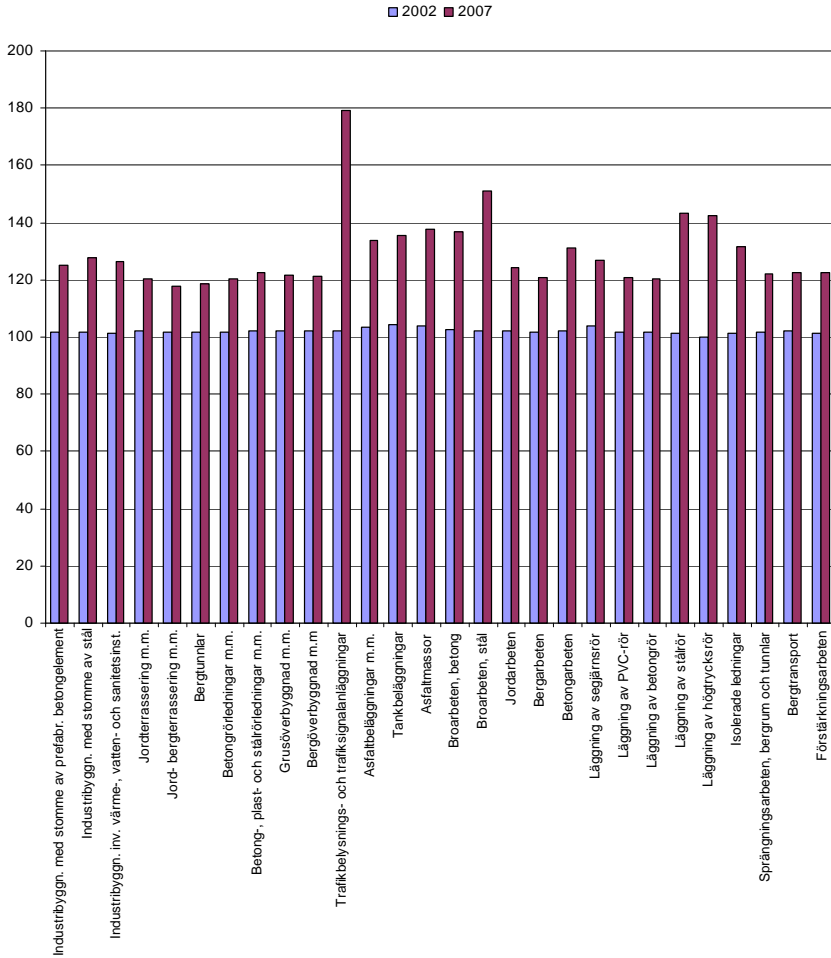
SCB för däremot, på uppdrag av Byggandets kontraktskommitté E84, ett entreprenadindex som ska spegla entreprenadkostnader för vissa typer av byggnadsverk. Statskontoret har använt sig av indexserier för ett urval av vissa huvudgrupper för att kartlägga en del av kostnadsutvecklingen för byggandet av anläggningar.⁸⁵ Statskontoret har inte funnit några omständigheter som pekar på att löneläget skulle skilja sig avsevärt för arbetare och tjänstemän på anläggningsidan jämfört med samma yrkeskategorier i bostads- och lokalbyggande.

Statskontoret har beaktat vissa indexserier från E84 för att kunna belysa prisutvecklingen för vissa entreprenadarbeten inom anläggningsbranschen.

⁸⁴ Sveriges Byggindustrier (2008).

⁸⁵ Urvalet har gjorts utifrån en sällningsprincip där sådana arbeten som i huvudsak gäller bostadsproduktion valts bort.

Figur 11.8 Indexutveckling för urval av huvudgrupper i E84, 2002–2007 (januari 2007=100)



Källa: Byggindex, SCB

Av figur 11.8 framgår att kostnaderna för alla entreprenadarbeten ökat med som lägst cirka 18 procent. Trafikbelysnings- och trafiksignalanläggningar har ökat mycket kraftigt under perioden, liksom broarbete i stål, läggning av stål- och högtrycksrör, asfaltsbeläggningar

m.fl. Ovanstående figur utgår ifrån månadsdata men det finns inga anmärkningsvärda enskilda händelser under perioden som kunnat påverka det årliga utfallet i särskild utsträckning.

11.4.2 Vissa produktionsfaktorer

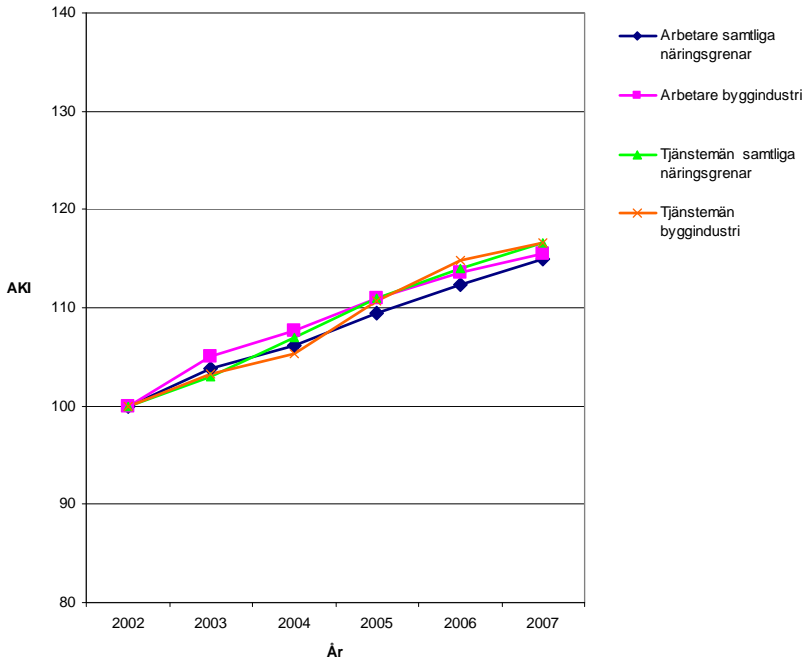
Vissa enskilda faktorpriser har påverkat mer än andra

En ökad efterfrågan på nyproducerade bostäder totalt sett ger effekt inte bara på markprisutvecklingen utan även på prisutvecklingen för enskilda arbets- och materialkostnader eftersom underleverantörer av material och arbete sätter pris efter förväntat möjligt slutpris för byggherren. Statskontoret har därför valt att särskilt studera utvecklingen för vissa enskilda insatsvaror relativt pris- och löneutvecklingen inom jämförbara sektorer och med den totala pris- och löneutvecklingen i syfte att fördjupa kartläggningen och undersöka om det finns enskilda produktionsfaktorer eller insatsvaror som haft särskilt stor effekt på den totala prisutvecklingen.

Vad gäller *arbetskostnaden* har Statskontoret jämfört arbetskostnadsindex inklusive löneglidning (men exklusive moms) för arbetare och tjänstemän inom byggsektorn med arbetare och tjänstemän totalt samt för tillverkningsindustrin. Arbetskostnadsutvecklingen för arbetare respektive tjänstemän enligt arbetskostnadsindex, AKI, jämförs med AKI för tillverkningsindustrin och totalt sett.⁸⁶ Utvecklingen åskådliggörs i figur 11.9.

⁸⁶ AKI speglar kostnaderna för arbetare och tjänstemän inom den privata sektorn. Därmed omfattas till exempel inte de arbetare eller tjänstemän som arbetar inom de stora infrastrukturverken. AKI redovisas exkl. moms och löneglidning.

Figur 11.9 Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän 2002–2007 uppdelat på byggindustri och samtliga näringsgrenar (2002=100) inkl. löneglidning men exkl. moms



Källa: SCB samt egna bearbetningar, årsmedelvärden från månadsdata.

Under den aktuella tidsperioden har arbetskostnaderna stigit marginellt mer för arbetare inom byggindustrin jämfört med samtliga näringsgrenar. På tjänstemannasidan följer arbetskostnaderna för byggindustrin det genomsnittliga indexet nära, trots stor efterfrågan på ingenjörer inom byggsektorn.

I figur 11.3 och 11.4 framgick att materialkostnaderna ökat starkt för såväl flerbostadshus som gruppbyggda småhus. Med utgångspunkt ifrån viktsystemet för FPI kan följande tabell åskådliggöra hur pass stort genomslag en prisökning på ett urval av enskilda insatsvaror har på den totala prisutvecklingen för *bostäder*.

Tabell 11.1 Exempel på hur prisökningar på vissa enskilda varor påverkar totalprisutveckling (index) utifrån SCB:s viktsystem för FPI (bostäder) i procent

Vara/tjänst	Vikt		Antagen procentuell ökning av en viss vara, flerbostadshus		Antagen procentuell ökning av viss vara, gruppbyggda småhus	
	FBH*	GSH**	20	50	20	50
			Effekt på totalpriset (index), i procent			
Betongvaror	10	3,8	2	5	0,76	1,9
Trävaror	1,6	4,5	0,32	0,8	0,9	2,25
Snickerier	5,2	6,7	1,04	2,6	1,34	3,35
Järn och stål	4,2	3,6	0,84	2,1	0,72	1,8
Vita varor	1,7	1,8	0,34	0,85	0,36	0,9
Golvmaterial	1,6	1,5	0,32	0,8	0,3	0,75
Målningsarbeten i nybyggnader	0,5	0,9	0,1	0,25	0,18	0,45
Övrigt byggmaterial	4,1	6,1	0,82	2,05	1,22	3,05
TOTALT BYGGMÅSTERI	28,8	28,8	5,76	14,4	5,76	14,4
VVS-material	5,5	4,8	1,1	2,75	0,96	2,4
Elmateriel	5,5	1,8	1,1	2,75	0,36	0,9
TOTALT VVS och EL	11	6,6	2,2	6,5	1,32	3,3
Byggmästerilön	19,6	20,9	3,92	9,8	4,18	10,45
VVS-lön	1,6	2,3	0,32	0,8	0,46	1,15
El-lön	2,3	1,4	0,46	1,15	0,28	0,7
TOTALT LÖNER	23,5	24,6	4,7	11,75	4,92	12,3
Maskiner	5,9	5,7	1,18	2,95	1,14	2,85
Transporter, drivmedel, elkraft	5	5	1	2,5	1	2,5
Omkostnader	13,1	13,3	2,62	6,55	2,66	6,65
Byggherrekostnader exkl. mark	12,8	16	2,56	6,4	3,2	8
Total***	100	100	20	50	20	50

* *FBH: Flerbostadshus,*

** *GSH: Gruppbyggda småhus*

*** *Med reservation för vissa mindre avvikelser p.g.a. olika avrundningsprinciper.*

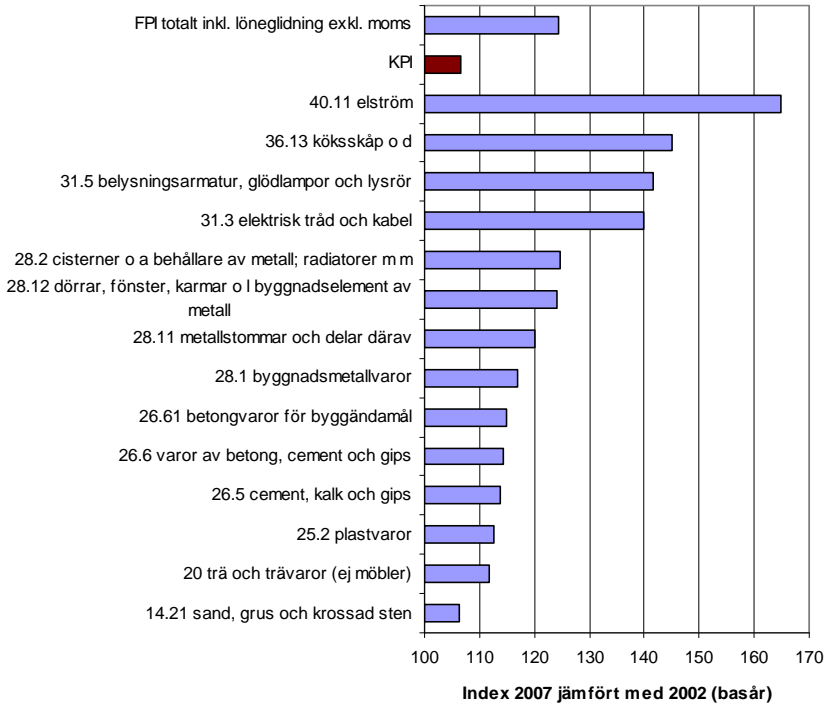
Källa: SCB samt egna beräkningar

Sammantaget kan sägas att de totala prisökningarna inom bostadssegmentet under den aktuella tidsperioden sannolikt handlar om prisökningar på ett flertal varor med olika effekt på totalpriset. Några av dessa varor har större effekt på totalpriset än andra. Den totala prisökningen är dels orsakad av ökade materialkostnader och dels ökade energipriser. Energipriset har dessutom en direkt och märkbar effekt på priset på vissa material som har en energiintensiv framställning. (se vidare nedan, prisindex för inhemsk tillgång).

Varor med inhemsk tillgång – byggvarumarknaden är fortsatt lokal

Statskontoret har särskilt beaktat prisindex för varor med inhemsk tillgång av två skäl. Dels har materialpriserna ökat starkt under perioden, dels omnämns ofta problem med konkurrens och pristransparens på byggvarumarknaden (en genomgång visar också att byggvaruimporten generellt fortfarande står för en relativt liten del av den totala tillförseln). Detta diskuterades särskilt av såväl Byggekostnadsdelegationen som Bygghögskolekommittén. SCB har bistått Statskontoret med ett urval av varor som är typiska för byggindustrin. Det finns dock ingen viktning utifrån åtgångstal eller motsvarande. Vissa av de varor som ingår används i såväl bostadsbyggande som lokal- och anläggningsbyggande, med en övervikt för varor ingående i bostadsbyggande.

Figur 11.10 Förändring i prisindex för inhemsk tillgång (ITPI) efter produktgrupp, urval av byggrelaterade varor mellan åren 2002 och 2007 (2002=100) samt FPI totalt (bostäder, exkl. moms inkl. löneglidning) och KPI*



Källa: SCB samt egna bearbetningar

Av figur 11.10 framgår tydligt att prisutvecklingen för elström och metallvaror ökat mer än genomsnittet, vilket kan förklaras med att metallframställning och bearbetning är en energikrävande verksamhet samt att det under perioden varit kraftigt stigande världsmarknadspriser på vissa metaller. Samtidigt framgår att flera varugrupper ökat betydligt mer än KPI och dessutom mer än FPI. Statskontoret gör bedömningen att marknadens struktur ifråga om konkurrensförhållanden kan vara en möjlig delförklaring till varför FPI och ITPI skiljer sig åt. Även om en överväldigande andel av byggmaterialföretagen är utländskt

ägda kan en ur konkurrenssynpunkt illa fungerande hemmamarknad leda till en hög prisutveckling.

... men byggvaruimporten ökar

I den marknadsanalys som Statskontoret låtit Industrifakta AB göra har en kartläggning gjorts av byggvaruimport inom 29 olika branscher relaterade till byggindustrin. Sammantaget ökade byggvaruimporten med omkring 64 procent från år 2002 till år 2007 vilket får lov att betecknas som en relativt stor importökning. Bakom denna siffra döljer sig dock stora skillnader mellan olika branscher. Industrin för monteringsfärdiga trähus ökade till exempel sin byggvaruimport med 366 procent under den aktuella tidsperioden medan andra branscher hade en betydligt måttligare import. Till bilden hör dock att den sammanlagda importen överskridit den sammanlagda exporten. Detta gäller i stort sett även uppdelat per bransch.

Industrifaktas kartläggning av de största import- och exportländerna 2002 och 2007 för samtliga varugrupper och som avser total användning (men där urvalet gjorts med hänsyn till användning inom byggindustrin) visar att det i stort sett handlar om samma länder för såväl export som import inom så gott som samtliga varugrupper. Bland importländerna dominerar de nordiska länderna, vissa baltiska länder, Tyskland och Storbritannien. Endast en viss import sker från andra länder. För Kina gäller vidare osäkerhet ifråga om avsättningsmarknaden med avseende på om varorna går till konsument- eller professionell marknad.⁸⁷ För importens vidkommande kan alltså konstateras att marknaden inte vuxit geografiskt i särskilt stor utsträckning.

När det gäller den importerade byggvaruproduktionens andel av den totala tillförseln på marknaden så visar Industrifaktas kartläggning att bilden är mycket splittrad. Bland de branscher där bedömd andel tillförsel till byggande överskrider 90 procent är förändringen i import i huvudsak positiv. Som exempel kan nämnas en kraftig ökning av import av monteringsfärdiga trähus, liksom belysningsarmaturindustri, industri för ånggeneratorer och glasfiber- sten- och mineralullsindustri. En oförändrad eller vikande import ses för några varugrupper såsom lim- och gelatinprodukter, byggplastvaruindustri, och byggnadsstenbrott. I flera av fallen handlar ökningarna om en förändring från en

⁸⁷ Frågeställningen gäller i huvudsak belysningsarmatur.

relativt låg nivå omkring 100 mkr eller mindre. Ingen importvarugrupp av betydelse minskade under perioden.

Industrifakta redogör för ett antal troliga förklaringar bakom den ökande importen, varav de viktigaste återges nedan.

- En kraftig ökning av den svenska byggproduktionen inom flera sektorer i snabbare takt än vad delar av den inhemska byggvaruindustrin kunde öka sin produktionskapacitet på.
- Intensiv debatt om stigande byggkostnader.
- Ökad acceptans för importerade byggvaror hos beställare och EU:s utvidgning år 2004 då ett antal ”lågprisländer” från Östra Europa blev medlemmar.

Industrifakta återger vidare att prisskillnaderna mellan svensktillverkade byggvaror och direktimport från lågprisländer som exempelvis Kina för vissa varugrupper uppges kunna uppgå till 50 procent. Men de tar också upp erfarenheter hos köpare med större kostnader än väntat vid direktimport till följd av högre transaktionskostnader jämfört med ursprunglig bedömning. Ett visst motstånd från beställare, särskilt de med långsiktig förvaltning av bostäder, finns också mot importerade varor mot bakgrund av en osäkerhet gällande möjlighet till komplettering/reservdelar vid renoveringar etc.

11.4.3 Produktivitetsutveckling

Statskontoret har beaktat produktivitetsutvecklingen inom sektorn. Produktivitetsutvecklingen har relevans för kostnadsutvecklingen genom att den mäter förändring i produktion relativt insatsvaror. Totalproduktiviteten kan fås fram genom att FPI (= priset på enskilda varor är värdet av produktionen) delas med BPI (= totala byggpriset är kostnaden för produktionen). Med hänvisning till att BPI är en ofullständig serie med litet bestånd har Statskontoret valt att använda sig av tillgängliga analyser som gjorts av Konjunkturinstitutet i de återkommande publiceringarna av konjunkturläget. Dessa avser arbetsproduktivet inom sektorn.

Produktivitetens utvecklingen har historiskt sett varit låg i byggsektorn och även under den aktuella tidsperioden.

Tabell 11.2 Produktivitet i näringslivet.* Årlig procentuell förändring, kalenderkorrigerade värden per den 1/1

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Industri	10,8	7,9	11,2	5,8	5,6	0,9	0,0
Byggverksamhet	0,8	1,0	3,9	-0,8	0,9	-0,1	-2,5
Tjänsteverksamhet	3,6	3,1	3,1	3,1	3,2	-0,8	-1,1

*Avser arbetsproduktiviteten.

Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Det kan av olika skäl vara svårare att uppnå en högre produktivitet i högkonjunktur än i lågkonjunktur. Som framgår av tabell 11.2 är dock produktiviteten låg även jämförelsevis med industrin i övrigt.

11.4.4 2008 – konjunkturen tvärvänder

Under hösten år 2008 slog effekterna av den globala finansiella krisen igenom även på den svenska byggmarknaden. Dock finns ännu inga data om omfattningen. Boverket har reviderat sina prognoser och funnit att bostadsbyggandet fallit stort under år 2008 och förväntas fortsätta falla under år 2009. Minskningen i takten av nyproduktion av bostäder började dock innan hösten och ska ses mot bakgrund av en stark topp i bostadsbyggandet år 2006. Statskontoret har tagit del av vissa uppgifter som tyder på att anbudspriser från entreprenör har sjunkit, men med hänvisning till brist på ännu publicerade data inte kunnat belägga detta.⁸⁸

11.5 lakttagelser från lokala fallstudier

Byggkostnaderna togs upp som ett prioriterat område av de privata aktörerna på en ort, av de offentliga aktörerna på en annan ort. På en tredje ort tog ingen aktör upp byggkostnader som ett prioriterat område.

⁸⁸ <http://www.byggvarlden.se/ekonomi/article515447.ece> citerad 2009-02-18 artikel: "Priserna sjunker i krisens spår".

11.5.1 Byggekostnaderna har ökat till följd av stigande priser och ökade krav

På två av tre orter gjordes jämförelser med riksgenomsnittet och det konstaterades att det inte förelåg några skäl att anta att kostnadsutvecklingen skulle skilja sig lokalt jämfört med riksgenomsnittet. Vissa aktörer menade att det inte finns något som pekar på att svenska byggekostnader skulle vara höga ur ett internationellt perspektiv. Tvärtom menade en forskare att svenska byggekostnader snarare är låga sett ur ett europeiskt perspektiv, i synnerhet om man betänker livscykelkostnaden för en byggnad.

Ingen aktör – vare sig från den privata eller offentliga sektorn inom branschen – trodde att kostnaderna minskat under perioden. Snarare framhölls att kostnaderna ökat. Utöver stigande materialpriser framhölls på vissa orter även lönekostnader som ett skäl till stigande kostnader.

Vissa privata aktörer lyfte även fram att ökade krav på energieffektivisering av byggnader lett till högre kostnader. Denna synpunkt framfördes dock inte av någon byggherrerepresentant.

Andra aktörer från olika kategorier menade att kommunerna har stora möjligheter att påverka kostnaderna i ett projekt. Som exempel kan nämnas olika standarder för material i beställningar vilket minskar möjligheten för materialleverantörer att producera stora volymer och därmed hålla nere kostnaderna.

Ett annat exempel som framhölls var kommunernas ökade taxor och anslutningsavgifter, samt vissa kommuners krav på byggherrar att tillhandahålla kompletterande anläggningar såsom vägar, parker etc. när kommunal mark användes för bostadsbyggande. Endast en part framhöll avskaffade räntesubventioner som förklaring till ökade kostnader.

11.5.2 Så kan kostnaderna sänkas

Flera aktörer, både privata och offentliga, menade att fokus i större utsträckning måste ligga på livscykelkostnaderna och inte enbart på produktionskostnaden för uppförande av en byggnad. Detta ställer

dock krav på att offentliga beställare blir bättre på att utforma och betona kvalitetskriterier framför pris i offentliga upphandlingar. I dagsläget saknas incitament för större hänsynstagande till livscykelkostnaderna.

Ett annat sätt att hålla nere kostnaderna som flera olika aktörer pekade på är att fokusera mer på funktion framför detaljreglering. Beträffande själva byggprocessen framhölls även här möjliga kostnadsbesparande åtgärder. En ökad lärprocess och kunskapsöverföring kan till exempel minska risken för fel och öka effektiviteten i byggandet. Ett möjligt sätt är att använda sig av samma arbetslag i olika projekt. En aktör framhöll även vikten av att se över materialflöden och materialhantering i själva byggprocessen.

En privat aktör menade att det funnits kvalitetsproblem med fabriksbyggda bostäder. Dessa problem skulle dock kunna åtgärdas genom att på ett tidigt stadium använda tekniska system som eliminerar riskerna för olika typer av fel vid tillämpning.

Slutligen framhölls på en ort från byggherreåll att det är önskvärt att man ser över möjligheterna för överklaganden av byggprojekt – de ökar osäkerheten och kostnaden för projekten genom att planprocessen förlängs m.m.

En viss självkritik framfördes av några kommunala representanter som redogjorde för svårighet att upprätthålla en hög kompetensnivå i kommunen till följd av konjunktursvängningar vilket innebar att handläggningstiderna kunde bli utdragna.

På en ort framhöll de privata aktörerna att en jämnare efterfrågan sett över tid skulle bidra till att dämpa kraftiga prisförändringar.

12 Byggfel, tillsyn och kontroll

I nedanstående kapitel redogörs för en uppföljning av Byggherrens förslag om byggfel, tillsyn och kontroll, övriga iakttagelser inom området, en nulägesbeskrivning och resultaten från de lokala fallstudierna.

12.1 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

12.1.1 Uppföljning av Byggherrens förslag

Ansvar för byggfel

Ett av Byggherrens förslag avsåg att stärka byggherrens ställning genom att *utreda möjligheten att införa minimiregler för parternas ansvar för fel vid projektering och utförande av byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader*. Branschens egna entreprenad- och avtalsbestämmelser, AB och ABT,⁸⁹ ansågs inte tillräckliga. Bestämmelserna förutsätter enligt Byggherren att byggherren och byggentreprenören är jämnstarka avtalsparter.

Det finns två frivilliga standardavtal för flerbostadshus. AB 04 gäller för reglering av entreprenadavtalet vid delade entreprenader och generalentreprenader i de flesta fall där byggherren är näringsidkare och ABT 06 för att reglera entreprenadavtalet vid totalentreprenader. I ett avtalsförhållande där en näringsidkare bygger ett nytt småhus eller bygger till ett småhus åt en privatperson gäller konsumenttjänstlagen med lagens särskilda bestämmelser beträffande småhusentreprenader.⁹⁰ För att komplettera och förtydliga lagen har Sveriges Bygginstrumentindustrier (BI) tillsammans med Konsumentverket, Villaägarnas Riksförbund m.fl. enats om nya regler för småhus, ABS 09.⁹¹

⁸⁹ Allmänna bestämmelser avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten, avser främst utförandeentreprenader (AB) Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten (ABT)

⁹⁰ 51-61 §§ Konsumenttjänstlagen (SFS 1985-716)

⁹¹ Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader där enskild konsument är beställare (ABS)

Ett resultat av Byggherrens förslag om att utreda en lagstiftning med tvingande minimiregler för entreprenader gjorde att de reviderade bestämmelserna i AB 04 och ABT 06 påskyndades inom ramen för Byggherrens Kontraktskommitté (BKK).⁹² Garantitiderna har i bestämmelserna förlängts och entreprenörernas ansvar för fel efter garantitiden preciserats och utvidgats. Garantitiden har således utvidgats till minst fem år för entreprenörens arbetsprestation och två år för byggmaterial. Om entreprenören har erhållit en längre tid för material eller vara, gäller dock denna längre garantitid även mellan entreprenören och beställaren. Enligt företrädare för branschen kräver fler och fler beställare att garantitiden omfattar fem år för både arbete och material. Den totala ansvarstiden inklusive garantitiden är tio år. Under femårsperioden efter garantitiden har entreprenören ansvar för väsentliga fel, dock har beställaren bevisskyldighet.

Genom lagen om byggförsäkring⁹³ infördes ett krav på obligatorisk byggförsäkring vid uppförande av flerbostadshus. Lagens huvudsyften är att fel ska avhjälpas snabbt, utan långvariga tvister om vems ansvaret är, och att fel ska kunna avhjälpas även om det inte går att finna någon ansvarig som kan ta på sig kostnaderna. Sedan den 1 januari 2005 omfattar lagen dessutom samtliga småhus.⁹⁴

I samtal med Statskontoret har SABO och andra byggherrar kritiserat byggförsäkringen för att vara alltför dyr i förhållande till nyttan. Försäkringen anses sällan eller aldrig ha utnyttjats och att branschens avtalsbestämmelser är tillräckliga för att göra byggherrens ansvarig.

Under 2007 framkom dessutom i en departementsutredning⁹⁵ att det inte finns någon systematisk teknisk eller ekonomisk obalans mellan byggherre och byggherrens i deras roller som näringsidkare och att byggherren kan tillgodose sina intressen i avtalsförhållandet utan en byggförsäkring. Motiv ansågs dock finnas för att skydda konsu-

⁹² BKK är en förening sammansatt av företrädare för de intressegrupper som uppträder som part i byggsektorns entreprenadavtal. Föreningens huvudsakliga ändamål är att förhandla fram och utforma allmänna bestämmelser för olika slag av entreprenader.

⁹³ SFS 1993:320

⁹⁴ Samtidigt infördes också särskilda bestämmelser om nybyggnad av småhus i Konsumenttjänstlagen genom lag om ändring (2004:554).

⁹⁵ Ds 2007:8, *Skydd mot fel och obestånd inom bostadsbeståndet*

menter och bostadsrättsföreningar och se till att motsvarande skydd som finns i entreprenadbestämmelserna även gäller gentemot dessa kunder. Lagen om byggfelsförsäkring föreslogs därför bli upphävd och ersättas med en ny lag om säkerhet för byggfel till förmån för bostadsrättsföreningar och konsumenter. Byggprocessutredningen⁹⁶ föreslog vidare under 2008 att det inte behövs en byggfelsförsäkring när arbetena utförs av byggherren själv eller dennes anställda.

Ett annat förslag från Byggkommissionen var att *Boverket skulle få i uppdrag att inrätta en bygghaverikommission med uppgift att utreda orsakerna till byggfel i enskilda fall*. En sådan haverikommission skulle främst utreda de byggtekniska orsakerna till byggfelen, men också andra samverkande orsaker såsom brister i parternas kommunikation. Ett viktigt syfte var att skapa ett samlat underlag för erfarenhetsåterföring och insatser av olika slag t.ex. regeländringar. Förslaget om en bygghaverikommission ansågs av bl.a. Svenskt näringsliv vara dåligt underbyggt och man menade att förslaget behövde utredas ytterligare. Sveriges Byggindustrier ansåg att byggfel främst var en fråga om ansvar mellan parterna i den enskilda entreprenaden. Boverket fick aldrig ett uppdrag att utreda en bygghaverikommission.

Inte heller Byggkommissionens förslag om att ge i *uppdrag åt Boverket och länsstyrelserna i de tre storstadslänen att bedriva en försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet* genomfördes. Boverket tog emellertid initiativ till bildandet av BULT-gruppen (Boverkets Uppsikt Länsstyrelsernas Tillsyn). BULT-gruppen är ett samarbetsorgan där länsstyrelserna och Boverket arbetar för ett förbättrat samarbete och förbättrade arbetsmetoder för länsstyrelsernas tillsyn och Boverkets uppsikt.

12.1.2 Övriga iakttagelser inom området

Kollektivavtal

Statskontoret har fört samtal med arbetsmarknadens parter om bl.a. branschens kollektivavtal för byggnadsarbetarna och hur bland annat byggfel kan motverkas.

⁹⁶ SOU 2008:68, *Bygg – helt enkelt! Betänkande av Byggprocessutredningen*

Byggbranschens kollektivavtal bygger på hög yrkeskompetens samt stark specialisering hos arbetstagarna. Avtalen mellan arbetsgivar- och arbetstagarparterna är omfattande och detaljerade. Avtalen regleras huvudsakligen på central nivå och utrymmet för lokala lösningar och anpassningar på företagsnivå är begränsat.

Det finns ett stort misstroende mellan parterna som har sin grund i att byggnäringen historiskt inte har varit medarbetarriktad. Byggnadsarbetarna har under en lång tid ansetts som utbytbara mellan företag och arbetsplatser. I stället för att förstärka samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare lokalt inom företagen har de centrala arbetsmarknadsparterna tagit över alltfler frågor.

Industrins Bygghögskommision framförde 2003 att arbetstagarnas delaktighet i planeringen av arbetsprocessen är speciellt viktig om byggsektorn vill förändra sina arbetsmetoder och bli mer lik övrig industris sätt att organisera arbetet. I den övriga industrin har man fått en plattare organisation och tagit bort den strikta indelningen av arbetsuppgifter i planering och utförande. Där har specialisering ersatts av arbetsutvidgning och arbetsrotation och detaljstyrningen av målstyrning med ökat medarbetarinflytande och medarbetaransvar.⁹⁷

12.2 Nulägesbeskrivning

Uppsikt, tillsyn och tillämpning av regler i plan- och byggfrågor

Boverket menar att orsaken till de senaste årens ökning av antalet byggfel dels beror på att rollen som ansvarig arbetsledare på byggarbetsplatsen försvann (har funnits sedan 1874) och dels att kommunernas inspektionstillfällen på många håll har minskat kraftigt sedan 1995 då Plan och bygglagen ändrades. I stället infördes då bestämmelser om en kvalitetsansvarig på byggarbetsplatsen vilken utsetts av byggherren med uppgift att se till att egenkontrollen utfördes. Kommunernas uppgift övergick därmed från att tidigare själva ha utfört kontrollerna till att bli tillsynsmyndighet. Detta blev ett skäl för många kommuner att minska antalet bygg- och VVS-inspektörer, vilket också skedde med ca en tredjedel enligt gjorda undersökningar.

⁹⁷ Sveriges Byggindustrier (2003) *Utmaningar för nytänkare. Industrins bygghögskommision december 2003*

Inom ramen för sitt uppsiktsansvar över plan- och byggnadsväsendet arbetar Boverket med att ge stöd till länsstyrelserna i deras arbete med tillsyn över kommunernas tillämpning av regler i plan- och byggfrågor. I detta arbete och under nyligen genomförda KA-dagar under 2008 erfor Boverket att branschens egenkontroll, sedan förändringarna i Plan- och bygglagen, innebär mycket pappersarbete och administration. Enligt Boverket har byggnadsinspektörens arbete också i stor utsträckning kommit att fylla rent administrativa uppgifter snarare än kontrollarbete på byggarbetsplatser.

Enligt Vägverket är heller inte tilltron till entreprenörernas egenkontroll och kvalitetsledningssystem bra. I Vägverkets beställarkontroll har Vägverket under senare år genomfört fler antal s.k. stickprov.⁹⁸

Byggprocessutredningen⁹⁹ föreslog mot bakgrund av dessa brister ett återinförande av rollen som ansvarig arbetsledare på byggarbetsplatsen. Denne ska medverka i hela byggprocessen och därmed säkerställa en viss lägsta kompetensnivå på den aktuella byggarbetsplatsen. Den kvalitetsansvarige föreslås i byggprocessutredningens förslag bli kallad kontrollansvarig och ska till skillnad mot idag vara fristående från utförandet. Kontrollen bygger fortfarande i huvudsak på byggherrens egenkontroll men kan kompletteras med kontroll av den kontrollansvarige eller särskild sakkunnig. Byggherrens kompetens kommer trots detta även fortsättningsvis vara betydelsefull.

Beställarens kompetens och ambitioner är emellertid ojämn. Boverkets erfarenhet är att i kommuner där kommunen begär omedelbar rättelse av fel från byggherrar och entreprenörer motverkas även framtida byggfel.

Det pågår för närvarande en stor statlig satsning i Boverkets regi på att utbilda anställda på länsstyrelserna i bättre PBL-tillämpning. Kompetenssatsningen bedöms leda till att länsstyrelserna blir mer effektiva och kan se till att kommunernas arbete blir verkningfullt. Även statliga myndigheter och kommuner kommer senare att omfattas av kompetenssatsningen.

⁹⁸ Uppgifter från Ulf Sköde, Vägverket

⁹⁹ SOU 2008:68

Industrialiserat eller industriellt byggande

Med industriellt byggande avses främst att byggandet sker genom prefabricerade byggmoduler som tillverkas i fabrik och att endast montagearbetet sker på byggarbetsplatsen (modulbyggnadskoncept). I industrialiserat byggande sker bygg- och planeringsprocessen enligt industriella principer där förtillverkade komponenter kan ingå men där tillverkningen huvudsakligen sker på byggarbetsplatsen (industrialiserad arbetsprocess med annan byggnadsteknik).¹⁰⁰ En sammanblandning av begreppen sker dock ofta och byggandet kan innehålla delar av båda koncepten.

Både byggmaterialtillverkare och vissa av de större byggtreprenörerna har etablerat fabriker för tillverkning av moduler, s.k. *industriellt byggande*. Det innebär att kontrollen över kvaliteten ökar i alla led och att möjligheter finns att samordna materialinköpen och etablera egen direktimport av material och komponenter. Som en konsekvens av ett industriellt byggande flyttas mycket av hantverks- och installationsarbetet hos underentreprenörer från byggarbetsplats till fabrik.

Det finns dock enligt vissa byggtreprenörer som Statskontoret har intervjuat betydande risker med industriellt byggande eftersom de förtillverkade modulerna ska transporteras och anpassas till de specifika förhållandena på byggarbetsplatsen. Det innebär att det även i detta byggande exempelvis kan byggas in fukt i byggnaden.

Vid ett *industrialiserat byggande* har byggtreprenörerna börjat arbeta med en effektivisering av bygg- och arbetsprocessen genom ökad upprepning av standardiserade koncept, effektivare logistik och styrning av leveranser, ett ökat systemtänkande och en bättre hantering av byggvaror på byggarbetsplatsen. I detta fall är det viktigt att hantverkare och installatörer blir delaktiga vid planering och målformulering av projektet. Samarbetet bör helst omfatta alla byggled i planerings- och byggprocessen.

Arkitekterna och de tekniska byggkonsulterna får nya roller i det industrialiserade byggandet. Arkitektens roll blir att utifrån tillverkarens moduler och tekniska system skapa variation och ge byggnaderna

¹⁰⁰ Åhman, P., Apleberger, L. & Jonsson, R. (2007) *Byggandets industrialisering – Nulägesbeskrivning, FoU Väst Rapport 0701*, Sveriges Byggindustrier.

en särprägel. Byggkonsulterna kan istället för tekniska beräkningar behöva arbeta mer med att övervaka och leda byggprocessen och få en funktion som samordnare under byggprocessen. Dessa nya roller leder till ett ökat behov av ny kompetens hos dessa aktörer.¹⁰¹

I Statskontoret samtal med byggbranschen har framkommit att byggprocessen ofta sätter igång omedelbart istället för att det föregås av en planerings- och beredningsperiod. I byggbranschen blir därför varje projekt ofta ett pilotprojekt där man inte lär sig av tidigare misstag. Ofta förekommer dessutom så många olika typer av utföranden att det hos den enskilde entreprenören försvårar möjligheten att få rutin på produktionen vilket i sin tur försvårar industriell processproduktion. Branschen har dock börjat bli mer medveten om de fördelar som finns med ett industriellt eller ett industrialiserat byggande. Kraven på lägre produktionskostnader, kortare byggtid och produkter med hög kvalitet och långa garantitider har aktualiserat ett ökat inslag av industrialiserat eller industriellt byggande i produktionen.

Kartläggning av slöseri

Forskare från Chalmers har tillsammans med ett antal företag gjort en kartläggning¹⁰² av slöseri i byggprojekt. Syftet har varit att stimulera den pågående debatten om byggkostnader genom att lyfta fram exempel på aktiviteter som inte tillför något värde för kunden.

Slöseriet i byggsektorn uppskattas i rapporten till 30–35 procent av projektets produktionskostnad¹⁰³, vari byggherrekostnad, mark och moms ingår. Slöseriet består av:

- Kostnader för byggfel, kontroller och stölder (10 procent)
- Kostnader för ineffektiv resursanvändning, t.ex. stilleståndskostnader, väntan, materialspill (10 procent)

¹⁰¹ Industrifakta (2006), *Konsekvenser av industrialiserat byggande*

¹⁰² Josephson, P. & Saukkoriipi (2007) *Slöseri i byggprojekt – Behov av förändrat synsätt Ett projekt inom FoU-Väst Rapport 0507*, Sveriges byggindustrier.

¹⁰³ Begreppet "produktionskostnad" används av Boverket m fl. och avser det som kunden betalar. I vardagstal används ibland produktionskostnad för att beskriva kostnaden som är förknippad med det som sker på byggsplatsen. I detta fall överensstämmer produktionskostnad med samhällsekonomisk kostnad.

- Hälsa- och säkerhetskostnader, främst kostnader p.g.a. arbetsrelaterade skador och sjukdomar, såsom förtidspensionering och rehabilitering (12 procent)
- System- och strukturkostnader, t ex utdragen detaljplaneprocess p.g.a. stillestånd i ärendehantering, omfattande upphandlingsprocess med många anbudsgivare, delar i ackordssystemet (5 procent)

Vid Statskontorets samtal med rapportens författare som också har erfarenheter från Chalmers kurser och seminarier med byggsektorns representanter, framkommer att inga revolutionerade minskningar av byggfel har skett de senaste åren men däremot har iakttagelser gjorts om att attityden till byggfel har förändrats. Byggfel upptäcks numera tidigare vilket minskar kostnaden att rätta till dem och många företag arbetar alltmer systematiskt för att undvika att byggfel upprepas.

I rapporten anges ett antal åtgärder för att minska byggfel. Branschen bör enligt författarna försöka hitta arbetsmetoder som standardiserar

- Produkten (standardisera tekniska lösningar, t.ex. minska antalet varianter av t.ex. vägg- och fönstertyper,)
- Processen (hitta liknande arbetsmetoder i projekten)
- Organisationen (använda samma projektteam från projekt till projekt i högre utsträckning)

I rapporten framhålls att det idag finns indikationer på att de stora byggentreprenörerna delvis genomför dessa åtgärder genom investeringar i nya produktionssystem, standardisering av produkter och processer liksom en ökad förtillverkning i fabrik.

Kvalitetssäkringssystem inom VVS- och elinstallationer

För att förbättra kvaliteten har VVS företagen, bransch- och arbetsgivarorganisationen för bl.a. VVS installationsföretag, tillsammans med VVS-Auktorisation infört branschregler ”Säker Vatteninstallation”. Branschreglerna ska bland annat minska vattenskadorna och legionellatillväxt.

En ny utbildning syftar till att förmedla kunskap om hur stort problemet är med vattenskador och att undervisa om hur VVS-installationer ska ske för att undvika dessa. Utbildningen är en del av en auktorisation som består av flera delar. För att bli ett auktoriserat företag så måste företaget underteckna en avsiktsförklaring om att följa branschreglerna, uppfylla kompetenskrav om lagar och normer samt att all personal (arbetsledare, montörer etc.) som arbetar med installationsarbete ska ha genomgått utbildning och fått legitimation. Utbildningen i "Säker Vatteninstallation" sker av godkända utbildningsanordnare och hålls av en behörig lärare.

Branschorganet framhåller att man inte kan kontrollera om medlemsföretagen utför arbetet på ett fackmannamässigt sätt. Det finns dock ett sanktionssystem inom systemet "Säker vatteninstallation" som utfaller när medlemsföretag inte följt branschreglerna. Företrädare för branschorganisationen bedömer dock att någon slags certifiering inom VVS-området är nödvändig. Detta finns i ett stort antal länder t.ex. Tyskland.

Försäkringsbranschen och VVS Företagen har drivit fram bildandet av Vattenskadecentrum där man bl.a. har en databas där alla försäkringsbolag ska rapportera in skador. Vattenskadecentrum har som mål att undersöka och publicera information om orsaker till vattenskador och rekommendationer till skadeförebyggande åtgärder. Exempelvis ställer försäkringsbolagen idag krav på att företag ska utföra arbetet enligt branschreglerna "Säker Vatteninstallation" för att full ersättning ska utfalla vid vattenskada. Installationsföretaget får vanligtvis lägre premie på företagsförsäkringen vid auktorisation av företaget.

Elektriska Installatörsorganisationen EIO är en bransch- och arbetsgivarorganisation för bl.a. Sveriges elinstallationsföretag. EIO har infört ett kvalitetsledningssystem. EIO-Q Ledningssystem är ett anpassat hjälpmedel för utveckling och samordning av rutiner och system för arbetsmiljö, elsäkerhet, kvalitet och miljö för alla företag inom elbranschen. Inom EIO-Q finns checklistor som kan användas vid bl.a. egenkontroller, skyddsronder och kompetensutveckling. Under 2007 ISO-certifierades de fem första EIO-företagen inom EIO-Q Intressegrupp. De stora installatörsföretagen tillämpar sedan tidigare certifie-

ringssystem. Under 2008 har ca 20–30 företag börjat tillämpa EIO Q:s ledningssystem.

Företrädare för EIO bedömer att Elsäkerhetsverket har blivit mindre aktivt och utför färre kontroller på plats. Regelverket bygger istället på funktionskrav och ett sätt att uppfylla funktionskraven är att följa svensk standard. Det finns dock även andra sätt att uppfylla kraven och detta har gett utrymme för utveckling av arbetsmetoder. I detta avseende anses det väsentligt att Elsäkerhetsverket kontrollerar att nya arbetsmetoder är ändamålsenliga och uppfyller funktionskraven.

Företrädare för VVS-installatörerna saknar kommunens kontrollroll. Kommunens byggnadsinspektör och den ansvarige byggarbetsledaren anses tillsammans ha haft en bra kontroll över byggandet. Däremot känner representanter för elinstallatörerna inte igen den beskrivna problematiken om behovet av större kommunal kontroll utan betonar mer Elsäkerhetsverkets viktiga roll som kontrollant av nya arbetsmetoder för att uppfylla funktionskrav i regelverket.

Byggsektorns Etiska råd

Byggsektorns Etiska råd bildades den 1 juni 2007. Rådet består av fem representanter för byggsektorns samtliga delar och leds av en fristående ordförande. Rådets uppgift är att pröva anmälningar om brott mot byggsektorns etiska regler och att på eget initiativ pröva om en medlems agerande strider mot dessa regler. Rådets beslut ska publiceras i byggfackpressen. Exempel på några etiska regler är att medlemsföretag ska utföra sina uppdrag fackmässigt och inom ramen för god affärs sed. Samarbetet med övriga parter inom ramen för ett uppdrag ska också präglas av korrekta affärsrelationer, tydliga avtal och ömsesidig respekt.

Statusen som platschef betraktas som låg

I Sverige anses byggingenjörsutbildningen ha rätt fokus och bedöms vara bra i förhållande till andra länder. Däremot behövs fler utbildade personer i byggproduktionen inom den högre ingenjörsutbildningen. Teknikinriktningen i utbildningen är bra tillgodosedd men byggproduktionen får relativt liten uppmärksamhet. Professor Per-Erik

Josephson¹⁰⁴ på Chalmers menar att ingenjörer verksamma i produktionsledande befattningar har en för låg status i förhållande till det ansvar de har och den komplexa situation de har att hantera. Detta leder till stor personalomsättning och försvårar erfarenhetsöverföring mellan projekten i byggentreprenadföretagen.

Utvecklingen av antalet byggfel

Fler byggherrar använder sig av entreprenadformen totalentreprenader bl.a. i syfte att få mer stöd och kommunikation med byggentreprenören och därigenom minska antalet byggfel. Vägverkets erfarenhet av byggfel och kvalitetssäkring är emellertid att entreprenadformen, utförande- eller totalentreprenad, inte är avgörande för mängden byggfel. Däremot anses det sannolikt att ett utökat åtagande, med underhåll och drift, medför att antalet byggfel, som beställaren får vetskap om, minskar. Också med en ”utökad samverkan” och genomtänkta ersättningsformer, gärna i form av incitament, har Vägverket kunnat konstatera en minskning av antalet byggfel.¹⁰⁵

12.3 Iakttagelser från lokala fallstudier

Antalet byggfel har snarare ökat än minskat

De lokala branschföreträdarna i Statskontorets studie upplever att antalet byggfel har ökat de senaste åren. Orsakerna är troligen högre takt i byggandet i kombination med bristfälligt fungerande egenkontrollsystem. Byggandet ska främst ses som ett hantverksyrke och kvalitetssäkringen bygger mycket på respektive hantverkarens arbete.

Vissa näringslivsföreträdare menar att det är en stor brist att byggnadsinspektören inte besöker byggplatserna i samma utsträckning som tidigare. Byggplatschefen hade tidigare en löpande dialog med kommunens byggnadsinspektör.

Hos kommunerna har man inte märkt någon nedgång när det gäller antal fel i nybyggda hus. Vissa företrädare i undersökta kommuner menar att en minskning av antalet byggfel förutsätter att information om kontrollprogrammen sprids i byggentreprenörens organisation ända

¹⁰⁴ Intervju med Per-Erik Josephson, professor i byggandets management på Chalmers Tekniska Högskola, föreståndare för Centrum för Management i Byggsektorn CMB

¹⁰⁵ Uppgifter från Ulf Sköde, Vägverket

fram till den enskilde hantverkaren. Det gäller också att informera dessa personer om hur den färdiga byggnaden är tänkt att fungera och användas.

Kommuner anger att antalet besök från deras sida på byggplatser har minskat. Forskare menar dock att det finns en betydande skillnad mellan små och stora kommuner när det gäller resurser och kompetens av besiktning av byggnader där de mindre kommunerna inte har samma tid och erfarenhet som de stora.

Kommunerna framför att den kommunala organisationen behöver förstärkas, så att kommunen har större möjligheter att genomföra kvalitetskontroller. Det verkliga ansvaret bör dock ligga på byggtreprenören. Det upplevs som negativt att byggtreprenörens ansvar övergår till förvaltaren när en byggnad säljs.

Ändrade krav, skilda eller förändrade behov i fastigheter, dålig erfarenhetsåterföring, pressad byggtid, oprövade byggtekniker och kommunikationsproblem är orsaker till uppkomst av byggfel

En vanligt förekommande orsak till missförstånd och fel uppges vara de fall då byggherren ändrar krav och förutsättningar under själva produktionsfasen. Ibland kan t.ex. en byggherre välja att starta bygget innan projektering och planering är avslutade vilket medför risk för ändringar under byggets gång. Andra brister som påtalas är byggritningar på övergripande nivå. Det förekommer bl.a. att vissa delar av konstruktionen inte är ritad, utan detta får färdigställas av hantverkare på plats.

Flexibla fastigheter och lokaler med flera typer av hyresgäster, som har skilda förutsättningar och behov, är en annan orsak till fel. Förändrad användning av lokaler med ökade påfrestningar kan också vara en anledning till att det uppstår problem. Exempel som ges är underdimensionerade ventilationssystem i skolor om antalet barn ökar i lokalerna eller högre städkrav som ökar vattenbelastningen i våtrum.

Vissa konsultföretag anger att återföring av erfarenheter och kunskap från tidigare projekt inte fungerar tillfredsställande inom konsult- och arkitektledet. Genom generationsväxlingen som nu pågår finns en risk att konsulterna förlorar mycket erfarenhet och att tidigare misstag

kommer att ske på nytt. Det sker inte heller någon erfarenhetsåterföring från byggtreprenör till konsult/arkitekt. Med en sådan återföring hade enligt konsultföretagen många fel och brister kunnat åtgärdas redan på ritstadiet.

Somliga underentreprenörer inom installationsbranschen har erfarenheten att en ISO certifiering som kräver ökad tillsyn och kontroll, leder till en bättre organisation av arbetet och kvalitetssäkringen. Samtidigt finns det underentreprenörer som hävdar att tidspressen från byggtreprenörer och byggherrar leder till att man bortser från vissa risker som kan leda till byggfel.

Ett problem som lyfts fram är också att nya byggtekniker inte har varit tillräckligt utprovade, innan de testas i full skala i byggprojekt. Situationen på byggsplatsen skiljer sig mot den miljö där material och tekniker provas ut, eftersom fler aktörer är inblandade på en byggsplats, vilket kan ge upphov till fel. Från byggherrehåll anses det att det krävs mer standardiserade arbetsmetoder för att nya konstruktionslösningar ska fungera.

En annan stor källa till fel i byggandet är missförstånd och informationsbrister. Ett sätt att komma tillrätta med kommunikationsproblem är att skapa arbetslag med medarbetare som återkommande arbetar tillsammans. Det finns bl.a. hos byggherrar positiva erfarenheter av detta arbetssätt vid ombyggnation av miljonprogrammet.

En annan viktig orsak till byggfel som framhävs från byggtreprenörerna är att dessa inte får tillräckligt med tid för projektering respektive tillsyn och kontroll. Byggherren bidrar till tidspressen genom att denne ofta fokuserar på den kortsiktiga byggkostnaden och inte på livscykelkostnaden. Tekniska lösningar som är billiga på kort sikt kan skapa problem och fel längre fram. Platschefen hos byggtreprenören har under senare tid också fått ökad administrativ belastning med olika pålagor från myndigheter. Detta har gjort att det ägnas för mycket tid åt administration på bekostnad av tillsyn och kontroll på byggarbetsplatsen.

Tillämpningen av byggreglernas funktionskrav skiljer sig mellan kommunerna

I de undersökta kommunerna efterfrågar byggnadsinspektörerna stöd från Boverket i att tolka olika funktionskrav och pröva vilka metoder som kan tänkas uppfylla kraven i de fall den aktuella arbetsmetoden avviker från ”svensk standard”. Det erhållna stödet från Boverket anses idag inte vara tillräckligt tydligt vilket har medfört att byggnadsnämnderna själva har tolkat funktionskraven i byggreglerna och vad som krävs för att uppfylla dessa. Både företrädare för byggbranschen och vissa av kommunernas byggnadsinspektörer bedömer att detta har lett till skilda bedömningar av funktionskraven mellan landets kommuner.

Det finns motstridiga uppgifter om behovet av kommunens tillsyn och kontroll

I Statskontorets lokala studier framkommer att egenkontrollen inte fungerar på det sätt som det var avsett. Vissa branschföreträdare på lokal nivå bedömer att byggnadsinspektörens tillsyn på plats tidigare gav ett nödvändigt stöd till byggherren. Idag anses byggnadsinspektörens och den kvalitetsansvariges arbete i huvudsak bestå av administrativa uppgifter. En byggherre tar upp vikten av en väl fungerande tredjepartskontroll.

Även flera av kommunernas byggnadsinspektörer framför att byggnadsinspektörens arbete i huvudsak består av administrativt arbete. Det finns en uppfattning bland byggnadsinspektörerna att byggprocessutredningens¹⁰⁶ förslag om förändringar i Plan- och bygglagen kommer att förbättra kommunens möjligheter att pröva och utöva tillsyn över byggandet. Att föra in teknikbedömningar i ett tidigt skede som bestyrks genom ett byggstartbesked är att föredra framför en bygganmälan. Genom teknikbedömningen kan felaktiga bedömningar rättas till i ett tidigt skede. Byggsamrådet betraktas som ändamålsenligt och betydelsefullt för en bra dialog med branschen och är motiverad att vara kvar. Utredningens förslag om slutsamråd emotses positivt. Några kommuner framför också att utredningens förslag om att ge kommunen rätt att ta ut avgifter kan skapa utrymme för en aktiv tillsyn. Ett potentiellt problem som framhålls är dock problem med att kunna rekrytera ingenjörer för kommunernas nya uppgifter.

¹⁰⁶ SOU 2008:68

Det finns således en enighet hos deltagarna i gruppsamtalen om att dagens egenkontrollsystem inte fungerar tillfredsställande. Hos näringslivsföreträdare finns emellertid olika åsikter om byggnadsnämndens starkare prövning och tillsyn. En del anser att tillsyn och kontroll är branschens ansvar och går att lösa med hjälp av effektiva kvalitetsledningssystem och tredjepartskontroll, andra bedömer att byggnadsinspektören har en roll att stötta en svag byggherre.

Det finns olika synpunkter på vem som ska ha huvudansvaret för byggandet

Från byggherrehall framförs det kritik mot att beställaren har det största ansvaret för kvaliteten på det som byggs. Man anser att det är byggentreprenören som ska bära huvudansvaret och utöver kommunernas organisation krävs en tredje part som kan kontrollera att samhällskraven och beställarens krav blir uppfyllda.

Från ett företag framförs å andra sidan en uppfattning om att man har lagt för stort ansvar på byggentreprenören när det gäller kontroll i byggprocessen och att det behövs ytterligare stöd i kontrollprocessen.

Investeringar i byggförsäkringen kan användas bättre

Byggherren anses av vissa konsultföretag ha en svag ställning i de fall det upptäcks fel i byggnaden. Byggentreprenören anses ha möjlighet att friskriva sig från ansvar beroende på hur man i avtalet tillämpar entreprenadbestämmelserna i AB och ABT.

Byggherrens kostnad för byggförsäkringen anses av konsulter inte vara väl använda pengar och pengarna borde istället finansiera en byggplatsansvarig hos entreprenören. Företrädare för konsultföretag, som är byggherrens ombud i olika sammanhang, menar att det är bättre att motverka byggfel på byggarbetsplatsen än att betala för en försäkring som inte ger någon ersättning vid uppkomna fel.

Stora byggherrar har höga krav och förvaltarbyggherrar starka incitament för att ha en fungerande kontroll

Större byggherrar anses ha högre beställarkompetens och högre krav, vilket troligen innebär att deras projekt i mindre utsträckning drabbas av byggfel. Byggherrar som även ska förvalta byggnaden anses också ha ett starkare incitament för kontroll.

Planering och förberedelser motverkar byggfel

Tiden för projektering och planering anses alldeles för kort idag och att resurser borde styras över från byggandet till planeringsstadiet. Även i de fall projektering upphandlas av byggherren anses att utökade resurser borde satsas på projektering och planering.

Konsultföretag förordar således både bättre förberedelser och planering i produktionens tidiga skede för att motverka byggfel, men också löpande granskning och slutkontroll när byggtiden är slut. Ansvaret för detta anses ligga på byggherren. Genom dålig planering riskerar byggherren att många installationer och tekniska lösningar tvingas skraddarsys på plats. En byggmaterialtillverkare tillika entreprenör, påtalar kostnadsfördelar i att lägga mer tid på projekteringsfasen eftersom man då bara har utgifter för mantimmar. Att rätta till fel under byggtiden anses mer kostsamt då man även har utgifter för maskiner.

Projekt med omfattande tekniska installationer löper större risk att drabbas av byggfel och kräver också kontroller från utomstående experter, s.k. tredjepartskontroller, som byggherren bör planera för. Att entreprenörerna har egna kvalitetsansvariga anses inte räcka.

Byggentreprenörens bristande ansvar för att påtala felaktigheter

Från forskare framhålls att byggentreprenörer ofta accepterar byggherrens för korta byggtider vid upphandlingen under lågkonjunktur då konkurrensen är hård. Det kan leda till att entreprenören utför arbetet enligt ritningarna utan att påtala uppenbara brister i konstruktionen. Den minskade närvaron av en utomstående byggnadsinspektör på byggarbetsplatsen anses dessutom öka att felaktigheter inträffar. En ökad närvaro av både byggnadsinspektören och konstruktören på byggarbetsplatsen efterfrågas. Platschefen, som har en nyckelroll i byggandet genom sitt ledarskap, sin samordning och kvalitetsstyrning, anses vara den person som kan motverka byggfel. Platschefen kan därför i vissa fall vara avgörande för vilken byggentreprenör som vinner upphandlingen.

Byggherren bör ha ansvar för erfarenhetsåterföring

Det finns en majoritet av deltagarna vid gruppintervjuerna som anser att det är av stor vikt att erfarenheter från tidigare byggfel sprids både inom företagen och mellan utförare och beställare. Tidigare var hant-

verkare objektsanställda och rörde sig i större utsträckning mellan olika företag, vilket underlättade spridningen av erfarenheter mellan företag. Idag skulle det vara en fördel om beställaren budgeterade för en uppföljning av byggprojekten ett år efter avslutade projekt i syfte att sprida erfarenheterna bland inblandade aktörer.

13 Byggandets miljöpåverkan

I det följande redogörs för en kartläggning och uppföljning av Bygghälsöns förslag samt vidtagna, pågående och planerade åtgärder på området. Kartläggningsområdet har vidgats något för att möjliggöra en kartläggning av åtgärder på miljöområdet av större betydelse. Kapitlet innehåller även en nulägesbeskrivning samt en redovisning av vad som framkom i de lokala fallstudierna om miljöpåverkan.

13.1 Ett vidgat kartläggningsområde

Utöver energieffektivitet under förvaltning av byggnad, livscykelperspektiv med avseende på inomhusmiljö m.m. finns det andra miljöaspekter inom byggsektorn som har uppmärksammats på olika sätt. Dessa aspekter berördes inte närmare av Bygghälsöns förslag men är viktiga för området.

Miljöpåverkan kan delas in i direkt påverkan och indirekt påverkan. Med *direkt påverkan* avses sådan verksamhet som direkt belastar miljön genom exempelvis utsläpp av giftiga ämnen i olika biotoper med omedelbara och direkta konsekvenser. Med *indirekt påverkan* avses sådan verksamhet där enskilda aktiviteter i sig inte leder till en negativ effekt på miljön, men där aktiviteterna påverkar beteendet hos andra parter som berörs av aktiviteterna. Indirekt påverkan avser således främst normgivande aktiviteter. Det är i det senare avseendet som politiska styrmedel använts.

Avfall, materialåtervinning och användning av återvunnet material

År 1999 antog riksdagen en lag om skatt på avfall.¹⁰⁷ Lagen trädde i kraft 1 januari 2000. Bland de personer som Statskontoret valt att intervjua har en samstämmig bild givits om att denna skatt i hög utsträckning kom att påverka det framtida arbetet med avfallshantering.

År 2000 tillkallade regeringen en utredare med uppdrag att se över producentansvaret. Uppdraget gavs mot bakgrund av att livsmedels- och byggsektorn bedömdes ha särskilda problem med sin avfallshantering.

¹⁰⁷ SFS 1999:673

Utredaren lämnade i betänkandet¹⁰⁸ en bedömning av byggsektorns arbete med producentansvaret ifråga om frivilliga åtaganden. Utredaren bedömde att endast ett av de mål som satts upp av byggsektorn själva, främst genom arbetet i Kretsloppsrådet, var mätbart och att byggsektorns fortsatta åtaganden måste baseras på mät- och utvärderingsbara mål. Vidare ansåg utredaren att de åtaganden som påbörjats borde intensifieras genom att även mindre aktörer deltog i processen. Slutligen menade utredaren att det kunde finnas skäl att överväga ”hårda” styrmedel i den mån sektorn själv inte nådde godtagbara mål inom rimlig tid.

Farliga ämnen

Byggsektorn använder ett mycket stort antal kemikalier, vissa giftigare än andra. Ämnena förekommer exempelvis i målarfärg, fogmassor, spackel, lim, cement m.m.

Naturvårdsverket redovisade under år 2002 ett uppdrag från regeringen att utreda omhändertagandet av PCB¹⁰⁹ i byggnader.¹¹⁰ I rapporten konstaterar Naturvårdsverket att det var nödvändigt med hårdare styrmedel i form av tvingande regler för att komma tillrätta med PCB i byggnader.

Energi och transporter

Bygg- och förvaltningssektorns energiförbrukning beräknas uppgå till cirka 40 procent av den totala energiförbrukningen i Sverige.¹¹¹ Merparten avser energi till uppvärmning av byggnader och vatten samt hushållsel. Däremot är andelen utsläpp av klimatpåverkande gaser – koldioxidekvivalenter – lägre i Sverige och en uppskattning som görs i olika sammanhang är att de utgör cirka 20 procent inklusive utsläppen vid materialtillverkningen. Byggandet i sig innebär dock också betydande energiförbrukning eftersom flera av de ingående insatsvarorna, såsom stål och betong, produceras energiintensivt. Därtill tillkommer

¹⁰⁸ SOU 2001:102, *Resurs i retur – slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret*

¹⁰⁹ PCB: polyklorerade bifenyl, är samlingsnamn för en typ av svårnedbrytbara och giftiga ämnen som i byggnader använts i fogmassa, golvmassa, isolerrutor och småkondensatorer i lysrörsarmaturer. Användandet av PCB förbjöds dock i Sverige år 1972.

¹¹⁰ Naturvårdsverket (2002) *Omhändertagande av PCB i byggnader. Redovisning av ett regeringsuppdrag, juni 2002.*

¹¹¹ Siffran omfattar även den energianvändning som avser uppvärmning av fastigheter.

den energiåtgång som sker när byggvaror ska transporteras. När Bygghälsokommissionen lämnade sitt betänkande var en stor del av byggmaterialmarknaden lokal, vilket innebar att transportererna var av begränsad omfattning. Denna situation har dock i viss utsträckning förändrats. I betänkandet förekom en mycket begränsad diskussion kring klimatpåverkan för ingående byggvaror.

Buller

Om anläggningsbyggandets miljöpåverkan läggs till byggsektorns totala miljöpåverkan måste även bulleraspekter vägas in. I takt med regional förtätning och ökade investeringar ökade snarare än minskade antalet människor som dagligen utsattes för bullernivåer över gränsvärdena under den aktuella tidsperioden. Boverket har ett särskilt sektorsansvar för bullerfrågor (se avsnitt om miljömål nedan).

Miljömålen

Bland myndigheterna med särskilt sektorsansvar för miljö- och miljö-kvalitetsmål som berör byggsektorn kan Boverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Banverket och Vägverket nämnas. De två sistnämnda myndigheterna har miljömål som främst berör anläggningsbyggandet.

EU:s arbete

Inom ramen för EU:s arbete finns flera regler med syfte att minska miljöpåverkan som berör byggsektorn. Det finns dock inget regelverk eller någon instans som i särskild ordning behandlar just byggsektorns miljöpåverkan.

13.2 Karläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

I det följande redogörs inledningsvis för Bygghälsokommissionens förslag samt för en uppföljning av dess eventuella genomförande. Vidare redogörs för väsentliga genomförda, planerade och pågående initiativ av ett urval av aktörer inom sektorn.¹¹²

¹¹² Urvalet har genomförts med hänsyn till aktörens storlek och styrka inom sektorn.

13.2.1 Uppföljning av Byggherrens förslag

Byggherren konstaterade att de offentliga byggherrarna borde gå före med goda exempel och i kraft av sin storlek som beställare använda sig av sitt marknadsinflytande för att påverka sektorn. Byggherren föreslog därför att *Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare skulle få en uttalad roll att verka för stöd och kunskapsuppbyggnad i byggsektorn*. Förslaget grundade sig på slutsatsen att Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare var det enda organ regeringen hade att tillgå för att förverkliga målet om ett hållbart byggande inom den statliga sektorn.

Byggherren menade även att Samverkansforums roll borde stärkas och att regeringen borde överväga om man genom sina ägardirektiv skulle förmå samtliga aktörer på området att delta i forumet.

Statskontoret har i kartläggningen funnit att Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare bedriver en aktiv verksamhet. Kanslifunktionen sköttes av Statens fastighetsverk 2001–2004, av Naturvårdsverket 2005–2008-09-30 och därefter av Fortifikationsverket. Regeringen använde sig inte av ägardirektiv för att förmå samtliga aktörer att gå med, men i dagsläget har i princip alla viktiga aktörer på den statliga byggherrearenan gått med i samarbetet. En del aktörer, såsom Vasakronan¹¹³ som även omnämndes i Byggherrens betänkande, har dock valt att stå utanför Samverkansforum liksom Akademiska hus. Jernhusen och Vasallen valde att lämna samarbetet.

Samverkansforum arbetar tematiskt inom olika nätverk. Inom ramen för nätverket för hållbar utveckling har man drivit flera olika utvecklingsprojekt, vissa på direkt uppdrag av regeringen andra på eget initiativ.

¹¹³ Staten sålde fr.o.m. den 1 september 2008 Vasakronan AB till annan ägare.

Tabell 13.1 Utvecklingsprojekt genomförda inom Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltares nätverk för hållbar utveckling

<i>Projektnamn</i>	<i>Tidsperiod</i>
Erfarenhetsutbyte kring miljöledningssystem	2002
Granskning av miljöstyrning av projekt	2002
Byggherrens miljöstyrning av projekt - ANLÄGGNING	2002
Byggherrens miljöstyrning av projekt - HUS	2002
Miljöbedömningsverktyg	Ingen uppgift
Utveckling av revisionsnätverk inom Samverkansforum	2003–2005
Kartläggning av branschnyckeltal inom miljöområdet	2005
Uppföljning av miljölagstiftningen	2004
Hållbar utveckling i flera dimensioner	2005
Miljöanpassad produktupphandling	Ej påbörjat
Kartläggning av hur medlemsorganisationerna arbetar med hantering av bygg- och rivningsavfall.	Ej påbörjat

Källa: <http://www.samverkansforum.nu> citerad 2008-11-24

Fr.o.m. år 2008 övergick Samverkansforums nätverk för hållbar utveckling till att vara en kompetensgrupp vars uppgifter är att bevaka och stödja övriga nätverk, grupper och projekt så att miljöaspekter och ekologi beaktas i deras arbete inom bygg-, anläggnings- och fastighetsbranschen.

Ovanstående projekt (se tabell 13.1) har inte utvärderats. Däremot har projekten, förutom rapporter, lett till olika hjälpmedel och verktyg såsom checklistor etc.

Bygghörkommissionen menade att statliga aktörer borde ställa krav på entreprenörer så att de inte slentrianmässigt använde för miljön skadliga (om än lagliga) kemiska produkter som kan ersättas av miljövänligare alternativ. Bygghörkommissionen föreslog därför att regeringen skulle ge de statliga byggherrarna och förvaltarna i uppdrag att, med stöd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB (1998:808), i förfrågningsunderlag och kontraktshandlingar ställa krav på att konsulter och entreprenörer hade en tydlig och dokumenterad metodik att utvärdera, godkänna, verifiera och använda kemiska produkter.

Regeringen beslutade inte om ett sådant uppdrag enligt den mall som Bygghälsöns kommissionen föreslog, däremot har förslaget delvis genomförts på andra sätt. I Samverkansforums utvecklingsprojekt om miljöstyrningssystem uppmärksammades särskilt kravet på att konsulter och entreprenörer ska redovisa en acceptabel metodik. Det kan även tilläggas att riksdagen beslutat om ny lagstiftning om offentlig upphandling.¹¹⁴ I direktiven regleras vilka möjligheter myndigheterna har att ställa krav på miljöhänsyn i offentliga upphandlingar. Krav på miljöhänsyn kan ställas som en teknisk specifikation men även som ett utvärderingskriterium. Regeringen presenterade dessutom, som ett led i EU:s program för den integrerade produktpolitiken, en nationell handlingsplan för hur man avser att öka graden av miljöanpassad upphandling.

Ett ytterligare förslag från Bygghälsöns kommissionen var att *ge Boverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om fuktdimensionering före byggstart och fuktmätning innan inbyggnad, inklädning eller idrifttagande av relevanta byggnadsdelar*. Förslaget har inte genomförts. Från med den 1 januari 2007 gäller dock Boverkets skärpta regler om fuktsäkerhet. Skärpning i föreskrifterna uttrycks som att byggnader *ska* utformas så att fukt inte orsakar skador, elak lukt eller hygieniska olägenheter. Dessa krav verifieras med hjälp av krav på systematiska åtgärder i projekteringsskedet.¹¹⁵

Inom ramen för Byggsektorns Kretsloppsråd har en del initiativ tagits av branschen själv för att komma tillrätta med problemen. Bland annat har man antagit ett handlingsprogram för utvidgat producentansvar och antagit ett miljöprogram (2003). Ett av delmålen i programmet avser god inomhusmiljö, vilket innebär god fuktmiljö.

Slutligen föreslog Bygghälsöns kommissionen att *regeringen skulle 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*.

¹¹⁴ Med grund i direktivet om offentlig upphandling 2004/18/EG samt direktivet om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster 2004/17/EG.

¹¹⁵ BFS 2006:12 BBR 1

Boverket fick inget sådant uppdrag av regeringen. Däremot använder sig Boverket av livscykelbedömningar som verktyg i flera olika sammanhang och har förordat ett sådant perspektiv i remissvar, utredningar m.m. IVL Svenska Miljöinstitutet publicerade i april 2003 en reviderad version av en rapport med specifika regler för livscykelbedömningar av miljöanpassade byggnader. Rapporten finansierades av Formas, Sbuf, Industrins byggmaterialgrupp och Naturvårdsverket.¹¹⁶

13.2.2 Övriga iakttagelser inom området

Utöver de åtgärder som redogjorts för ovan, har olika aktörer tagit initiativ för att minska byggandets miljöpåverkan. Dessa initiativ kan indelas i initiativ tagna i syfte att uppnå vissa politiska mål, samt initiativ tagna i syfte att uppnå direkt marknads efterfrågade mål.

Boverket har sedan år 1998 ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbete mot bygg- och fastighetssektorn. Anläggningssektorn ingår inte. Boverket har kartlagt sammanlagt fem miljö kvalitetsmål som berör byggsektorn. I samband med den senaste fördjupade utvärderingen avrapporterade Boverket arbetet med det särskilda sektorsansvaret till Miljömålsrådet.¹¹⁷ I rapporten redogör Boverket dels genom fallstudier, dels genom en litteraturstudie, för sektorns arbete. Boverket kartlägger även behov av åtgärder och insatser från verkets sida inför framtiden samt kartlägger delar av EU:s inverkan på bygg- och fastighetsförvaltningssektorns miljöarbete.

Avfall

EU:s ramdirektiv för avfall¹¹⁸ genomgår för närvarande en översyn. I Sverige ledde utredningen ”Resurs i retur” (se ovan) till att Kretsloppsrådet under åren 2004–2006 arbetade med att ta fram riktlinjer för byggsektorns avfallshantering. Projektet ingår, uppger Kretsloppsrådet, som en av åtgärderna för att minska deponimängderna enligt ”Materialhushållningsmålet” i Miljöprogram 2010. Riktlinjerna publicerades i mars 2007 och har tagits emot väl av olika intressenter på området. Däremot finns det i dagsläget ingen möjlighet till kvantifierbar uppfölj-

¹¹⁶ IVL Svenska miljöinstitutet AB Rapport (2003) *Miljöanpassade byggnader: specifika regler för bedömning av byggnader i ett livscykelperspektiv.*

¹¹⁷ Boverket 2007, *Bygg- och fastighetssektorns miljöarbete*

¹¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall. EUT L 27.4.2006, s. 9-21.

ning.¹¹⁹ Naturvårdsverket rapporterar som ansvarig statistikmyndighet in avfallsstatistik till Eurostat. Statistiken uppdateras vartannat år, tidsserien börjar 2002 och sträcker sig t.o.m. år 2006.

Naturvårdsverket fortsätter även arbetet med programmet för sanering av PCB i byggnader, främst genom en vägledande funktion.

Farliga ämnen

Byggproduktdirektivet¹²⁰ är ett direktiv som syftar till att undanröja handelshinder för byggprodukter och under perioden har en revidering genomförts som syftar till att utverka gemensamma standarder avseende mätning och beskrivning av de olika byggprodukterna. Kemikalieinspektionen, som har ett särskilt sektorsansvar för miljömålet en giftfri miljö, fick år 2006 i uppdrag av regeringen att i samråd med Boverket beskriva pågående initiativ för att förbättra deklARATIONEN av miljö- och hälsofarliga ämnen i byggmaterial. Uppdraget avgränsades till byggmaterial och byggprodukter som inte är kemiska produkter och redovisades i april 2007.¹²¹ Kemikalieinspektionen konstaterade i rapporten att det finns många initiativ i byggsektorn för att göra miljöbedömningar av byggnader och byggnadsmaterial.¹²² Bland dessa kan Byggvarudeklarationer nämnas (BVD), liksom verktyget BASTA för att fasa ut de farligaste ämnena i byggmaterial och arbetet med att ta fram certifierade miljövarudeklarationer (EPD) för byggprodukter.

När det gällde offentliga upphandlare framkom i en intervjuundersökning att kemikaliekompetensen, liksom möjligheten att få stöd i arbetet är bristande hos såväl upphandlare som entreprenörer.¹²³ Sammanfattningsvis bedömde Kemikalieinspektionen att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att få fram tillräcklig information om miljö- och hälso-risker med byggmaterial. Kemikalieinspektionen föreslog även en ändrad lagstiftning i form av utarbetande av svenska ståndpunkter inför

¹¹⁹ Kretsloppsrådet (2007) *Avfallshantering vid byggande och rivning – Kretsloppsrådets riktlinjer*.

¹²⁰ Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter, EGT L 40 11.2.1989, s. 12-26

¹²¹ Kemikalieinspektionen (2007) *Bättre information om farliga ämnen i byggmaterial – redovisning från ett regeringsuppdrag*.

¹²² Projektet "Miljöklassning av byggnader" genomförs inom ramen för Bygga-bodialogen.

¹²³ Kemikalieinspektionen (2007)

revideringen av byggproduktdirektivet samt att Bygga-bo-dialogen skulle utvecklas inom området kemikaliefrågor. Vidare ansåg man det nödvändigt att utvärdera och utveckla byggvarudeklarationer för att undersöka om branschens egna initiativ såsom Byggvarubedömningen uppfyllde informationskraven i Reach.¹²⁴

Branschen har genomfört två egna initiativ avseende byggvarubedömningar. År 2003 lanserade ett företag ”Sundahus” – ett verktyg för värderingssystem av miljöval på byggmarknaden med information samlad i en databas. Systemet är, enligt företagets utsago, för närvarande marknads största oberoende värderingssystem. Det andra projektet är en portal kallad ”Byggvarubedömningen” som utgör ett webbaserat verktyg för att ta fram information om olika byggvaror. Projektet ägs av en samling stora byggherrar och byggtreprenörer och har genomförts som en del av Bygga-bo-dialogen.¹²⁵ Projektet lanserades i mars 2008.

Basta, bygg- och fastighetssektorns egna initiativ för utfasning av farliga ämnen inom sektorn, drivs som ett bolag samägt av IVL Svenska miljöinstitutet och Sveriges byggindustrier. Basta är ett egendeklarationssystem där själva produkten är den som kontrolleras, inte dess livscykelegenskaper.¹²⁶

Energi och transporter

Statskontoret har inte hittat något initiativ som avser minimerande av långväga transporter av byggvaror. Däremot finns ett stort antal projekt som syftar till att ta fram ett mer energieffektivt byggande. Energimyndigheten är den myndighet som har ett särskilt sektorsansvar för flera olika miljö kvalitetsmål. År 2006 tillkallade regeringen en utredare med huvuduppgift att införa ett EG-direktiv om effektivare slutanvändning

¹²⁴ Förordning 1907/2006/EG om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

¹²⁵ Dialogen ”Bygga, bo och förvalta för framtiden”, kallad Bygga-bo-dialogen, är ett samarbete mellan företag, kommuner, myndigheter och regering. Det gemensamma målet är att före 2025 – inom en generation – nå en hållbar bygg- och fastighetssektor främst inom tre prioriterade områden; hälsosam inom miljö, effektiv energianvändning och effektiv resursanvändning. De som medverkar i Bygga-bo-dialogen är kommuner, företag och myndigheter inom bygg- och fastighetssektorn och företag som på olika sätt har beröring med sektorn (t.ex. kreditgivare, försäkringsbolag och andra leverantörer av tjänster eller produkter till sektorn). Bygga-bo-dialogen drivs av Boverket.

¹²⁶ <http://www.bastaonline.se>, citerad 2008-11-24

av energi och energitjänster i Sverige samt vissa andra kartläggningsuppgifter m.m.¹²⁷ I utredningens betänkande föreslogs ett kraftigt förstärkt bidragspaket till energieffektiviseringar i byggnader och andra energieffektiviseringsåtgärder. Vidare föreslogs att den offentliga sektorn ska föregå med gott exempel genom ambitiösa energieffektiviseringsprogram i stat, kommuner och landsting. Bl.a. föreslås att kommunerna ska erbjudas att teckna avtal om energieffektivisering med staten. Förstärkta och samlade informationsinsatser skulle enligt utredningen ske genom ett särskilt Forum för energieffektivisering.

Vidare kan konstateras att Energimyndigheten har ett särskilt ansvar för energieffektivisering och att det finns ett flertal bidrag att söka för att effektivisera energianvändning inom bostads- och förvaltningssektorn. Energimyndigheten har även initierat Cerbof – Centrum för energi- och resurseffektivitet i byggande och förvaltning. Programmet, som syftar till att stödja forskning och innovation, drivs i samverkan med aktörer inom byggsektorn. Beställargruppen bostäder (BeBo) och Beställargruppen lokaler (Belok), är samarbeten mellan Energimyndigheten och Sveriges största fastighetsägare med inriktning mot bostäder respektive kommersiella lokaler. Grupperna driver utvecklingsprojekt med fokus på energieffektivitet och miljöfrågor.

Buller

Buller ingår i miljö kvalitetsmålet god bebyggd miljö men trots att, eller kanske just därför att, det är den miljö störning som berör flest människor så är det målen om buller som Naturvårdsverket bedömer att man står längst ifrån att kunna uppfylla idag. EU behandlar omgivningsbuller som ett av de viktigaste miljöproblemen. EU:s direktiv om bedömningen och hanteringen av omgivningsbuller syftar till att samordna arbetet mot buller i EU genom gemensamma bullermått, gemensamma kartläggnings- och bedömningsmetoder, information till allmänheten och fastställda handlingsplaner.¹²⁸ Direktivet ska också vara en grund för åtgärder för att minska buller från större källor, i synner-

¹²⁷ Utredningen, som antog namnet Energieffektiviseringsutredningen (N M 2006:06), lämnade sitt slutbetänkande "Vägen till ett energieffektivare Sverige" (SOU 2008:110) den 31 oktober i år.

¹²⁸ Den 1 juli 2004 trädde förordning (2004:675) om omgivningsbuller i kraft. Förordningen genomför bullerdirektivet, Direktiv 2002/49/EG om bedömning och hantering av omgivningsbuller, i svensk lagstiftning.

het väg- och järnvägsfordon och infrastruktur, flygplan och helikoptrar samt större industriell verksamhet.

Under den aktuella tidsperioden har flera projekt genomförts i samverkan mellan myndigheter, kommuner och länsstyrelse i syfte att kartlägga bullerstörningar. 2006 bildades Bullernätverket i Stockholms län i syfte att öka den regionala kompetensen i länet kring bullerfrågor.

Boverket har i sina allmänna råd för 2008 lämnat riktlinjer för buller i planering av bostäder. Naturvårdsverket avvisade Boverkets förslag till allmänna råd om buller i planeringen i sitt yttrande över detta med hänvisning till att man ansåg att det är de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom som ska gälla i planeringen och att dessa inte bör underskrivas.

Socialstyrelsen, som följer bullerfrågorna ur ett hälsoperspektiv, publicerade 2007 en handbok om allmänna råd för buller inomhus.

Övrigt

Regeringens träbyggnadsstrategi motiverades delvis med miljöaspekter.

Chalmers redovisade år 2007 ett uppdrag från Boverket att genomföra en litteraturstudie av forskning och projekt inom miljöområdet.¹²⁹

13.3 Nulägesbeskrivning

Bygga-bo-dialogen fortsätter sitt arbete, det nationella miljöklassningssystemet som utformats inom ramen för dialogen har nu börjat tillämpas av vissa företag. Miljöklassningssystemet är ett frivilligt tillägg till den nationella energideklarationen och innebär en deklaring och klassificering av byggnaders miljökvaliteter. Systemet omfattar både nya och befintliga byggnader och mynnar ut i en miljöklassificering av byggnadernas energianvändning, miljöpåverkan och inomhusmiljö.

¹²⁹ Johansson, K & Gluch, P. (2007) *Miljöarbete inom bygg- och fastighetssektorn. En litteratursammanställning med fokus på miljöledning, avfall, energi, inomhusmiljö och farliga ämnen. Rapport Institutionen för bygg- och miljöteknik, Byggnadsekonomi. Chalmers Tekniska Högskola.*

Kretsloppsrådet går nu in i sin slutfas inför det planerade avslutet av programmet "Åtgärdsprogram 2003–2010". I juli 2008 tillkallade regeringen en utredare för att se över Miljömålssystemet.¹³⁰ En förändring av systemet kommer att ge avsevärd effekt på det befintliga arbetet med byggsektorns miljöpåverkan ur ett myndighetsperspektiv.¹³¹ Vidare tillkallades år 2007 en utredare för att se över vissa organisatoriska frågor avseende miljö- och fastighetsdomstolarna m.m.¹³²

13.4 Iakttagelser från lokala fallstudier

På en ort tog endast de offentliga aktörerna upp miljöpåverkan som ett prioriterat område. På en annan ort tog flera aktörer från de båda grupperna upp området. På den tredje orten tog ingen aktör upp miljöpåverkan som ett prioriterat område.

Splittrad bild av engagemanget

Vissa privata aktörer menar att intresset för miljöfrågor varierar starkt mellan byggherrar. Andra aktörer framhöll att de allmännyttiga företagen drivit på utvecklingen mer än vad som krävs enligt befintliga regelverk. Det skiljer sig också på objektsnivå. Vissa privata aktörer uttryckte att de mött större intresse från byggherrar ifråga om bostäder jämfört med lokaler. Vidare finns en ojämn spridning vad gäller kunskaper om miljöfrågor. Medan kännedomen verkar vara god på tjänstemanna- och projekteringsnivå, framhåller vissa aktörer att kompetensutvecklingen brister vad gäller de yrkeskategorier såsom hantverkare och arbetare m.fl. som ska genomföra själva byggarbetet.

Många märker av förändring – det finns incitament att energieffektivisera

På två av tre orter framhölls att miljöfrågorna – och då i synnerhet livscykelperspektivet – kommit fram starkare i sektorn. Samtliga aktörer som kommenterade området framhöll i någon form att miljöfrågorna fått större fokus under senare år. Som exempel nämndes att det nu blivit vanligare att ta in en miljökonsult i projekteringsfasen. Vad som särskilt lyftes fram var att det finns incitament att energieffektivisera.

¹³⁰ M 2008:2

¹³¹ Utredaren lämnade en lägesrapport den 1 mars 2009 och slutbetänkandet ska lämnas senast 30 september 2009.

¹³² Utredaren beräknas avsluta sitt arbete den 30 april 2009.

Dels finns det ekonomiska incitament till följd av stigande energipriser, dels finns det andra tvingande incitament genom förändrade regelverk såsom lagen om energieffektiviseringar och energideklarationer. Just energideklarationsarbetet lyftes fram som en viktig faktor för förändring av flera olika aktörer. Några enstaka aktörer lyfte även fram ett ökat intresse från konsumentledet, eller från samhället i stort genom ”klimatdebatten”.

Kvarstående problem – hinder för fortsatt miljöarbete

Ett problem som beskrevs var att hållbarhetsåtgärder inte lönar sig så mycket som de borde. Till exempel efterlystes att bankerna skulle kunna ta ett större samhällsansvar genom att förlänga avskrivningstiderna för byggnader med lägre livscykelkostnader. En ökad beständighet borde återspeglas i värderingen av fastigheten. Detta skulle innebära vissa finansiella lättnader för byggherrar. Det uttrycktes även ett visst missnöje med information om byggmaterial ur miljösynpunkt. Vissa aktörer beskrev befintliga system för byggvaruklassificeringar som svåra att söka i och med ibland motstridiga uppgifter inom respektive system.

På flera orter efterlystes även bättre samordning och spridning av forskningsresultat. Vissa aktörer menade att forskningsresultaten finns och är kända, men att traditioner m.m. gör att man ändå valt att arbeta med gamla tekniker och lösningar. Som exempel kan nämnas materialforskning där man anser att de test som genomförs av materialen inte motsvarar de påfrestningar eller livslängd som faktiskt gäller.

Ett annat problem som nämndes var en eftersläpning av kompetensutvecklingen hos dem som ska genomföra arbetet, liksom frågor om kompetensöverföring där förbättringar skett men visst arbete ännu återstod. Vissa parter uttryckte även ett missnöje med Boverkets hantering av energideklarationerna.

Kommunernas och myndigheternas arbete – tillsyn, detaljplanering och konsumentfrågor – former och innehåll har förändrats

En aktör menade att kommunen kan ha motstridiga intressen. Å ena sidan kan kommunen verka för en ökad förtätning av stadskärnan, å andra sidan kan sådana planer krocka med bullermål. Det framgick även att miljöinspektörernas arbete nu är mer proaktivt men att plats-

besök minskat något. Man upplever dock att tillsynsarbetet blivit mer konkret under senare år. I sammanhanget lyftes även fram att länsstyrelserna fått ökade resurser för att förbättra tillsynsarbetet. På en direkt fråga om kostnadstäckning för operativ tillsyn menades att det ibland kan vara svårt att nå sådan. Traditioner bland vissa miljöinspektörer, såsom att man ogärna debiterar tillsyn som man anser vara en skyldighet att tillhandahålla, bidrar till att man ogärna avgiftsbelägger sådan verksamhet. Vissa aktörer lyfte även fram att tillsynsavgifterna sällan resulterade i någon åtgärd från kommunen. En aktör pekade på att kommunen borde ha en mer aktiv roll i förhållande till konsumenterna och bistå dem med information och vägledning ifråga om materialval m.m.

På samtliga orter uttryckte sig aktörer från de båda grupperna positivt om erfarenheter från Bygga-bo-dialogen.

14 Utbildning och forskning

I nedanstående avsnitt redogörs för Bygghjälpskommissionens förslag inom utbildnings- och forskningsområdet, vidtagna och pågående åtgärder, en nulägesbeskrivning samt resultaten från de lokala fallstudierna.

För att komma tillrätta med bristerna på forsknings- och utbildningsområdet kom Bygghjälpskommissionen med tre konkreta förslag.

För det första föreslogs Formas (Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande) få 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”.

Det andra förslaget innebar inrättandet av ett vetenskapligt råd vid Boverket vilket skulle ha till uppgift att ”bygga upp, koordinera och förmedla kunskap inom byggsektorn”.

Det tredje förslaget rörde stiftelsen Bygghjälps/Bygghjälpsverkets verksamhet som förmedlare av biblioteks- och databastjänster inom byggområdet. Stiftelsen hade sedan Bygghjälpsforskningsrådets avveckling delvis finansierats av Formas. Mot bakgrund av den nytta som verksamheten ansågs erbjuda efterfrågade Bygghjälpskommissionen ett ökat statligt ansvar för verksamheten och föreslog därför att Boverket skulle bli huvudman.

14.1 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

Statskontoret kan konstatera att de tre konkreta förslag som Bygghjälpskommissionen presenterade i princip genomförts under perioden 2002-2008.

Det första förslaget som rörde samhällets stöd till bygghjälpsforskning liksom hur forskningsresultaten skall nyttiggöras, det vill säga tillämpas, är frågor som Statskontoret, utifrån Formas årsredovisningar, kan kon-

statera kontinuerligt ingår i Formas verksamhet.¹³³ Ett mer konkret resultat av Bygghöjningskommitténs förslag var dock att Formas av regeringen 2003 fick i uppdrag att tillsammans med BIC utarbeta en separat forskningsstrategi för ett hållbart samhällsbyggnade.

Det andra förslaget om inrättandet av ett vetenskapligt råd vid Boverket har genomförts.

Det tredje förslaget som rörde huvudmannaskapet för stiftelsen Bygghöjningskommittén utreddes av Statskontoret 2003.¹³⁴ Statskontoret fann att det bibliotek som byggts upp inom Bygghöjningskommittén var ett statligt åtagande men borde föras över till den statliga biblioteksstrukturen, t.ex. Kungliga Tekniska Högskolans Bibliotek (Kthb). Regeringen fattade beslut enligt Statskontorets förslag.

Biblioteket har idag också tillgängliggjort litteratursamlingen i huvudbiblioteket via Kthb:s databas. Däremot menade Statskontoret i sin rapport att det inte fanns anledning för staten att fortsätta finansiera stiftelsen Bygghöjningskommitténs näringslivsverksamhet i form av en databas med vidareförädlad information. Denna del sålde stiftelsen sedermera till företaget InfoData AB.

Vid sidan av dessa åtgärder togs en rad andra initiativ inom sektorn för att komma tillrätta med de problem som Bygghöjningskommittén påvisat. Bland annat tillsattes en byggsamordnare som resulterade i bildandet av den så kallade Bygghöjningskommittén i oktober 2004 som i juni 2007 presenterade slutrapporten *Utmärkt! Samhällsbyggnad*.

I rapporten framhölls utbildnings- och forskningsfrågorna som fortsatt problematiska med avseende på resurstilldelning till forskning och utveckling och utbudet av utbildad arbetskraft.

¹³³ Formas. *Formas Årsredovisning 2008*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119.

¹³⁴ Statskontoret 2003:3 *Ett statligt åtagande inom stiftelsen Bygghöjningskommittén?*

14.1.1 Utbildning

Inom utbildningsområdet framhöll Bygghögskommittén att det krävdes stora förändringar av såväl organisatorisk som innehållsmässig natur för att möta kraven på adekvat utbildad arbetskraft inom sektorn.

Det konstaterades att det snarare fanns för många än för få utbildningsalternativ och att kompetensen därför är för utspridd liksom att det på universitetsutbildningarna måste ske ett närmande mellan olika byggrelaterade discipliner för att därigenom kunna skapa mer enhetlighet.

Vidare föreslogs ett ökat praktiskt inslag i gymnasieutbildningen med lokal förankring hos företagen införas.

Vad gäller gymnasieskolans byggutbildningar gavs en utredare i februari 2007 i uppdrag att omstrukturera gymnasieskolan som helhet. Från regeringen framhölls att det krävdes utbildningar som var mer anpassade till elevers olika behov. Mot bakgrund av detta föreslogs tre utbildningsformer – en som ger grundläggande högskolebehörighet, en som ger yrkesutbildningsexamen och en som ger lärlingsexamen. Huvudsyftet med de två senare utbildningarna var att de skulle vara direkt yrkesförberedande och leda till anställningsbarhet efter avslutad utbildning.

I mars 2008 presenterade utredaren ett förslag om inrättandet av nitton nationella program, varav 14 yrkesprogram och 5 högskoleförberedande. Av de 14 föreslagna skolförlagda yrkesprogrammen hade tre direkt anknytning till byggsektorn. Dessa var programmet för bygg- och anläggningsteknik, programmet för el- och energiteknik samt programmet för VVS-, klimat- och fastighetsteknik. Inom ramen för dessa utbildningar föreslogs eleverna få minst 15 veckors obligatorisk praktik, så kallat arbetsplatsförlagt lärande.

Vid sidan av detta föreslogs rena lärlingsprogram bli sökbara inom ramen för yrkesutbildningarna. Inom dessa lärlingsprogram skulle halva utbildningstiden förläggas på arbetsplatser.

I synnerhet ansåg Bygghögskommittén att de förnyade lärlingsutbildningarna, som föreslogs få stor lokal frihet och flexibilitet, med deltagande

från såväl kommun som arbetsmarknadens parter, skulle komma att få positiva effekter för byggsektorn. Från föreningen Sveriges Byggindustrier ses positivt på denna förändring som också branschen länge efterfrågat.

En försöksverksamhet för gymnasiala lärlingsutbildningar startade hösten 2008.

Våren 2008 aviserade också regeringen att man skulle återinföra det fjärde året på landets tekniska gymnasieutbildningar för att därigenom tillgodose arbetsmarknadens behov av så kallade gymnasieingenjörer.¹³⁵ Detta har inte minst efterfrågats av byggbranschen.

Några betydande åtgärder vad gäller den högre utbildningen inom byggområdet har såvitt Statskontoret erfar inte tagits sedan Byggherrekommisionens rapport även om diskussioner härom förts vilket framhålls av Byggherrekommittén. I ett samverkansprojekt mellan ett antal tekniska universitet och högskolor med fokus på byggforskningsfrågor som avrapporterades 2005 föreslogs bland annat ett ökat samarbete mellan högskolorna och universiteten. Dessutom föreslogs utbildningarna profileras mellan högskolorna.¹³⁶

Ett område som särskilt framhållits som kompetenskrävande och som saknade en anpassad utbildning har länge varit byggherreområdet. För att höja kompetensen inom detta område startades hösten 2007 en byggherreutbildning, *Byggherreclass*, i samverkan mellan Föreningen Byggherrarna, Lunds tekniska högskola, Kungliga Tekniska Högskolan, Chalmers och Luleå Tekniska Universitet.

Utbildningen kan antingen läsas som program om 30 eller 60 högskolepoäng eller som enstaka kurser och riktar sig till anställda inom byggherreföretagen eller exempelvis konsulter med byggherroller.

Totalkostnad för ett program om 60 högskolepoäng var för år 2008 ca 82 000 kronor exkl. moms och för 30 poäng 56 000 kronor exkl.

¹³⁵ Dagens Nyheter 080325 *Gymnasieingenjörer på väg tillbaka*. Tillgänglig på <http://www.dn.se>, citerad 090301

¹³⁶ Elfgrén L. m.fl *Byggforskning i samverkan. Slutrapport*. Avdelningen för byggkonstruktion. Luleå tekniska universitet 2005. Tillgänglig på <http://construction.project.ltu.se>, citerad 090325

moms. Kostnaden för enskild kurs inklusive obligatorisk introduktionskurs är 32 000 kronor.

Utbildningen har slagit väl ut vad gäller kursdeltagarnas omdömen och initiativet välkomnas av branschen. Vilken effekt den har fått för kompetenshöjningen bland byggherrarna är däremot för tidigt att säga något om och antalet deltagare har varit färre än väntat. Efter vad Statskontoret erfarit finns fortfarande ingen anpassad byggherreutbildning på universitets- eller högskolenivå vid sidan av ovan nämnda uppdragsutbildning.

14.1.2 Forskning, utveckling och innovation

Byggherrkommittén konstaterade inledningsvis att samhällets stöd till forskning och utveckling urholkats vilket inneburit svårigheter att få fram medel till rena utvecklingsprojekt. Det stöd som gavs från samhället framhölls i första hand gå till universitetens utbildning och grundforskning. Medel för spetsforskning, innovationer och utvecklingsarbete fördelades istället från olika organisationer där branschens egen fond Sbuf var den enskilt största finansiären.

Kommittén framhöll att forskning och utveckling inom byggbranschen stod för en betydande samhällsnytta varför en fond med staten som delfinansiär skulle bildas med medel från den nuvarande byggförsäkringen. Kommittén framhöll det som orimligt att ”det i Sverige idag inte finns någon myndighet eller av staten finansierad organisation som har till uppgift att exklusivt stödja forsknings- och utvecklingsarbete i den svenska samhällsbyggnadssektorn.”

För att stärka stödet till forskning och utveckling inom samhällsbyggnadssektorn föreslogs även att instruktionerna för Vinnova och Formas skulle ses över eftersom ingen av dessa organisationer ansågs ha ett uttryckligt ansvar att stödja byggforskning.

Åtgärder för att förbättra det svenska byggforskningsklimatet hade emellertid redan före Byggherrkommitténs slutrapport vidtagits av olika aktörer. Ett exempel är forskningsprogrammet *Competitive Building* som startades redan 1997 efter initiativ från branschen. Företrädare för Chalmers, KTH, LTH och LTU erhöll då medel från bland annat Stif-

telsen för strategisk forskning (SSF). Programmet avslutades 2006 och hade då erhållit sammanlagt drygt 89 miljoner kronor av framförallt SSF, Sbuf och Formas. Ett huvudmål för programmet var att öka antalet forskarstuderande inom sektorn. De övergripande målen var att:

- förse företag inom byggsektorn med forskarutbildade som besitter kompetens som är relevant och av intresse för dessa företag
- utveckla och uppgradera forskarutbildningen inom byggsektorn
- driva för byggsektorn strategiskt viktiga forskningsprojekt, och
- utveckla effektiva nätverk mellan byggsektorn och lärosätena.

I en utvärdering av programmet som presenterades våren 2008 framhölls att programmet uppfyllt målsättningarna väl och att det bidragit både till byggforskningen som sådan men kanske framförallt till kunskap som kan nyttiggöras av branschen.¹³⁷

Trots befintliga projekt och åtgärder kom slutsatserna och den kritik som framfördes av Bygghögskommittén 2002 att fungera som en väckarklocka. Exempelvis startade ett brett samverkansprojekt redan 2003 efter att Chalmers, KTH, LTH och LTU år 2003 presenterat en studie som underströk byggforskningens problem och dåliga utveckling. Som ett resultat av studien startades Utvecklingsprogram för samordnad profilering av svensk byggforskning, med syftet att skapa ett gott forskningsklimat och en högkvalitativ grundutbildning inom samhällsbyggnadsområdet. Chalmers, KTH, LTH och LTU presenterade i januari 2005 också en slutrapport av samverkansprojektet Byggforskning i samverkan.¹³⁸

Initiativ för att förbättra innovationsprocessen och tillämpningen av forsknings- och utvecklingsresultat spridning hade också påbörjats, inte minst genom Byggsektorns innovationscentrum (BIC). BIC som är ett samverkansforum mellan aktörer, såväl offentliga som privata, inom

¹³⁷ Segermark H. och Jansson T. (2008) *Competitive Building – en slututvärdering genomförd på uppdrag av styrelsen för Stiftelsen för strategisk forskning*. Faugert & Co.

¹³⁸ Elfgrén L. m.fl. *Byggforskning i samverkan. Slutrapport*. Avdelningen för byggkonstruktion. Luleå tekniska universitet 2005. Tillgänglig på <http://construction.project.ltu.se>, citerad 090325

byggbranschen bildades 2001 och har sedan dess arbetat aktivt för att utveckla branschens strategier och stärka dess innovationsklimat. I sin slutrapport våren 2007 framhöll Bygghögskommittén att ungefär 30 procent, vilket motsvarade ungefär 30 miljoner, av Formas anslag till byggsektorn kanaliseras via BIC årligen.

Ett annat kompetensstärkande samverkansprojekt som utvecklats sedan 2002 är Bygga-Bo-dialogen som är ett samarbete mellan företag, myndigheter, kommuner och regeringen. Arbetet med att få till stånd dialogen började redan mot slutet av 1990-talet men först 2003 undertecknades ett avtal mellan de olika aktörerna där ett antal mål för byggsektorn sattes. På Bygga-Bo-Dialogens hemsida sägs att ”det gemensamma målet är att före 2025 – inom en generation – nå en hållbar bygg- och fastighetssektor främst inom tre prioriterade områden; hälsosam innemiljö, effektiv energianvändning och effektiv resursanvändning”. Bygga-Bo-Dialogen har också delfinansierat ett samverkansprojekt mellan KTH, Chalmers och Högskolan i Gävle rörande det så kallade miljöklassningssystemet av byggnader.

År 2007 startade även Centrum för Energi- och Resurseffektivt Byggnad och Förvaltning (Cerbof) där Energimyndigheten i samverkan med branschen under tre år från 2007–2009 kommer investera 130 miljoner kronor i olika projekt med energibesparing som genomgripande tema.

14.2 Nulägesbeskrivning

De huvudsakliga problemen inom sektorn som Bygghögskommittén tog upp inom utbildnings- och forskningsområdet var bristen på utbildad arbetskraft och den låga tillämpningen av befintlig kunskap i byggandet. I mångt och mycket verkar detta förhållande kvarstå även i dagsläget. En orsak till att inga större förändringar kunnat skönjas är sannolikt att många av de åtgärder som vidtagits inte hunnit ge önskvärd effekt.

14.2.1 Brist på utbildad arbetskraft

Statskontoret kan efter samtal med centrala branschföreträdare konstatera att en ökad byggherrekompentens fortfarande efterfrågas och är av

stor betydelse för att komma tillrätta med en rad av de problem som Byggherrkommittén påvisade. En ökad kompetens hos byggherrarna förväntas medföra ökade krav på byggandet liksom en större innovationsspridning inom sektorn. Här uppfattas inte minst de offentliga byggherrarna som står för en stor del av beställningarna inom sektorn som en potentiellt viktig aktör.

Även för byggsektorn i övrigt rådde vid ingången av 2008 fortsättningsvis brist på utbildad arbetskraft.

I Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) undersökning om förväntat arbetskraftsbehov för år 2005¹³⁹ framhölls att byggsektorn expanderade och arbetskraftsbehovet därmed ökade. Framförallt konstaterade AMS en framtida brist på eftergymnasialt utbildade inom sektorn eftersom antalet studieplatser på landets civil- och högskoleingenjörsutbildningar minskat sedan slutet av 1990-talet trots en tillväxt inom sektorn och flera planerade stora infrastrukturprojekt. I motsvarande undersökning för år 2008¹⁴⁰ bedömde Arbetsförmedlingen att det rådde en fortsatt betydande brist på högskole- och civilingenjörer inom byggsektorn och att denna brist kunde förväntas förvärras den kommande 5–10-årsperioden framförallt mot bakgrund av planerade infrastrukturprojekt och fortsatta pensionsavgångar. Behovet av civil- och högskoleingenjörer inom byggsektorn var under hösten 2008 således fortsatt stort.

Hösten 2008 skedde dock en viss ökning av ansökningarna till landets civil- och högskoleingenjörsutbildningar jämfört med året innan men ligger fortfarande på en relativt låg nivå. Andelen sökande till landets högskoleingenjörsutbildningar minskade från 7 280 höstterminen 2001 till 4 353 höstterminen 2008. Under samma period minskade också antalet platser vid dessa utbildningar från 7 903 till 3 262 vilket innebär att antalet sökande överstiger antalet platser trots det påtalade arbetskraftsbehovet. Civilingenjörsutbildningarna uppvisar mindre förändringar men även här har det skett en minskning av antalet sökande mellan 2001 och 2008. Däremot har det till skillnad från högskoleingenjörsutbildningarna skett en ökning av antalet platser under denna

¹³⁹ AMS rapport Ura 2005:1. *Var finns jobben 2005?*

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen rapport Ura 2008:2. *Var finns jobben 2008?*

period. Hösten 2001 sökte 11 116 studenter till 6 397 platser och 2008 sökte 9 238 studenter till 6 686 platser.¹⁴¹

Från branschorganisationen Sveriges Bygginstrumenter framhålls särskilda arbetskraftsproblem uppstå på arbetsledarsidan och andra produktionsnära yrken där nyrekryteringen inte förväntas motsvara pensionsavgångarna. En orsak till detta är att det visat sig svårt att rekrytera högskoleingenjörer till dessa yrken. Som svar på detta har utökade satsningar gjorts på KY-utbildningar.¹⁴² Sannolikt kan även det återinförda fjärde året på de tekniska gymnasieutbildningarna på sikt bidra med ett kompetenstillskott på arbetsledarsidan.

För yrken inom byggsektorn som inte kräver eftergymnasial utbildning är bilden något mer splittrad. Arbetsförmedlingen kunde förvisso vid ingången av år 2008 konstatera att arbetslösheten inom sektorn förväntades vara fortsatt låg. Från Sveriges bygginstrumenter konstaterades framförallt en ökad brist på väg- och anläggningsarbetare och vissa andra yrkesarbetarkategorier. Å andra sidan kunde Arbetsförmedlingen skönja en inbromsning av byggkonjunkturen med minskad sysselsättningsökning som följd.¹⁴³

Sedan Arbetsförmedlingens rapport publicerades har den konjunkturella nedgången accentuerats varför arbetskraftsbehovet sannolikt kommer minska kraftigare än beräknat.

Samtidigt har antalet elever på gymnasieskolornas byggprogram ökat från 3257 elever läsåret 2001–2002 till 4851 elever läsåret 2007–2008.¹⁴⁴

Dessutom har regeringen i budgetpropositionen för 2009 aviserat en stor satsning på gymnasial vuxenutbildning med yrkesinriktning, inte minst med inriktning mot byggbranschen.

Statskontoret kan mot bakgrund av dessa faktorer konstatera att arbetskraftsläget under de närmsta åren är mycket osäkert vilket kan tänkas

¹⁴¹ Högskoleverkets statistikdatabas NU. Tillgänglig på www.hsv.se, citerad 090119.

¹⁴² E-brevväxling med Lars Tullstedt. Sveriges Bygginstrumenter. 081020.

¹⁴³ Arbetsförmedlingen rapport Ura 2008:2. *Var finns jobben 2008?*

¹⁴⁴ Skolverket statistik. Tillgänglig på www.skolverket.se, citerad 090119.

få konsekvenser för dimensioneringen av byggutbildningar hos utbildningsaktörerna.

14.2.2 Många olika utbildningsaktörer

Som framhölls av Bygghögskommisionen är det svårt att få någon samlad bild av alla utbildningar som är direkt eller indirekt relaterade till byggsektorn på grund av ett stort antal aktörer, inriktningar och organisationsformer. Någon heltäckande inventering inom utbildningsområdet kommer således inte göras i denna rapport. En genomgång av ett antal centrala aktörer görs emellertid nedan.

Bland de offentligt administrerade utbildningarna, vid sidan av universitets- högskole- och gymnasieutbildning, bedrivs byggutbildning eller utbildningar som anknyter till byggsektorn framförallt inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, lokala vuxenutbildningar samt yrkesutbildningar administrerade av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning.

Inom arbetsmarknadsutbildningen har andelen deltagare i bygg- och anläggningsutbildningar mellan 2001 och 2007 ökat från 4 procent till 9 procent av det totala antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Räknat i antalet bygg- och anläggningsutbildningsplatser är dock antalet relativt konstant eftersom det totala antalet arbetsmarknadsutbildningsplatser mer än halverats.¹⁴⁵ Sett i relation till arbetslösheten bland Byggnads medlemmar som under perioden sjönk med drygt två procent har emellertid andelen deltagare ökat.¹⁴⁶

Vid de kommunala vuxenutbildningarnas utbildning i husbyggnadsteknik deltog hösten 2007 drygt 3200 elever av totalt drygt 240 000 vilket var en ökning jämfört med hösten 2006 samtidigt som det totala antalet deltagare i den kommunala vuxenutbildningen sjönk med drygt 22 procent.¹⁴⁷

¹⁴⁵ AMS rapport Prora 2002:3 *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2001* och Arbetsförmedlingens rapport Ure 2008:1 *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007*.

¹⁴⁶ AMS rapport Ura 2000:10 *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2001* och AMS rapport Ura 2006:2 *Arbetsmarknadsutsikterna för 2006 och 2007*.

¹⁴⁷ Skolverket. U2003/4789/DK *Redovisning av uppdrag om omfattningen, innehåll och form för kommunal vuxenutbildning hösten 2007*

Inom ramen för de så kallade kvalificerade yrkesutbildningarna som utgörs av eftergymnasiala yrkesutbildningar och som godkänns och finansieras av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning ökade antalet studenter inom byggområdet från 1433 stycken 2005 till 2518 stycken 2007.¹⁴⁸

Vid sidan av de offentliga utbildningsgivarna finns ett stort antal utbildningar som ges av branschorganisationer och utbildningsföretag m.fl.

Hos Sveriges byggindustrier finns även entreprenörsutbildningar inom byggsektorn tillsammans med Entreprenörsskolan. Dessa utbildningar som är avgiftsbelagda riktar sig främst till redan anställda inom byggsektorn.

14.2.3 Forskning, utveckling och innovation

Precis som i fallet med utbildningsaktörer inom byggsektorn är det svårt att ge någon heltäckande bild av alla aktörer inom forsknings- och innovationsområdet. Initiativ inom dessa områden som på ett eller annat sätt anknyter till byggsektorn bedrivs via en rad universitet, högskolor, forskningsinstitut och branschorganisationer. Finansieringen sker vid sidan av rena universitetsanslag via forskningsråd, stiftelser och branschinitiativ.

Statskontoret har inte kunnat uppskatta de aktuella totala anslagen till byggforskning. Detta beror på att tillgänglig statistik inte särredovisar byggforskning. I SCB:s statistik över de statliga anslagen för forskning och utveckling finns förvisso ett område som benämns *boende och samhällsplanering* men i detta område ryms endast en mindre del av de totala anslagen. Den enskilt största posten är istället området *allmän vetenskaplig utveckling* som är uppdelat på sju delområden där byggforskning kan tänkas återfinnas i ett antal av dessa, exempelvis *teknik*, *samhällsvetenskap* och *tvärvetenskap*. Just denna interdisciplinära prägel på byggforskningen bidrar till svårigheten att få något egentligt grepp om byggforskningens omfattning och inriktning.

¹⁴⁸ E-brevväxling med Emma Carlsson, Myndigheten för kvalificeras yrkesutbildning. 081009.

Någon totalbild över all forskning och innovationsarbete som kan relateras till byggsektorn görs således inte i denna rapport men en genomgång av ett antal centrala aktörer görs nedan.

Den statliga aktör som har ett uttalat ansvar för forskningsfrågor inom byggsektorn är Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas). Formas inrättades 2001 och tog då över finansieringen av den forskning som tidigare administrerats av Byggnadsforskningsrådet, Skogs- och jordbrukets forskningsråd samt delar av Forskningsrådsnämndens och Naturvårdsverkets verksamheter. I sin årsredovisning för år 2008 skriver Formas att man ”ska svara för grundläggande forskning på initiativ av forskare och för strategiska program där sektors- eller samhällsrelevansen står i centrum. Initiativ till särskilda satsningar ska tas inom angelägna områden med speciell uppmärksamhet mot mång- och tvärvetenskaplig forskning. Rådet ska även arbeta för att samverka med andra forskningsfinansiärer och med näringslivet kommer till stånd”.

I sin forskningsstrategi för åren 2009–2012 anges särskilt att rådet ska satsa på områdena klimat och energi, förvaltning av naturresurser och miljö, stads- och landsbygdsutveckling, miljöteknik och nya material samt livskvalitet för människor och miljö.

Fördelningen av stöd har sedan 2005 sett ut enligt följande tabell¹⁴⁹

Tabell 14.1 Fördelning av stöd åren 2005-2008

Forskningsområde (t.kr)	2008	2007	2006	2005
Miljö och natur	281 354	234 403	188 488	147 353
Areella näringar, djur och livsmedel	318 755	273 986	253 861	237 096
Samhällsbyggande	120 892	116 917	125 999	135 275
Övrigt	25 557	23 201	19 050	33 202
Totalt	746 558	648 507	587 393	552 926

¹⁴⁹ Formas. *Formas Årsredovisning 2007*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119. Formas. *Formas Årsredovisning 2008*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119.

Av Formas verksamhet svarade således samhällsbyggnadsområdet för 16procent av de totala medlen år 2008 vilket kan jämföras med 24 procent år 2005.

I SOU 2008:30 *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans* framhålls att byggforskningen inte kunnat utvecklas positivt inom Formas och att ansvaret för byggforskningen bör överföras till Vinnova eller till en ny samlad myndighet för forskning och innovation. Som grund för uppfattningen att byggforskningen inte utvecklats positivt ligger ett antal utvärderingar som gjordes mellan 2004 och 2008. I dessa framhålls bland annat att svensk byggforskning uppvisade en låg internationell publiceringsgrad och att Formas bygginriktning och dess stöd till byggforskning var fragmenterad och saknade överblick. I utvärderingarna riktades även kritik mot byggforskningens inriktning vilken ansågs sakna relevans för avnämare inom byggindustrin.¹⁵⁰

I Statskontorets samtal med företrädare för byggsektorn har denna bild delvis konfirmerats. Att mer pengar skall läggas på innovationsspridning och mindre på forskning har bland annat lyfts fram från centralt håll. Önskemål om att Vinnova skall få ansvar för byggforskningen har också framkommit.¹⁵¹ En allmän uppfattning i branschen verkar också vara att Formas i alltför hög grad är för inriktat på miljöfrågor.¹⁵² Statskontoret kan i detta sammanhang konstatera att anslagen till området *miljö och natur* ökat från 27procent av de totala anslagen år 2005 till 38procent av de totala anslagen år 2008.¹⁵³

I sitt remissvar till SOU 2008:30 där många av de synpunkter som lyftes fram ovan redovisades tillbakavisar Formas kritiken. Formas framhåller i detta att mångfald är av stor betydelse för att kunna skapa goda forsknings- och innovationsmiljöer varför nuvarande ansvarsuppdelning borde bestå. I sin forskningsstrategi för perioden 2009–2012 framhålls också att det finns ett flertal så kallade excellenta miljöer för byggforskning i Sverige vilket uppmärksammats i en internationell

¹⁵⁰ SOU 2008:30 *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans*

¹⁵¹ Intervju med Bo Antoni, Sveriges Byggindustrier, 080909

¹⁵² Intervju med Ingvar Andersson, Boverket, 081121

¹⁵³ Formas. *Formas Årsredovisning 2007*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119. Formas. *Formas Årsredovisning 2008*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119.

studie över svensk byggforskning som presenterades 2004.¹⁵⁴ Dessutom uppges att samarbetet mellan Formas och Vinnova utvecklats ytterligare.¹⁵⁵ Det senare som ett led i en process att underlätta innovationsprocessen inom byggsektorn.

I sin årsredovisning för år 2008 konstaterar Formas att det i regeringens forsknings- och innovationsproposition som presenterades i oktober 2008 inte läggs något förslag om vare sig en sammanslagning av Formas och Vinnova eller skapandet av en ny sammanhållande myndighet. Däremot lyfts behovet av ökat samarbete mellan de olika myndigheterna fram.¹⁵⁶

Vid sidan av Formas är Energimyndigheten en relativt stor finansierad vad gäller forskning och utveckling kring energibesparingar inom sektorn inom ramen för Cerbof.

Andra existerande eller potentiella forskningsfinansierare inom byggsektorn är exempelvis Stiftelsen för strategisk forskning, KK-stiftelsen, Vetenskapsrådet och Mistra.

Samverkansprojektet Utvecklingsprogram för samordnad profilering av svensk byggforskning som startade 2003 utmynnade i november 2008 i bildandet av Sveriges Bygguniversitet. På Formas hemsida framhålls att organisationen, som finansieras av Formas, Vinnova, Sbuf samt berörda universitet, skall verka för "en långsiktig forskningsstrategi, utveckling av en plan för generationsskifte bland forskningsledarna samt på en kartläggning av existerande utbildningsprogram och identifiering av behov och möjligheter till samordning". Planen är att organisationen år 2011 skall fungera som ett väletablerat nätuniversitet.

Ett genomgående problem inom den svenska byggsektorn vilket lyfts fram i en rad sammanhang, bland annat i den internationella studien över svensk byggforskning, är den låga tillämpnings- och spridningsnivån av forsknings- och utvecklingsresultat inom branschen. Detta an-

¹⁵⁴ Formas rapport 6:2004. *Evaluation of Swedish Building Research 1993-2002*.

¹⁵⁵ Formas. *Forskningsstrategi för 2009-2012*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119

¹⁵⁶ Formas. *Årsredovisning 2008*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>, citerad 090119.

sågs i den internationella studien såväl som av Byggekommisionen i hög grad bidra till de brister som påvisats inom byggsektorn. En förbättrad och ökad innovationsspridning efterlystes därför.

I Sverige finns en speciell myndighet, Vinnova, som har till uppgift att stimulera innovationsklimatet i Sverige. Myndigheten har till uppgift att främja nätverk mellan privata och offentliga aktörer där ny kunskap skapas, sprids och används. Vinnova har även till uppgift att initiera och finansiera innovationsrelaterade och innovationsspridande projekt.

Myndighetens insatsformer utgår från tre olika typer av program. Det första är ett sektoriellt program och riktar sig mot innovationssystem inom områden som anses betydelsefulla för hållbar tillväxt. Områdena är informations- och kommunikationsteknik, tjänster och IT-användning, bioteknik, produktframtagning och material, transport samt arbetsliv.

I det andra programmet fokuseras på samspelet mellan aktörer i olika innovationssystem medan det tredje är inriktat på främjande av internationella kontakter och internationell samverkan.

Även om framförallt Vinnovas satsning på produktframtagning och material inom ramen för de sektoriella programmen, men även arbetet i de övriga programmen, kan omfatta byggsektorn finns ingen specifik fokus på byggsektorn inom Vinnovas program. Det skall dock framhållas att området produktframtagning och material, med stor relevans för byggbranschen, var det enskilt största området och stod för ca 480 miljoner kronor av Vinnovas totala verksamhet på 1,7 miljarder kronor år 2007.

Ytterligare satsningar på innovationsfrågor anslås även i 2008 års forskningsproposition. Någon särskild satsning på byggforskning nämns dock inte.

14.3 Iakttagelser från lokala fallstudier

I de lokala fallstudier som Statskontoret gjort i Borlänge, Malmö och Umeå bekräftades mycket av det som lyfts fram av centrala aktörer liksom Byggekommisionen och Byggekommittén men i vissa fall har

emellertid problembilden visat sig vara en annan. Nedan redogörs för Statskontorets iakttagelser från de lokala fallstudierna.

14.3.1 Utbildning

Bristen påtaglig på viss typ av kompetens

I samtliga fallstudier har det kunnat konstateras att det åtminstone för någon yrkeskategori varit arbetskraftsbrist under den senaste femårsperioden vilket bekräftar bilden som gavs av bland annat Bygghögskommisionen.

I en del fall skiljde sig behovet av arbetskraftsbristen mellan de studerade kommunerna men rent generellt kan konstateras att bristen framförallt funnits för mer kvalificerade yrken som civil- och högskoleingenjörer samt vissa installationsyrken. Bristen upplevdes både finnas hos näringslivet och det offentliga.

En orsak till svårigheten att rekrytera och att få personer med denna kompetens att stanna kvar i organisationen framhölls av ett flertal aktörer vara bristen på karriärmöjligheter och i kommunens fall den relativt sett låga lönen som kan erbjudas exempelvis byggingenjörer med civil- eller högskoleingenjörskompetens.

En annan yrkesroll som näringslivet framhöll som problematiskt ur arbetskraftssynpunkt var platschefsrollen vilken har stor betydelse för det löpande arbetet på byggarbetsplatsen. Glappet mellan byggnadsarbetare och civil- eller högskoleingenjörer ansågs vara för stort härvidlag vilket medför att byggnadsarbetaren sällan har tillräcklig kompetens för uppgiften medan civil- eller högskoleingenjören är överkvalificerad. De stora pensionsavgångarna i framtiden ansågs förvärra läget ytterligare. Något som ansågs ha bidragit till denna arbetskraftsbrist var frånvaron av gymnasieingenjörer.

Ett annat generellt problem som togs upp av ett antal aktörer var bristen på praktiska färdigheter hos de nytexaminerade civil- och högskoleingenjörerna. Något som försvårar detta sades vara att Högskoleverket inte godkänner yrkesträning i utbildningen, om den inte också är möjlig att poängsätta.

Ett problem inom utbildningsområdet som inte uppmärksammats från centralt håll ansågs från ett par aktörer vara svårigheten att förmå företag att även i lågkonjunktur erbjuda gymnasieelever praktik- och lärlingsplatser. Likaså framhölls kritik mot förslaget att avskaffa den allmänna högskolebehörigheten för elever på byggprogrammen eftersom byggarbetare i framtiden förväntas vara i behov av större kompetens inom vissa tekniska områden än idag.

Statskontoret kan sammanfattningsvis konstatera att det vid de lokala fallstudierna framkom att kompetensförsörjningen är ett aktuellt och framtida problem. Statskontoret kan samtidigt konstatera att det finns ett antal exempel på lokala utbildningsinitiativ som inkluderar aktörer från ett flertal aktörer. Ett sådant exempel är Stiftelsen Stars byggtutveckling i Borlänge.

Förbättrade utbildningar för byggherren efterfrågas

I likhet med vad som framkommit tidigare ansåg de lokala aktörerna att byggherrollen är central för branschens funktionssätt. Samtidigt konstaterade ett antal aktörer att byggherrens kompetens ofta är bristfällig och att utbildningsmöjligheterna för denna yrkesroll måste förstärkas. Den utbildning som ges idag är att beteckna som vidareutbildningar både från centralt håll i form av Byggherreclass men också genom lokala initiativ.

För lite möjlighet till fortbildning

Något som ansågs vara en eftersträvansvärd åtgärd för att öka kompetensen inom byggsektorn och ta lärdom av erfarenheter var ett ökat inslag av fort- och vidareutbildning av befintlig personal. Vissa entreprenörer angav att de sannolikt kommer att öka satsningarna på utbildning under den stundande lågkonjunkturen då beställningarna minskar och mer tid för utbildning därmed frigörs. Därigenom förväntade man sig kunna behålla sina anställda samtidigt som kompetensen ökar vilket kan dras nytta av i nästa högkonjunktur. Samtidigt framhölls att de ekonomiska marginalerna under lågkonjunkturer ofta är för små för att kunna erbjuda sina anställda någon form av fort- eller vidareutbildning.

14.3.2 Forskning, utveckling och innovation

Svårigheter att tillgodogöra sig befintliga forsknings- och utvecklingsresultat

Ett allmänt problem som kom fram i de lokala studierna och som bekräftar bilden som givits från centrala aktörer, Bygghälsomyndigheten samt Bygghälsomyndigheten är de svårigheter branschen har med att tillgodogöra sig forsknings- och utvecklingsresultat.

Aktörerna hade ett flertal förklaringar till detta. Bland annat framhölls att man inte visste var resultaten fanns, att de var skrivna på ett alltför otillgängligt sätt och att avståndet mellan forskningsvärlden och den praktiska verkligheten var för stort.

En annan förklaring till den låga tillämpningsgraden var att byggmarknaderna har en mycket lokal prägel vilket hindrar innovationsspridning över landet.

En uppfattning som framkom var också att forskningen inriktar sig på frågor som inte är relevanta för branschen och att mycket av den forskning som bedrivs fokuserar på problem som redan uppstått och inte så mycket på hur problem skall förebyggas. En orsak till detta angavs vara att forskning kring befintliga problem sannolikt är lättare att få finansierad än forskning kring förebyggande. Samtidigt, och lite paradoxalt, framhöll ett antal aktörer att nya innovationer inte provas tillräckligt noggrant innan de kommer till användning i verksamheten.

Överhuvudtaget ansågs emellertid medlen för forskning vara för små, inte minst vad gäller processforskning där även samhällsvetenskapliga discipliner kan inkluderas.

Ett närmare samarbete mellan näringsliv och högskolan efterfrågas

Ett sätt att överbrygga avståndet mellan forskning och utveckling å ena sidan och det praktiska arbetet å den andra framhålls av flera aktörer vara att öka samarbetet mellan universitet/högskola och näringslivet. Ett par exempel på lokala samarbetsprojekt gavs. Några direkta förslag på hur detta skulle kunna åstadkommas på ett mer generellt plan presenterades emellertid inte förutom en allmän önskan att Formas och Vinnova skulle ta ett större ansvar för detta.

15 Svart arbetskraft och andra skattefrågor

I detta avsnitt redogörs för åtgärder och initiativ som tagits för att komma tillrätta med problemet med svart arbetskraft inom byggsektorn, en nulägesbeskrivning över problemområdet samt iakttagelser från de lokala fallstudierna.

För att komma tillrätta med problemet med svarta tjänster inom byggbranschen presenterade Bygghögskolekommittén två förslag. För det första föreslogs införandet av ett obligatoriskt entreprenadavdragssystem för ersättningar för bygg- och anläggningsarbeten och för det andra ett förslag om omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt. I september 2004 presenterades en departementspromemoria (Ds 2004:43) där dessa förslag behandlades ytterligare och lagförslag presenterades. Entreprenadavdragssystemet skulle enligt promemorian säkerställa uppdragstagarens, dvs. byggarens betalning av skatter och avgifter, genom att uppdragsgivaren gjorde ett avdrag på 20 procent av ersättningen exklusive moms. Detta avdrag föreslogs sättas in på ett konto hos Skatteverket där uppdragstagarens skatte- och avgiftsbetalningar säkerställs. Från detta så kallade byggentreprenadkonto görs sedan en avräkning mot uppdragstagarens skatter och avgifter.

Förslaget om införandet av en omvänd skattskyldighet behandlades också i departementspromemorian. Förslaget gick ut på att det inte längre skulle vara möjligt för *uppdragstagare* inom byggsektorn att göra avdrag för moms för att därigenom omöjliggöra att sådana avdrag inte redovisas till Skatteverket. Istället föreslogs att *uppdragsgivaren* skulle vara skyldig att inbetala moms till Skatteverket.

15.1 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

Från den 1 juli 2007 har den omvända skattskyldigheten använts inom byggbranschen. Förslaget om byggentreprenadavdrag genomfördes emellertid inte bland annat mot bakgrund av det motstånd förslaget

mötte från arbetsgivarorganisationer inom byggsektorn eftersom modellen skulle påverka företagens likvida tillgångar.

Båda dessa förslag syftade till att säkerställa företags eller näringsidkares skatt- och avgiftsförpliktelser. Privatpersoner omfattades således inte av förslagen. För att motverka de svarta tjänster som utförs på beställning av privatpersoner föreslogs istället ett återinfört ROT-avdrag för att därigenom minska incitamenten för privatpersoner att betala ut svarta ersättning.

Vid sidan av dessa förslag som initierats av Bygghögskolekommittén togs en rad initiativ från branschen själv. Bland annat bildades en arbetsgrupp med representanter från ett flertal olika aktörer inom branschen i april 2005 med syfte att motverka svartarbete inom bygg- och anläggningssektorn. Arbetsgruppen som delade förslagen om ROT-avdrag och omvänd skattskyldighet lade fram ett antal övriga förslag som till stor del överensstämmer med de som senare framfördes inom ramen för samarbetsprogrammet *Byggbranschen i samverkan* som består av arbetsgivarorganisationer och fackförbund. Förslagen som presenterades i skriften *Krafttag mot svartarbete. Ett åtgärdsprogram för vita arbeten från byggbranschens arbetsivar- och fackförbund* var:

- Inför legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna.
- Ställ krav i kontraktshandlingarna på närvaroredovisning.
- Låt Skatteverket göra oanmälda arbetsplatsbesök.
- Inför ett höjt och permanent ROT-avdrag.
- Lägga ut företags skattestatus på Internet.
- Utveckla Skatteverkets informationsverksamhet.
- Specificera skattebetalningar på individnivå.
- Försvåra möjligheterna att missbruka olika välfärdssystem.
- Följ upp hur omvänd skattskyldighet för moms fungerar.
- Skärp de personliga kraven för F-skatt.
- Vidta åtgärder mot ”målvakter” i fåmansföretag.
- Krav på skriftlighet vid uthyrning av arbetskraft.

- Kommunicera etiska regler/förhållingsätt.
- Opinionsbilda brett mot svartarbete.

Programmet Byggbranschen i samverkan och Ekobrottsmyndigheten initierade också en rapport från Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Inom ramen för BRÅ:s enhet för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet presenterades rapporten *Organiserat svartarbete i byggbranschen* (Rapport 2007:27) år 2007. Rapporten syftar till att genom en noggrann analys av tillvägagångssätt och aktörer på individ- och nätverksnivå skapa en bättre förståelse för hur svartarbetet ser ut och hur det struktureras. Därigenom är förhoppningen att samhället skall kunna vidta effektiva och adekvata åtgärder mot svartarbetet.

I rapporten dras ett antal slutsatser och potentiella lösningar på problemen presenteras. De föreslagna åtgärderna är av både formell och informell natur. De informella handlar om allt från ett ökat informationsarbete från Skatteverket till motarbetandet av överslätande attityder till svartarbete inom branschen. De mer formella insatserna är exempelvis tillstånd att göra oanmälda arbetsplatsbesök, införandet av legitimationsplikt och närvaroredovisning på arbetsplatser, specificering av skattebetalningar på individnivå och skärpt kontroll av valutaväxlingsföretag.

15.2 Nulägesbeskrivning

Av de åtgärder som vidtagits under senare år kan framförallt nämnas förslaget om en legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna, införandet av ett ROT-avdrag samt omvänd moms-skyldighet.

Legitimationsplikt och närvaroredovisning organiserades inom ramen för det så kallade ID06-systemet som blev klart under sommaren 2007 och som sedan införts på en rad, framförallt större, byggarbetsplatser.

Statskontoret kan konstatera att ID06-systemet upplevs som positivt av branschens aktörer och att alltfler företag nu ansluter sig till systemet.

För att ytterligare motarbeta användandet av svart arbetskraft framhåller emellertid branschen och Skatteverket att nämnda myndighet borde tillåtas göra oanmälda arbetsplatsbesök för att kontrollera identitet på de anställda på samma sätt som idag gäller för restaurang- och frisörbranschen genom kontroll av personalliggare. Denna åtgärd välkomnas också av branschen själv, inte minst de större entreprenörerna eftersom det idag är svårt för dessa att få insyn i anställningsformer etc. hos alla de underentreprenörer som ofta är verksamma vid en arbetsplats.

Vidare föreslår Skatteverket att redovisning av inbetalning av de anställdas källskatt¹⁵⁷ och arbetsgivaravgifter bör ske på individnivå istället för att som idag redovisas i klumpsumma. Denna information kan sedan jämföras med vad som framkommit vid de oanmälda arbetsplatsbesöken.¹⁵⁸

De ovan genomförda och föreslagna åtgärderna syftar främst till att få bukt med problemet med svart arbetskraft på den professionella marknaden. Svartarbete och skattefusk är emellertid också vanligt förekommande på konsumentmarknaden. För att minska förekomsten av svartarbete och skattefusk på denna, samtidigt som man mot bakgrund av den uppkomna lågkonjunkturen ville stimulera till ökade investeringar, införde regeringen i december 2008 det så kallade ROT-avdraget. Avdraget innebär att man som privatperson får en skattereduktion på 50 procent av arbetskostnaden upp till 100 000 kronor per år vid anlåtande av en firma med F-skattsedel för renoveringar av bostadsrätt och villa.

15.3 lakttagelser från lokala fallstudier

Av naturliga skäl har det inte framkommit några direkta uppgifter om omfattningen av svart arbetskraft vid de lokala fallstudierna. Dessutom framkom väldigt lite om det tillvägagångssätt på vilket användandet av svart arbetskraft organiseras. Istället fokuserades på orsakerna bakom användandet av svart arbetskraft och de konsekvenser detta får för branschen. Det bör också framhållas att det i en av de studerade kommunerna framhölls att förekomsten av svart arbetskraft var mycket liten. Frågan berördes därför inte närmare av de olika aktörerna i denna

¹⁵⁷ I detta fall när arbetsgivare gör avdrag för preliminär skatt på lönen.

¹⁵⁸ Samtal med Pia Bergman och Ulf Hornegård 090203

kommun. I en annan kommun framhölls å andra sidan att problemet med svart arbetskraft var mycket omfattande.

Den stärkta konsumenträtten bidrar till svartarbete

Enligt ett antal aktörer ökade den svarta arbetskraften på konsumentmarknaden efter att konsumenträtten på byggmarknaden förstärktes genom förändringar i Konsumentköp- respektive Konsumenttjänstlagen år 2005. I Konsumentköplagen förstärktes då konsumenträtten genom att bevisbördan för fel på byggnadsdelar ”avsedda att utgöra en huvudsaklig del av ett en- eller tvåbostadshus” som uppstår inom två år ålades entreprenören. Av större betydelse anses emellertid vara de förändringar som gjordes i Konsumenttjänstlagen. Dessa förändringar innebar bland annat att konsumentens ord gällande arbetets omfattning och pris etc. gäller såvida inte entreprenören kan motbevisa detta genom skriftligt avtal. Dessutom infördes en liknande regel som i Konsumentköplagen där det är entreprenörens skyldighet att bevisa att skador som uppkommit inom en tvåårsperiod har orsakats av olycks-händelse eller vanvård etc. från konsumentens sida.¹⁵⁹

Dessa förändringar innebär enligt ett antal aktörer att konsumenträtten blivit så stark att många seriösa företag väljer bort uppdrag från privatpersoner vilket skapat utrymme för mer oseriösa företag.

Utländsk närvaro på byggmarknaden har ökat förekomsten

En uppfattning som framkom från ett flertal aktörer var att utländska aktörer stod för en stor andel av den svarta arbetskraften. Företrädesvis kom dessa från angränsande länder men också från mer perifera länder från det forna östblocket.

Oanmälda arbetsplatsbesök efterfrågas

Från framförallt entreprenörer framkom att man ser positivt på möjligheten för Skatteverket att göra oanmälda besök på byggarbetsplatser. Dessa menade nämligen att man som huvudentreprenör inte har möjlighet att ha kontrollera anställningsförhållandena hos alla underentreprenörer. Oanmälda besök kan enligt en aktör också medföra att ID06-systemet får större genomslag på mindre byggarbetsplatser där det i allmänhet inte råder någon fast organisation.

¹⁵⁹ Samtal med Marie Gremlin, Konsumentverket, 090304

16 Myndigheternas roll och samverkan

I nedanstående kapitel redogörs för en uppföljning av Bygghedskommisssjens förslag om myndigheternas roll och samverkan, en nulägesbeskrivning samt resultaten från de lokala fallstudierna.

16.1 Kartläggning av vidtagna åtgärder och utveckling inom området

16.1.1 Uppföljning av Bygghedskommisssjens förslag

Bygghedskommisssjen föreslog att regeringen skulle *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*. Finansdepartementet gav i december 2003 Boverket/Bygghkostnadsforum i uppdrag att låta genomföra en förstudie till ett framtidsinriktat projekt inom bygg-, fastighets- och anläggningsmarknaden.¹⁶⁰

Uppdraget redovisades i en rapport till regeringen i januari år 2004.¹⁶¹ Boverket uttryckte i rapporten uppfattningen att staten borde ta ett samlat ansvar för en utvecklingsprocess inom byggsektorn. Boverket menade vidare att det brittiska förnyelseprogrammet var ett exempel på hur man med ett starkt statligt engagemang kunnat förändra och i positiv riktning utveckla och effektivisera industrin. Boverket föreslog att det inom regeringskansliet skulle tillsättas en permanent samordningsfunktion med ansvar för byggfrågorna. Under samordningsfunktionen borde det enligt Boverket vidare tillsättas en organisationskommitté som i projektform skulle ta fram ett program och en organisation för att utveckla byggsektorn i önskad riktning.

¹⁶⁰ Regeringsbeslut 2003-12-11 *Uppdrag att genomföra en förstudie om utveckling av byggsektorn* (Fi 2003/6439).

¹⁶¹ Utvecklingsprogram för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn. Regeringsuppdrag Fi 2003/6439. Boverket 2004-01-21. Diariennr. 501-4270/2003

I oktober år 2004 beslutade regeringen att tillkalla en nationell byggsamordnare för att i samverkan med branschens parter ta fram ett utvecklingsprogram i enlighet med Boverkets förslag. Arbetet skulle bedrivas i en byggkommitté.¹⁶² Till nationell byggsamordnare utsågs dåvarande projektledaren för Byggekostnadsforum på Boverket. Byggkommittén tog fram utvecklingsprogrammet ”Utmärkt! Samhällsbyggnad”. Inom ramen för programmet genomfördes ett antal konferenser, rapporter samt konkreta exempel som exponerades på projektets webbplats.

År 2005 lämnade Byggkommittén en första delrapport i vilken man redogjorde för programmets utformning och arbetets framtida inriktning.¹⁶³ I februari 2006 lämnades en andra delrapport i vilken man redogjorde för arbetets fortskridande.¹⁶⁴ Antalet deltagande organisationer var då ca 130. Byggkommittén lämnade sitt slutbetänkande i juni 2007, varvid även uppdraget som nationell byggsamordnare upphörde.¹⁶⁵

I slutrapporten redovisades dels det genomförda arbetet, dels en rad förslag som syftade till att fördjupa och permanenta det förändringsarbete som inletts. En del förslag omfattade forskning och utveckling medan andra förslag behandlade de organisatoriska aspekterna av ett fortsatt statligt åtagande för driva utvecklingsprogrammet inom sektorn.

Under de intervjuer som genomförts av Statskontoret har så gott som samtliga aktörer på central nivå uttryckt kännedom om programmet och haft någon form av konkret erfarenhet genom exempelvis deltagande i konferens. Vid projektets avslutande deltog 170 olika organisationer i projektet. Till skillnad från den brittiska förlagan innehöll det svenska projektet få kvantifierbara parametrar i form av nyckeltal

¹⁶² Dir 2004:138 (Fi 2005:15).

¹⁶³ Byggkommittén (2005) *Utmärkt! Samhällsbyggnad. Uppbyggnad och samordning av ett utvecklingsprogram för samhällsbyggnadssektorn. En delrapport från Byggkommittén (Fi 2004:15), 1 juni 2005*

¹⁶⁴ Byggkommittén (2006) *Utmärkt! Samhällsbyggnad. Uppbyggnad och samordning av ett utvecklingsprogram för samhällsbyggnadssektorn. Delredovisning 2 från Byggkommittén (Fi 2004:15) 23 februari 2006.*

¹⁶⁵ Byggkommittén (2007) *Utmärkt! Samhällsbyggnad! Slutrapport från Byggkommittén (Fi 2004:15) 30 juni 2007.*

och indikatorer. Projektet har inte heller utvärderats av någon fristående part.

Bygghälsömmisjonen föreslog även att regeringen skulle ge Boverket, Konkurrensverket, Naturvårdsverket och Riksskatteverket i uppdrag att under tre år följa utvecklingen i byggsektorn inom de problemområden som Bygghälsömmisjonen identifierat. Bygghälsömmisjonen menade att sektorns problem inte uppstått plötsligt och därför inte heller skulle låta sig lösas omedelbart. Det var därför rimligt att anta att utvecklingsprogrammet skulle få ta en viss tid. Däremot underströk Bygghälsömmisjonen att det var angeläget att samtliga aktörer på alla nivåer omfattades av det föreslagna förändringsarbetet. Bygghälsömmisjonens förslag i detta avseende lämnades därhän. Vissa remissinstanser menade att det redan låg inom myndigheternas mandat att följa utvecklingen inom sektorn.

Konkurrensverket lämnade år 2006 rapporten ”Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!”¹⁶⁶ Rapporten togs fram som ett led i verkets beslut att prioritera sektorn. Naturvårdsverket har följt sektorns utvecklingsarbete bland annat genom att bistå med kanslifunktion till Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare. Riksskatteverket bedriver tillsammans med Ekobrottsmyndigheten ”Riksprojektet mot svartarbete”.

16.1.2 Övriga iakttagelser inom området

Under åren efter att Bygghälsömmisjonen lade fram sitt betänkande utvecklades arbetet med miljömålssystemet som infördes år 1999, vilket innebar att de berörda myndigheterna utvecklade nya samverkansformer.

År 2001 inrättades Bygghälsömmisjonsforum (BKF) vid Boverket. Bygghälsömmisjonsforum hade till uppgift att verka för ett mer kostnadseffektivt byggande. Detta gjorde man bland annat genom utdelning av bidrag till pilotprojekt samt genom åtgärder för kunskaps spridning avseende erfarenheter som bidragit till att sänka kostnaderna och effektivisera bostadsbyggande. BKF avslutade sitt arbete i december år 2007.

¹⁶⁶ Konkurrensverket (2006) *Bättre konkurrens i Bostadsbyggandet! Konkurrensverkets rapportserie 2006:2.*

Parallellt med den statliga Bygghörmissionen genomförde branschen ett eget initiativ, en egen Bygghörmission som tillsattes av branschorganisationen Sveriges Bygghörindustrier. Denna bygghörmission tillsattes mot ungefär samma bakgrund som den statliga. Ambitionen var att ge den ett fritt mandat att föreslå de åtgärder de ansåg nödvändiga, vilket också innebar att den skulle verka fristående.¹⁶⁷ Sveriges Bygghörindustriens egen Bygghörmission avrapporterade sitt uppdrag i december år 2003. Statskontoret har inte lyckats kartlägga några åtgärder som kan knytas direkt till denna kommission.

Andra initiativ av bransch- och organisationsöverskridande karaktär har beskrivits närmare på andra ställen i denna rapport.

16.2 Nulägesbeskrivning

Som nämndes inledningsvis har detta kapitel behandlat området i huvudsak enligt Bygghörmissionens behandling av frågan. Efter att Bygghörkommittén avslutade sitt arbete upphörde Boverkets arbete med sektorsgenomgripande förändringsarbete. Det finns ett antal olika pågående initiativ som berör olika delar eller segment av sektorn såsom exempelvis FIA Sverige inom anläggningssektorn, Bygga-bo-dialogen för miljöfrågor, Bygghörbranschen i samverkan (mot svartarbete) m.fl. För närvarande finns det dock inget pågående eller planerat initiativ som inbegriper hela sektorn. De flesta branschorganisationerna arbetar dock med utvecklingsfrågor i olika former, till exempel Bygghörherreföreningen, Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare, Sveriges Bygghörindustrier, Bygghörnads m.fl.

Vad gäller den brittiska förlagan så har projektet nu fått en fast organisatorisk form och verkar nu under namnet ”*Constructing excellence*”. Bakgrunden till den organisatoriska förändringen kan delvis beskrivas som ett inventerat behov av att ha en långsiktig och enhetlig dialog med marknadens parter.¹⁶⁸

¹⁶⁷ <http://www.bygghörmissionen.com> citerad 2008-12-15. Branschens Bygghörmission tillsattes i slutet av 2001 och inledde sitt arbete i början av 2002. Den statliga Bygghörmissionen tillsattes i Juni 2002.

¹⁶⁸ <http://www.constructingexcellence.org.uk> citerad 2008-12-15

16.3 Iakttagelser från lokala fallstudier

De flesta vill ha stöd från statliga myndigheter och kommuner – åtminstone i lågkonjunktur

På en direkt fråga om myndigheter ska stödja branschen i olika konjunkturlägen svarade en överväldigande majoritet jakande. Ett fåtal aktörer från både den privata och den offentliga gruppen var negativa. Bland dem som svarat jakande menade ett flertal att det statliga stödet var nödvändigt för att jämna ut konjunkturreffekterna och bidra till en jämnare efterfrågan i syfte att bland annat förhindra kompetensförluster i lågkonjunktur. Som exempel på sådant stöd nämndes ROT-avdraget.

Det framfördes synpunkter om att stöd skulle kunna vara en kommunal angelägenhet genom att strategiska byggprojekt genomfördes i lågkonjunktur i syfte att stimulera efterfrågan. Många menade vidare att branschen behöver olika former av utvecklingsstöd när det gäller innovativa processer och kompetensutveckling men även ifråga om miljöarbete. Särskilt efterlystes en bättre samordning mellan Vinnova och Formas i detta syfte.

På den offentliga sidan kan man bli bättre, Boverkets roll upplevs som otydlig och myndighetskontakter sker mest när problem uppstår

En entydig bild som framkom var att man upplever Boverkets roll som otydlig och att Boverket är otydliga i sin kommunikation med branschen. Vissa menade att de bara kommunicerar med verket när problem uppstår i ett byggprojekt. Ett fåtal aktörer menade att Boverket borde spela en mer aktiv roll och ta ett större ansvar för branschens utveckling. Det framfördes också att branschen är förändringsobenägen. Processförändringar kräver därför ett statligt åtagande som är långsiktigt och uthålligt.

Samtidigt framkom att flera privata aktörer – men även några offentliga – anser att det är bra att sektorn inte längre är lika detaljreglerad som tidigare. Flera privata aktörer menade att myndigheterna är alldeles för byråkratiska vilket försvårar kontakterna och det dagliga arbetet.

Kännedom om Bygghögskolans arbete skiljde sig åt mellan orter och aktörskategorier.

Kommunerna kan bli bättre på att bemöta och ge stöd till byggbranschen

Flera parter diskuterade kritiskt kommunernas kompetens och bemötande. Kritiken gällde alltifrån kompetensbrist inom kommunen till skillnader i handläggning mellan kommuner vilket försvårade för de aktörer som var verksamma i flera olika kommuner. Från kommunens sida framfördes på en ort att man aktivt arbetar för att branschens företrädare ska mötas av en och samma kontaktperson i sin kontakt med kommunen.

Regeringsuppdrag



REGERINGEN

Regeringsbeslut 14

Finansdepartementet

Till avd.....	<i>2</i>
Kontakt med.....	
Beslut.....	<i>GD</i>
Datum <i>080306</i> Sign. <i>PT</i>	

2008-02-21
STATSKONTORET
Ink. 2008-03-06
Dnr. 2008/61-5

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Fi2007/98
Fi 2007/99
Fi2007/122
Fi2007/273
Fi2007/5808
Fi2008/1515 (delvis)

Uppdrag till Statskontoret att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn**Bakgrund**

Regeringen beslutade den 21 februari 2002 (dir. 2002:24) att tillsätta en kommission för att granska byggsektorn och föreslå åtgärder som skulle syfta till att främja konkurrensen och motverka konkurrensbegränsande beteende, användande av svart arbetskraft och kartellbildning inom bygg- och anläggningssektorn.

I december 2002 redovisade kommissionen betänkandet Skärpning gubbar (SOU 2002:115). Kommissionen föreslog åtgärder som syftade till att bryta strukturer som motverkar en effektiv konkurrens och pristransparens, till att motverka användningen av svart arbetskraft, till att stärka byggherrekompetensen samt till att tydliggöra ansvaret för större entreprenadarbeten. Kommissionen föreslog även åtgärder som syftade till att hålla nere byggkostnader och höja kvaliteten inom bygg- och anläggningssektorn.

Med anledning av ett av förslagen i Skärpning gubbar redovisade Boverket i januari 2004 ett förslag på ett program för hur en långsiktig förbättring av bygg-, fastighets- och anläggningssektorns attraktivitet, konkurrenskraft, kompetens och lönsamhet skulle kunna byggas upp, organiseras och genomföras (Fi2003/6439). Med utgångspunkt i Boverkets förslag tillsatte regeringen en särskild byggsamordnare (dir. 2004:138) med uppdrag att tillsammans med företrädare för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn bygga upp och samordna ett utvecklingsprogram för sektorn.

Byggsamordnaren redovisade sitt arbete till regeringen den 15 juni 2007 (Fi2007/5808). Bland annat angav byggsamordnaren att samhällsbyggnadssektorn behöver ett kontinuerligt utvecklingsarbete och

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@finance.ministry.se
Besöksadress Drottninggatan 21	Telefax 08-21 73 86	Teleax 117 41 FINANS S

samordnaren föreslog därför att regeringen bör överväga hur ett systematiskt utvecklingsarbete för samhällsbyggnadssektorn skulle kunna se ut.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn genom en uppföljning av betänkandet Skärpning gubbar (SOU 2002:115). Uppföljningen ska utgå från de sex olika områden som tas upp i betänkandet, dvs. konkurrens, byggfel och byggfusk, ansvar, tillsyn och kontroll, byggkostnader, utbildning och forskning samt svart arbetskraft och andra skattefrågor.

Statskontoret ska redovisa väsentliga genomförda, pågående och planerade insatser inom dessa sex områden. Insatserna kan ha genomförts eller initierats av såväl offentliga som privata aktörer. Exempel på insatser kan vara byggsektorns eget förbättringsarbete, statliga utredningar, lagändringar, förordningar, myndigheters övriga arbete inom området samt även arbete som påverkar eller har påverkat attityder och arbetssätt inom byggsektorn. I kartläggningen ska den närmare preciseringen och avgränsningen av de ovan nämnda insatserna ske i dialog med Finansdepartementet. Statskontoret ska ge en samlad bedömning av läget inom de sex olika områdena.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 december 2008.

På regeringens vägnar



Mats Odell



Åsa Karlsson

Kopia till

Miljödepartementet/H
 Miljödepartementet/Mk
 Näringsdepartementet/MK
 Näringsdepartementet/FIN
 Utbildningsdepartementet/G
 Utbildningsdepartementet/SV
 Finansdepartementet/BA 1
 Finansdepartementet/RS
 Finansdepartementet/S 3
 Finansdepartementet/SF



REGERINGEN

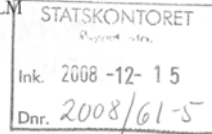
Finansdepartementet

Regeringsbeslut 17

2008-12-04

Fi2008/1515 (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Förlängt uppdrag till Statskontoret att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn

Beslut

Tiden för uppdraget förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2009.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 21 februari 2008 att ge Statskontoret i uppdrag att göra en nulägesbeskrivning av byggsektorn genom en uppföljning av betänkandet Skärpning gubbar (SOU 2002:115). Uppföljningen skulle utgå från de områden som tas upp i betänkandet, dvs. konkurrens, byggfel och byggfusk, ansvar, tillsyn och kontroll, byggkostnader, utbildning och forskning samt svart arbetskraft och andra skattefrågor.

Det framgick också av beslutet att Statskontoret skulle redovisa väsentliga genomförda, pågående och planerade insatser inom dessa områden. I kartläggningen skulle den närmare preciseringen och avgränsningen av de ovan nämnda insatserna ske i dialog med Finansdepartementet. Uppdraget skulle enligt beslutet redovisas senast den 31 december 2008.

Skälen för regeringens beslut

Statskontoret har framfört att man behöver mer tid för att hinna slutföra uppdraget. Regeringen bedömer att Statskontoret behöver ytterligare tre

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-21 73 86

E-post: registrator@finance.ministry.se

Telex
117 41 FINANS S

2

månader för detta ändamål.

På regeringens vägnar



Mats Odell


Mattias Janland

Kopia till

Miljödepartementet/H
Miljödepartementet/Mk
Näringsdepartementet/MK
Näringsdepartementet/FIN
Utbildningsdepartementet/G
Utbildningsdepartementet/SV
Finansdepartementet/BA 1
Finansdepartementet/RS
Finansdepartementet/S 3
Finansdepartementet/SF

Förkortningar

AB	Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (avtal utarbetat inom ramen för Byggandets kontraktskommitté)
ABK	Allmänna Bestämmelser för köp av varor till yrkesmässig byggverksamhet (avtal utarbetat inom ramen för Byggandets kontraktskommitté)
ABM	Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsvksamhet (avtal utarbetat inom ramen för Byggandets kontraktskommitté).
ABT	Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader vid totalentreprenad (avtal utarbetat inom ramen för Byggandets kontraktskommitté).
AF	Administrativa föreskrifter
AKI	Arbetskostnadsindex
BASTA	Förteckning över byggvaror som uppfyller vissa krav ang. miljö- och hälsofarliga ämnen
BBR	Boverkets byggregler
BFS	Boverkets författningssamling
BIC	Byggsektorns innovationscentrum
BKF	Byggkostnadsforum
BKK	Byggandets kontraktskommitté
BOA	Boarea
BoV	Boverkets byggregler
BPI	Byggnadsprisindex
BQR	Rådet för byggkvalitet
BVD	Byggvarudeklaration
CBI	Cement- och betonginstitutet
Cerbof	Centrum för energi- och resurseffektivitet i byggande och förvaltande
E84	Entreprenadindex
EGT	Europeiska gemenskapens tidning
EIO	Elektriska installatörsorganisationen
EPD	Environmental Product Declaration
FASTPI	Fastighetsprisindex

FIA	Förnyelse i anläggningsbranschen Sverige
Sverige	
Formas	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad
FPI	Faktorprisindex
ITPI	Prisindex för inhemsk tillgång
KPI	Konsumentprisindex
KY	Kvalificerad yrkesutbildning
LOU	Lagen om offentlig upphandling
MB	Miljöbalken
Mistra	Stiftelsen för miljöstrategisk forskning
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
OPS	Offentlig privat samverkan (=PPP)
PBL	Plan- och bygglagen
PCB	Polyklorerade bifenylter
PPP	Public Private Partnership (=OPS)
Prefab	Prefabricerade (betong)element
Reach	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances (förordning 1907/2006/EG om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier)
ROT	Reparation ombyggnad tillbyggnad.
SABO	Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
Sbuf	Svenska byggbranschens utvecklingsfond
SP	Sveriges tekniska forskningsinstitut
SSF	Stiftelsen för strategisk forskning
TBM	Trä- bygg- målning
UE	Underentreprenad
Vinnova	Verket för innovationssystem
VVS	Vatten- ventilation- sanitet

Referenser

Publikationer

- AMS rapport Prora 2002:3 *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2001.*
- AMS rapport Ura 2000:10 *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2001.*
- AMS rapport Ura 2002:9. *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning.*
- AMS rapport Ura 2005:1. *Var finns jobben 2005?*
- AMS rapport Ura 2006:2 *Arbetsmarknadsutsikterna för 2006 och 2007.*
- Arbetsförmedlingen rapport Ura 2008:2. *Var finns jobben 2008?*
- Arbetsförmedlingens rapport Ure 2008:1 *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2007.*
- ARS Research (2005) *Undersökning inom anläggnings-, betong- och krossbranschen. ARS P0679 juni 2005.*
- Berger, T. (2004): *Byggekostnaderna i Sverige - igår och imorgon. Arbetsrapport.* Institutet för bostads- och urbanforskning, Uppsala universitet.
- Boverket (2002) *Bostadsbyggande och byggekostnader åren 1960 – 1999.*
- Boverket (2004) *Utvecklingsprogram för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn. Regeringsuppdrag Fi 2003/6439. Diariennr. 501-4270/2003.*
- Boverket (2004) *Från 2 till 120 anbud. En rapport från Gårdstensbostäder om sänkta byggekostnader och lägre hyror vid upphandling av ombyggnad av flerbostadshus i Göteborg.*
- Boverket (2006) *Byggherrar i samverkan; - Resultatredovisning - information - kommunikation. En slutrapport från en seminariereserie kring Byggekostnadsforums pilotprojekt, metoder och resultat.*
- Boverket (2007) *Bygg- och fastighetssektorns miljöarbete.*
- Byggekommittén (2005) *Utmärkt! Samhällsbyggnad. Uppbyggnad och samordning av ett utvecklingsprogram för samhällsbyggnadssektorn. En delrapport från Byggekommittén (Fi 2004:15), 1 juni 2005.*
- Byggekommittén (2006) *Utmärkt! Samhällsbyggnad. Uppbyggnad och samordning av ett utvecklingsprogram för samhällsbyggnadssektorn. Delredovisning 2 från Byggekommittén (Fi 2004:15), 23 februari 2006.*
- Byggekommittén (2007) *Utmärkt! Samhällsbyggnad. Slutrapport från Byggekommittén (Fi 2004:15). 30 juni 2007.*

- Ds 2003:6 *Bostadsbyggandets hinderbana - en ESO-rapport om utvecklingen 1995-2001.*
- Ds 2007:8 *Skydd mot fel och obestand inom bostadsbyggandet.* Formas rapport 6:2004 *Evaluation of Swedish Building Research 1993-2002.*
- Gluch, P. & Johansson, K. (2007) *Miljöarbete inom bygg- och fastighetssektorn. En litteratursammanställning med fokus på miljöledning, avfall, energi, inomhusmiljö och farliga ämnen. Rapport.* Institutionen för bygg- och miljöteknik, Byggnadsekonomi. Chalmers Tekniska Högskola. Göteborg 2007.
- Hyresgästernas riksförbund (2002) *Bostadsbrist - javisst.*
- Industrifakta (2005) *Utländsk lågpriskonkurrens inom entreprenader och byggmaterial.*
- Industrifakta (2006) *Konsekvenser av industrialiserat byggande.*
- Industrifakta (2008) *Marknadsanalys för byggsektorn.*
- Industrifakta (2009) *Lokala marknadsbeskrivningar Borlänge, Malmö och Umeå. Februari 2009.*
- Industrins byggkommission (2003) *Utmaning för nytänkare.*
- IVL Svenska miljöinstitutet AB. (2003) *Miljöanpassade byggnader: specifika regler för bedömning av byggnader i ett livscykelperspektiv. Rapport.*
- Josephson, P. & Saukkoriipi, L. (2005) *Slöseri i byggprojekt. Behov av förändrat synsätt.* FoU Väst Rapport 0507. Sveriges byggindustrier.
- Kemikalieinspektionen Rapport nr 2/07 *Bättre information om farliga ämnen i byggmaterial - redovisning från ett regeringsuppdrag.*
- Konkurrensverket 2006:2 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet! Konkurrensverkets rapportserie 2006:2.*
- Konkurrensverket 2008:1 *Samarbeten inom branschorganisationer. Rapportserie.*
- Kretsloppsrådet (2007) *Avfallshantering vid byggande och rivning - Kretsloppsrådets riktlinjer.*
- Naturvårdsverket (2002) *Omhändertagande av PCB i byggnader. Redovisning av ett regeringsuppdrag, juni 2002.*
- Olander, S., Widén., K & Nordvall, F. (2008) *Implementeringen av LOU - Effekter för byggsektorn.* Lunds universitet, Lund.
- Psilander, K. (2004) *Hur små byggherrar lyckas - Arbets- och förhållningssätt. Rapport 29 KTHs Bostadsprojekt, Uppsats nr. 35.* Avd. för bygg- och fastighetsekonomi, KTH, Stockholm.
- Ramböll Sverige AB & NCC Road AB (2008) *Partnering i kommunal väghållning.*

- SABO (2008) *Snabbanalys av byggkostnadsutvecklingen baserad på SCB:s faktorpriser.*
- Segermark H. och Jansson T. (2008) *Competitive Building – en slututvärdering genomförd på uppdrag av styrelsen för Stiftelsen för strategisk forskning.* Faugert & Co.
- Skatteverket (2006) *Svartjobb och svartköp i Sverige. Del 1. Undersökningsresultat. Rapport 2006:4.*
- Skatteverket Rapport 2006:4 *Svartjobb och svartköp i Sverige. Del 1.*
- Skolverket U2003/4789/DK *Redovisning av uppdrag om omfattningen, innehåll och form för kommunal vuxenutbildning hösten 2007.*
- SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor.*
- SOU 2001:102 *Resurs i retur - slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret.*
- SOU 2002:115 *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn.*
- SOU 2003:124 *En effektivare miljöprövning - Delbetänkande från miljöbalkskommittén.*
- SOU 2008:110 *Vägen till ett energieffektivare Sverige.*
- SOU 2008:30 *Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans.*
- SOU 2008:68 *Bygg - helt enkelt!*
- Skolverket (2003) *Redovisning av uppdrag om omfattningen, innehåll och form för kommunal vuxenutbildning hösten 2007 U2003/4789/DK*
- Statskontoret 1998:12 *Privatfinansiering genom partnerskap*
- Statskontoret 2003:3 *Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok?*
- Statskontoret 2005/393-5 *Granskning av ärendehantering av markanvisningar i sex kommuner.*
- Statskontoret 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*
- Sweco Eurofutures (2007) *Rätt forum! Men möjligen fel format för att sänka byggkostnaderna... - en utvärdering av Byggkostnadsforum.*
- Sveriges byggindustrier (2008) *Byggmarknaden 2008.*
- UK Department of the Environment, Transport and Regions (1998) *Rethinking Construction. The report of the construction task force, July 1998.*
- Wennström, A. (2008) *The Constructing Client as a Change Agent.* Luleå Tekniska Universitet, Luleå.

Wigren, R. (2000) *Byggkostnadsanalys och byggindex* i Lindh, T. (red.)
Prisbildning och värdering av fastigheter. Var står svensk forskning
inför 2000-talet? En antologi om svensk bostadsekonomisk forskning.
Institutet för bostads- och urbanforskning, 2000 (Forskningsrapport
2000:4). Gävle.

Åhman, P., Apleberger, L. & Jonsson, R. (2007) *Byggandets industrialisering
– Nulägesbeskrivning, FoU Väst Rapport 0701*, Sveriges
Byggindustrier.

Offentligt tryck

Lagar

Konsumenttjänstlag (1985:716)

Lag (1993:320) om byggförsäkring m.m.

Lag(1993:673) om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Lag (2004:554) om ändring i konsumenttjänstlagen(1985:716)

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1303) om ändring i plan- och bygglag (1987:10)

Förordning (2004:675) om omgivningsbullen

Propositioner

Proposition 1993/94:178 Ändring i plan- och bygglagen, m.m.

Proposition 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007

Regeringsbeslut och kommittédirektiv

Regeringsbeslut 2002-02-21 *Tillsättande av en byggkommission.*

Regeringsbeslut 2003-12-11 *Uppdrag att genomföra en förstudie om
utveckling av byggsektorn.*

Myndighetsföreskrifter

Boverkets föreskrifter om ändring i verkets byggregler (1993:57) –
föreskrifter och allmänna råd; BFS 2006:12 BBR 1

Övrigt

Statskontoret: remissvar, diariennr. 2003/38-4

EU-material

Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av
medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter *EGTL 40,*
11.2.1989, s. 12–26

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller - Kommissionens förklaring i förlikningskommittén om direktivet om bedömning och hantering av omgivningsbuller *EGT L 189, 18.7.2002, s. 12–25*

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet) *EUT L 134, 30.4.2004, s. 1–113*

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster *EUT L 134, 30.4.2004, s. 114–240*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall *EUT L 114, 27.4.2006, s. 9–21*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG *EUT L 396, 30.12.2006, s. 1–849*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 *EUT L 218, 13.8.2008, s. 30–47*

Internet m.m.

BASTA. Tillgänglig på <http://www.bastaonline.se>, citerad 2008-11-24

Byggekommisionen. Tillgänglig på <http://www.byggekommisionen.com> citerad 2008-12-15

Byggvärlden: ”Priserna sjunker i krisens spår”. Tillgänglig på <http://www.byggvarlden.se/ekonomi/article515447.ece> citerad 2009-02-18

Constructing excellence. Tillgänglig på <http://www.constructingexcellence.org.uk> citerad 2008-12-15

Dagens Nyheter 080325 *Gymnasieingenjörer på väg tillbaka*. Tillgänglig på <http://www.dn.se>

Elfgrén L. m.fl *Byggforskning i samverkan*. Slutrapport. Avdelningen för byggkonstruktion. Luleå tekniska universitet 2005. Tillgänglig på <http://construction.project.ltu.se> citerad 090325

Formas. *Formas Årsredovisning 2007*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se> citerad 090119

Formas. *Formas Årsredovisning 2008*. Tillgänglig på <http://www.Formas.se>

Formas. *Forskningsstrategi för 2009-2012*. Tillgänglig på <http://www.formas.se> citerad 090119

Högskoleverkets statistikdatabas NU. Tillgänglig på www.hsv.se citerad 090119

SCB statistikdatabas. Tillgänglig på <http://www.scb.se> citerad ett antal tillfällen mellan september-december 2008 samt januari-februari 2009.

Skolverket statistik. Tillgänglig på <http://www.skolverket.se> citerad 090119

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle: Referensgrupp till bokmanus *Offentligt-Privat Samverkan*, utkast mars 2009, Jan-Erik Nilsson, Statens väg- och transportforskningsinstitut

Övrigt

E-brevväxling med Pia Bergman, Skatteverket. 090317.

E-brevväxling med Emma Carlsson, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. 081009.

E-brevväxling med Ulf Sköde, Vägverket 080904

E-brevväxling med Lars Tullstedt, Sveriges Byggindustrier. 081020.

E-brevväxling med Anders Wennström, avdelningen för byggproduktion/produktionsledning, institutionen för samhällsbyggnad, Luleå tekniska universitet 090212 och 090214.

E-brevväxling med Magnus Ågren, Fortifikationsverket 081001

Bilaga 4

Möteslista

Datum	Organisation	Närvarande
2/9	Byggekostnadsdelegationen	Eva Gabrielsson
3/9	KTH, institutionen för arkitektur och samhällsbyggnad	Stellan Lundström, Thomas Karlbro och Hans Lind
9/9	Samverkansforum för statliga byggherrar och förvaltare	Gunnar Tunkrans, Patrik Haggstrand, Göran Reinerstam, Kajsa Sundberg, Kerstin Keereweer, Anna Saga Janssen, Leif Eriksson, Jan Olov Ericsson, Lars Lidén
16/9	Sveriges byggindustrier	Bo Antoni
17/9	FIA Sverige	Åsa Söderström Jerring
22/9	SCB enh. för boende byggande och bebyggelse	Magnus Walestad
23/9	Byggherreföreningen	Stefan Sandesten, Per Mogård
24/9	SABO (Sveriges allmännyttiga bostadsföretag)	Ulrika Jangfelt, Gösta Gustavsson
25/9	BIC (Byggsektorns innovationscentrum)	Åke Skarendahl
22/10	Byggnads	Hans Tilly
24/10	Ratio	Henrik Lindberg
29/10	Kretsloppsrådet	Per Lilliehorn

Datum	Organisation	Närvarande
6/11	Byggmaterialindustrierna	Monica Björk Ausin, Mats Björs, Lars-Erik Edgarsson, Hans Ewander, Ingvar Ygberg
14/11	Bygga-bo-dialogen	Yogesh Kumar
17/11	Konkurrensverket	Anders Gerde
20-21/11	Boverket	Ingvar Andersson, Kristina Einarsson, Lars Estlander, Sara Giselsson, Björn Mattsson, Bo Nilvall, Maria Petersson, Annika Wessel, Stig Åkerman
4/12	Chalmers	Per-Eric Josefsson
12/12	EIO	Jan Siezing, Daniel Eriksson
3/2	Skatteverket	Pia Bergman, Ulf Hornegård
2/3	Svenska Byggnadsarbetare- förbundet.	Torbjörn Johansson
4/3	Konsumentverket	Marie Gremlin (Telefon)