



Konkurrensen i Sverige 2018

Kapitel 13 Bostadsbyggandet

RAPPORT 2018:1

Utdrag

Det här dokumentet innehåller ett utdrag ur Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige (rapportserie 2018:1).

Du kan läsa hela rapporten på vår webbplats

<http://www.konkurrensverket.se/publikationer/konkurrensen-i-sverige-2018/>

13 Bostadsbyggandet

År 2015 genomförde Konkurrensverket tre studier om konkurrensen inom bostadsbyggandet. Rapporterna gäller allmännyttans upphandling av bostadsbyggande, utbudet och tillgång på byggbar mark samt en uppföljning av en tidigare rapport som publicerades 2006 om konkurrensen inom bostadsbyggandet. Konkurrensverket identifierade en rad problem som kan begränsa konkurrensen och leda till att produktiviteten inte ökar och att de svenska byggkostnaderna inte sjunker, vilket är ett hinder för ökat bostadsbyggande. Det har framför allt handlat om ineffektiva och osäkra plan- och byggprocesser, komplicerade byggregler, brist på byggbar mark och otydliga principer för kommunal marktilldelning och att kommunerna ställer olika särkrav på byggprojekt.

13.1 Marknadskoncentrationen inom byggsektorn har minskat

Den svenska byggmarknaden domineras av fyra företag: PEAB, Skanska, NCC och JM. År 2016 stod de för nästan 65 procent av de 30 största företagens omsättning. Det är dock en minskning på nästan sju procentenheter sedan 2011 då motsvarande siffra var knappt 72 procent. Enligt Sveriges Byggindustrier är en viktig anledning till att marknadskoncentrationen har minskat att medelstora specialiserade företag med flexibla organisationer tagit marknadsandelar från de största företagen.²³⁵

²³⁵ Sveriges Byggindustrier (2017) *Fakta – Statistik, De 30 största: byggföretagen "Mindre företag kan vara mer flexibla.*

13.2 Bostadsbyggandet har ökat under de senaste åren – men problem kvarstår

Sedan slutet på 80-talet och början av 90-talet har bostadsbyggandet legat på en låg nivå. Under de senaste åren har dock bostadsbyggandet ökat relativt kraftigt. År 2016 färdigställdes 42 441 bostäder, vilket är 46 procent fler än 2014. Det byggs ungefär lika många bostads- som hyresrätter.

Nyproduktionen av bostäder har ökat väsentligt de senaste åren men inte tillräckligt för att kunna möta den ökade efterfrågan och det sociala behovet.²³⁶ Byggnadstakten förväntas att öka ytterligare. Preliminärt påbörjades byggandet av cirka 37 600 lägenheter under första halvåret 2017.²³⁷

Det finns flera förklaringar till att bostadsbyggandet har ökat. Det tycks i grunden handla om en "ketchupeffekt". Det har generellt sett funnits gynnsamma faktorer såsom god konjunktur, lågt ränteläge, generösa lånevillkor och hushållens höga disponibla tillgångar. Det har också handlat om att kommunerna ökat planberedskapen och effektiviteten i planarbetet samt ökat utbudet av kommunal byggbar mark. Prognoser som har tagits fram för färdigställda bostäder indikerar dock att tillväxttakten kan mattas av de kommande åren.²³⁸ Bland annat har kapacitetsbrist och

²³⁶ Boverkets behovsanalys pekar på att det behövs ca 700 000 nya bostäder till 2025, Boverket (2016) *Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025* Rapport 2016:18.

²³⁷ SCB (2017) *Nybyggnad av bostäder*.

²³⁸ Veidekke (2017) "Boverkets byggmål omöjligt att nå" *Den svenska bostadsmarknaden Konjunkturanalys och prognos för det framtida bostadsbyggandet*.

byggkostnader identifierats som hinder för ökat bostadsbyggande.²³⁹

Även om bostadsbyggandet har ökat kvarstår vissa problem. Produktivitet utvecklingen har varit väsentligt sämre än i den övriga industrin och SCB visar att byggkostnaderna under en längre period har ökat snabbare än konsumentprisindex.²⁴⁰ En förklaring är det marknadsläge som råder i dag, med stark efterfrågan på bostäder. Då lönsamheten är god finns svaga incitament för att arbeta med att få ner kostnaderna i underliggande led.²⁴¹ Sverige har också väsentligt högre byggmaterialkostnader jämfört med flera andra europeiska länder.²⁴²

Det finns också strukturella problem i byggindustrin. Aktörer som Konkurrensverket varit i kontakt med i arbetet med rapporterna menar att produktionsprocessen fortfarande är i hög grad "hantverksmässig" med ineffektiva processer och flöden. Konkurrensen har snarare varit statisk än dynamisk då företag som har etablerat sig i hög utsträckning konkurrerat med befintlig teknik och byggprocesser och inte bidragit till någon högre grad av innovation.²⁴³ För att öka effektiviteten i hela byggprocessen krävs det åtgärder från byggföretagen själva men även kommuner och stat kan vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ett ökat och billigare

²³⁹ Se bl.a Boverket (2016) *Boverkets indikatorer – Analys av utvecklingen på bygg- och bostadsmarknaden med byggprognos*.

²⁴⁰ SCB Statistikdatabasen.

²⁴¹ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer – betänkande om utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande* och Konkurrensverket (2015) *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande* Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

²⁴² Ibid.

²⁴³ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer – betänkande om utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande* och Konkurrensverket (2015) *Byggbar mark? En nyckelresurs för byggande* Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

bostadsbyggande genom mer effektiv myndighetsutövning samt ökat utbud av kommunal men även statlig mark.²⁴⁴

13.3 Kommunernas roll och konkurrensen inom bostadsbyggandet

Kommunerna har flera roller i bostadsbyggandet. De äger allmännyttiga bostadsbolag, är stora markägare i många kommuner samt är ansvariga för detaljplaner och bygglov vilket är en förutsättning för bostadsbyggande. Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är den lag i Sverige som reglerar samhällets krav på planering och byggande.

Kommunerna spelar en viktig roll för byggandet eftersom deras agerande påverkar byggkostnaderna och kan bidra till att de positiva effekterna av konkurrens tas till vara. Konkurrensverket och andra utredningar har särskilt framhållit två områden som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på den svenska byggmarknaden: långa och osäkra plan- och bygglovsprocesser, samt icke-transparenta kommunala processer för markförsäljning eller så kallad marktilldelning. Om planarbetet tar lång tid skapar det osäkerhet till exempel om planens slutliga utformning och om hur bostadsmarknaden ser ut när planen blir klar.

Kommunal marktilldelning sker vanligen genom så kallade markanvisningar. Det finns två huvudsakliga former för markanvisning: direktanvisning och anvisning baserat på jämförelseförfarande, som

²⁴⁴ Regeringskansliet (2017) "Bostäder ska förhandlas fram på statlig mark" (2017-01-26) se även tidigare diskussion i Konkurrensverket (2013) *Konkurrensen i Sverige 2013 – Så kan det byggas mer och billigare* Konkurrensverkets rapportserie 2013:10.

anbudskonkurrens eller markanvisningstävling, mellan olika aktörer.

Vilken metod som är att föredra ur ett konkurrensperspektiv beror på hur marknadsstrukturen och andra lokala förutsättningar för bostadsbyggandet ser ut. Kommunernas marktilldelning regleras inte av någon specifik lag. Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska dock kommunerna ha riktlinjer för markanvisningar.

Det är viktigt att den mark som anvisas bebyggs inom rimlig tid. Därför bör kommunerna sätta press på byggherrarna att bebygga marken. Det finns flera olika åtgärder som kan vidtas.²⁴⁵ Ytterst få kommuner angav att de tillämpar någon form av åtgärder om marken inte bebyggs i tid.²⁴⁶ Ett mer proaktivt planarbete där färdiga detaljplaner och byggrätter tas fram, som kan bebyggas av såväl stora som mindre byggherrar, kan bidra till att öka konkurrensen och bostadsbyggandet.

Stora skillnader i hur plan- och marktilldelningsprocesserna ser ut gör att förutsättningarna för att bygga bostäder kommer att variera och att marknader blir lokalt avgränsade. Detta bidrar till att den svenska marknaden för bostadsbyggande är splittrad. Detta kan försvåra för aktörer att konkurrera i flera kommuner samtidigt som det försämrar förutsättningarna för ett mer industriellt byggande, det vill säga standardisering och utnyttjandet av skalfördelar, och utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor, som kan sänka byggkostnaderna.

²⁴⁵ Konkurrensverket (2015) *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande* Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

²⁴⁶ Ibid.

13.4 Digitalisering för mer effektiv planläggning

Ett av förslagen som Bygghälsoutredningen presenterade var att regeringen bör stödja utvecklingen mot en digital planprocess.²⁴⁷ Detta för att öka effektiviteten, minska osäkerheten för byggherrarna och underlätta standardiserat planarbete i och mellan kommuner. I en digital planprocess kan kommunerna göra mer omfattande analyser med en mindre arbetsinsats och analysera sina markinnehav samt få överblick över var det finns exploaterbar mark. Konkurrensverket anser därför att det arbete som genomförs för att digitalisera planprocessen, inom exempelvis samverkansprogrammet Smarta städer och Lantmäteriets regeringsuppdrag "Digitalt först", är viktiga för att öka byggandet men kan även förbättra konkurrensen.²⁴⁸ Fortsatt digitalisering av planprocessen är också prioriterat av regeringen.²⁴⁹

13.5 Kommunala särkrav fortfarande ett problem vid marktilldelning

Det finns olika typer av särkrav som kommunerna kan ställa på byggprojekt. Ofta handlar diskussionen om tekniska särkrav vad gäller bostädernas tekniska egenskaper. Sedan januari 2015 är det förbjudet för kommunerna att ställa särkrav.

Förbudet gäller dock inte när kommunen är byggherre eller fastighetsägare. Kommunala särkrav kan också innefatta sådant

²⁴⁷ SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer – betänkande om utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande.*

²⁴⁸ Samverkansprogram Smarta Städer (IQ Samhällsbyggnad) (2017) *Samverkansprogram Smarta Städer – Digitalisering av planprocessen – vad pågår, var finns glappen, vad behöver göras?* Se även Lantmäteriet (2017) *Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess.*

²⁴⁹ Regeringskansliet (2017) "Regeringen har gett Lantmäteriet och Boverket i uppdrag att fortsätta arbetet med att främja digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen" (2017-12-14).

som faller utanför själva byggnaden. Det kan till exempel handla om infrastruktur såsom gator och avlopp, eller parker i anslutning till det aktuella byggprojektet. Denna typ av kommunala särkrav kan bidra till att marktilldelningsprocesser framstår som svåra att förutse. Konkurrensverket har i sina rapporter liksom andra utredningar pekat på att kommunala särkrav vid marktilldelning kan leda till snedvriden konkurrens och till kostnadsökningar vid nybyggnation, vilket är ett hinder för ökat bostadsbyggande.

Om kommuner ställer samma krav vid nybyggnation innebär det att samma tekniska lösningar kan användas över hela landet och också att fler aktörer har möjlighet att agera i fler kommuner.

Även om det är förbjudet att ställa särkrav på byggnaders tekniska egenskaper påstår byggherrar att kommuner fortsätter att ställa särkrav på byggnationens tekniska egenskaper vid kommunal markanvisning.²⁵⁰

13.6 Digitalisering av byggprocessen för ökat bostadsbyggande

Ökad industrialisering av bostadsbyggandet är viktig för att sänka byggkostnaderna. Lösningen är inte nödvändigtvis att bygga stora serier av exakt samma hus utan att utnyttja skal- och breddfördelar genom att använda sig av modern teknologi och effektiva processer. För att det ska vara möjligt krävs det att byggföretagen anam-

²⁵⁰ Wellhagen, Björn och Silverfur, Rikard (2016) "Följ lagen och sluta ställ särkrav vid byggande" i *Dagens Samhälle* (2016-11-25) och Lindgren, Eidar (2016) "Stopp för särkrav gäller även vid markanvisning" i *Dagens Samhälle* (2016-11-15).

mar och använder sig av olika digitala teknologier i hela byggprocessen och att de lägger resurser på att utveckla sina processer så att de inte digitaliserar ineffektiva processer.

Byggindustrin har relativt låg IT-mognad jämfört med andra branscher som tillverkning och handel.²⁵¹ Detta är dock inte unikt för Sverige utan kännetecknar byggindustrin globalt.²⁵² En förklaring är att branschen består av många småföretag som inte har haft resurser att satsa på IT. Det råder dock stor enighet bland byggföretag, konsulter och forskare att ökad användning av digitala teknologier innebär stora möjligheter till förbättrade processer, effektivisering och kostnadsbesparingar.²⁵³

Det har redan utvecklats några digitala teknologier för att effektivisera hela byggkedjan från idé till färdig byggnad och drift.²⁵⁴ Det handlar bland annat om Virtual Design and Construction (VDC) som är ett arbetssätt som integrerar virtuella modeller i projektering och produktion. Ett exempel är så kallad byggnadsinformationsmodellering (BIM). Utveckling av Internet of things (eller sakernas internet) kan också förbättra och utveckla såväl förvaltning av bostäderna som boendemiljön.

Vilken effekt digitaliseringen kan få för konkurrensen inom byggindustrin återstår att se. Digitalisering kan minska inträdeshindren

²⁵¹ Tillväxtanalys (2017) *Digital mognad i svenskt näringsliv* Rapport 2017:02.

²⁵² Se bl.a. McKinsey & Co (2016) *Imagining construction's digital future* Boston Consulting Group (2016) *Digital engineering and construction – The transformative power of building information modelling*.

²⁵³ Se Emile Hamon i The BIMObjectBlog, (2017), "5 trender som förändrar byggindustrin i grunden" (2017-06-02) och Boston Consulting Group (2016) *Digital engineering and construction – The transformative power of building information modelling*.

²⁵⁴ För en mer ingående beskrivning se ibid. Emile Hamon i The BIMObjectBlog, (2017) "5 trender som förändrar byggindustrin i grunden" (2017-06-02), Boston Consulting Group (2016) *Digital engineering and construction – The transformative power of building information modelling* och McKinsey & Co (2016) *Imagining construction's digital future*.

och öppna upp för helt nya aktörer vilket kan leda till ökad konkurrens. Den kan också leda till att de etablerade byggherrarna får konkurrens från helt nya typer av aktörer vars kärnkompetens är inom digitala teknologier. Samtidigt kräver digitalisering investeringar vilket försvårar för mindre aktörer att konkurrera på marknaden. Vi kan dock vänta oss att digitala teknologier öppnar upp för mer dynamisk konkurrens där företag som utvecklar ny teknik eller på andra sätt effektiviserar sin verksamhet får konkurrensfördelar jämfört med företag som inte utvecklar verksamheten.

13.7 Bostadsbyggande och cirkulär ekonomi

Digitalisering och cirkulära byggprocesser går hand i hand. Byggbranschen är en mycket resurskrävande bransch vad gäller material, energi och transporter och den genererar stora mängder avfall. Med olika digitala teknologier kan bostadshus designas så att återvinning och återanvändning av material och komponenter förenklas.

Det går exempelvis att samla i princip all information om byggnaden vad gäller material och komponenter och hur och var de används i byggnaden. På detta sätt ökar spårbarheten vad gäller byggmaterial- och komponenter vilket ökar kontrollen över materialflöden och gör det möjligt för byggföretagen att minska mängden använt material och öka såväl återvinning som återanvändning av material och komponenter. Med hjälp av digitala plattformar går det också att minska transportkostnader och öka återanvändningen av byggmaterial. Byggföretaget NCC har

exempelvis utvecklat en öppen digital marknadsplats, *Loop Rocks*, där byggmaterial "loopas" direkt mellan byggarbetsplatser.²⁵⁵

Inom bygg- och byggmaterialindustrin pågår utveckling av livscykelanalyser (LCA) för att ta fram mer hållbara lösningar och utveckla material som har längre livslängd samt är lättare att återvinna och återanvända. Bland annat utvecklas mer klimatsmarta och hållbara material för bostadsbyggande.

²⁵⁵ Se bl.a. CIO Sweden (2016) "Ett Uber för massorna: NCC Loop Rocks är årets hållbara projekt 2016" (2016-12-20).