

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

Finansdepartementet  
Avdelningen för samhällsplanering och bostäder,  
Enheten för bostäder och byggande  
[fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)  
Kopia till  
[fi.sba.bbremissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.sba.bbremissvar@regeringskansliet.se)

# Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet SOU 2020:75

## 1. Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över Utredningen Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75)

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgare och näringslivets utveckling samt att ge vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Yttrandet fokuserar därför på de delar av betänkandet som rör offentlig upphandling och statsstödsrättsliga frågor.

### 1.1 Generella synpunkter

Frågan om ökat byggande av bostäder och kostnader för byggandet av bostäder har, som utredningen redovisar, utretts vid ett flertal tillfällen över tid, se exempelvis betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105) och däri nämnda

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

utredningar samt betänkandena *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68) och *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46).

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att frågan om byggkostnader av bland annat bostäder beror på ett stort antal faktorer. Många av dessa faktorer är inte direkt kopplade till själva upphandlingsmomentet som sådant utan berör andra omständigheter, exempelvis lagstiftning som rör planprocessen eller materiella lagkrav på byggnadens egenskaper som på olika sätt som blir kostnadsdrivande. Vissa faktorer som kan vara svåra att påverka varierar också mellan olika kommuner, exempelvis tillgången till mark som lämpar sig för bostadsbyggande. Vidare kan det vara en relativt lång process från det att mark detaljplaneras till dess att bostäderna står färdigbyggda. I processen finns det flera aktörer som är involverade. Det är inte givet att dessa aktörer alla gånger har helt gemensamma målsättningar, vilket kan försvåra målsättningen att kunna skapa bostäder med låga boendekostnader.

En kommun intar flera roller i projekt med bostadsbyggande, exempelvis som planmyndighet med ett myndighetsperspektiv och som fastighetsägare med ett byggherreperspektiv. Kommunens politiska vilja kan ha en viss betydelse för möjligheten att producera nya bostäder i form av seriebyggda flerbostadshus till låga kostnader.

En utmaning, som utredningen påtalar i betänkandet, är att låga byggkostnader inte utgör en garanti för låga boendekostnader, även om låga byggkostnader utgör en förutsättning för låga boendekostnader. En annan utmaning är att det förekommer ett inte obefintligt bortfall i den statistik som utredningen inhämtat, vilket gör det svårt att se tydliga kopplingar mellan olika parametrar som utredningen lyfter upp. Detta leder i sin tur till svårigheter att dra några slutsatser med en tillräcklig säkerhet, vilket utredningen själv anger i flera avsnitt av betänkandet. Givet dessa utgångspunkter och vad som framgår av betänkandet i övrigt är det oklart i vilken utsträckning utredningens förslag skulle ge önskad effekt i form av fler bostäder med lägre bygg- och boendekostnader.

Kommunerna ansvarar redan idag över flera av de verktyg som finns att tillgå för att dels uppföra nya bostäder, dels påverka byggkostnaderna för dessa bostäder. Genom det kommunala självstyret har kommunerna också ett stort utrymme att själva bestämma hur dessa mål kan nås.

Oavsett vilka modeller och lösningar som används under processen från planering av bostadsbyggande fram till färdigbyggda bostäder vill Upphandlingsmyndigheten påminna om att statsstödsreglerna behöver beaktas.

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

## 2. Synpunkter på särskilda avsnitt

### 2.1 Byggekostnader och standardisering (avsnitt 2.4.1)

Enligt utredningen är det ett effektivt sätt att öka volymer och minska produktionskostnader genom att främja seriebyggda bostäder genom användning av ramavtal med kända och återkommande lösningar. Det skapar också en långsiktighet för de företag som vill utveckla standardiserade koncept.

Upphandlingsmyndigheten delar som utgångspunkt utredningens uppfattning, men anser också att synen på effekterna av ramavtal bör ses i ett bredare perspektiv. Detta gäller särskilt då det är fråga om större ramavtal, exempelvis ramavtal som upphandlas av inköpscentraler och som används av flera upphandlande myndigheter. I det här sammanhanget har utredningen tittat på ramavtal som har upphandlats av Sveriges Allmännyttan och SKL Kommentus Inköpscentral (avsnitt 4.5 och 4.9 i betänkandet).

Även om ramavtal kan generera ett för köparen förmånligare pris så kan det på sikt påverka konkurrensen på marknaden negativt. Det gäller särskilt om det är ett stort ramavtal som täcker in stora delar av den offentliga marknaden. Detta eftersom ramavtal är slutna system, vilket innebär att det inte är möjligt för leverantörer att ansluta sig till befintliga ramavtal. Ramavtal kan med andra ord ha en konkurrensbegränsande effekt, särskilt om ramavtalet sträcker sig över en längre period.

Något som kan vara ett problem med större ramavtal, beroende på upphandlings- och avtalsupplägget i det enskilda fallet är att det kan vara svårare för små och medelstora leverantörer att delta i upphandlingen. Detta eftersom det finns en risk att leverantörerna inte kan uppfylla de krav som ställs i upphandlingen utifrån de uppskattade volymerna som kan komma att avropas från ramavtalet. Det följer av såväl EU:s som den svenska lagstiftarens ambitioner att försöka underlätta för små och medelstora företag att kunna delta i offentlig upphandling. I lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) anges att upphandlande myndigheter och enheter får dela upp kontrakt i separata delar, och att det föreligger en motiveringsskyldighet om så inte görs.<sup>1</sup> Reglerna är ett uttryck för att underlätta för mindre leverantörer att kunna delta i upphandlingen, vilket gynnar konkurrensen. I den nationella upphandlingsstrategin under mål 3 (En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens) betonas vikten av en fungerande konkurrens med en mångfald av leverantörer för att den offentliga upphandlingen ska kunna tillgodose samhällets behov på bästa sätt. För att nå målet kan upphandlande myndigheter, enligt strategin, arbeta aktivt för att mindre företag får en verklig chans att delta i offentlig upphandling, till exempel genom att undanröja hinder såsom alltför höga krav på leverantörerna där det är omotiverat. Den nationella upphandlingsstrategin är förvisso inte bindande för kommuner eller kommunala bolag, men den ger en anvisning hur regeringen vill att upphandlande myndigheter

<sup>1</sup> 4 kap. 13–14 §§ LOU respektive 4 kap. 11–12 §§ LUF.

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

och enheter ska agera för att använda den offentliga upphandlingen att nå ett flertal samhällsmål.

Sammanfattningsvis är det Upphandlingsmyndighetens uppfattning att ramavtal som används av flera upphandlande myndigheter kan vara ett effektivt verktyg att erhålla varor, tjänster eller byggtreprenader till fördelaktiga priser genom att stora volymer köps in, men att utformningen av sådana ramavtal utformas på ett sådant sätt att mindre leverantörer ges en faktisk möjlighet att kunna delta i upphandlingen. Detta gynnar konkurrensen på sikt.

## **2.2 Effekter för allmännyttan av upphandlingsreglerna (avsnitt 6.5.3)**

Utredningen har uppmärksammat frågan om allmännyttans upphandlingsskyldighet. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att utredningen enligt sina utredningsdirektiv bland annat ska analysera om kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har inneburit att möjligheten att uppföra bostadsbyggnader med önskad kombination av pris och kvalitet begränsats i något avseende (se Dir. 2019:31, s. 6). Utredningsdirektiven är i denna del inte särskilt tydliga. Frågan om allmännyttan inom ramen för nu gällande regelverk omfattas av LOU eller inte utgör emellertid svårigen en del av utredningsuppdraget. Oavsett det nu anförda får Upphandlingsmyndigheten anförda följande.

De som är skyldiga att följa lagen om offentlig upphandling (LOU) är upphandlande myndigheter, exempelvis kommuner, regioner och statliga myndigheter. Andra som är skyldiga att följa LOU är de som uppfyller definitionen av att vara ett offentligt styrt organ. Offentligt styrda organ jämföras med upphandlande myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten har vid samråd under utredningens gång erinrat om att begreppet offentligt styrt organ är ett EU-rättsligt begrepp och att bedömningen ska göras i överensstämmelse med upphandlingsdirektiven och EU-domstolens praxis. Upphandlingsmyndigheten har hänvisat till hur denna fråga har bedömts av svenska domstolar och konstaterar att domstolarna därvid funnit att allmännyttan omfattas av upphandlingsplikt.

## **2.3 Skrivelse från Sveriges Allmännytta (avsnitt 6.7)**

I den skrivelse som inkommit till utredningen från Sveriges Allmännytta lyfter man fram ett antal omständigheter som anses vara negativa ur konkurrenshänseende för de som omfattas av LOU, i det här fallet de kommunala bostadsbolagen.

Upphandlingsmyndigheten vill med anledning av vad som framkommer i skrivelsen lämna följande kommentarer.

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

Upphandlingsmyndigheten anser att de negativa konsekvenser av att tillämpa LOU som den Svenska Allmännyttan redogör för är svepande påståenden och förefaller vara överdrivna. Vad gäller vissa av de påstådda negativa konsekvenserna har Upphandlingsmyndigheten överhuvudtaget svårt att se orsakssambandet mellan den påstådda negativa effekten och faktumet att LOU tillämpas vid anskaffningen av varor, tjänster eller byggtreprenader.

#### **2.4 Utredningens bedömning (avsnitt 6.11)**

Utredningen skulle enligt sina utredningsdirektiv bland annat analysera om kravet på de allmännyttiga bostadsbolagen att tillämpa LOU har inneburit att möjligheten att uppföra bostadsbyggnader med önskad kombination av pris och kvalitet begränsats i något avseende. Upphandlingsmyndigheten noterar att utredningen har haft ett bredare perspektiv i fråga om de allmännyttiga bostadsbolagen och effekterna av att tillämpa upphandlingsreglerna än vad som bör kunna utläsas av utredningsdirektiven. Bland annat har frågan om allmännyttans skyldighet att följa LOU eller inte givits ett inte obefintligt utrymme i betänkandet.

Vad gäller frågan om tillämpningen av LOU har inneburit en begränsning för allmännyttan att uppföra bostäder med önskad kombination av pris och kvalitet konstaterar utredningen kortfattat att det är utredningens bedömning att allmännyttans skyldighet att följa upphandlingsreglerna innebär en företagsekonomisk nackdel för bolagen. Som grund för bedömningen hänvisar utredningen till uppgifter i avsnitt 4.6 och 4.6.4 i betänkandet som visar att allmännyttan har höga byggkostnader för sådana byggtreprenader som ligger utanför de gemensamma ramavtalen. Samtidigt konstaterar utredningen att det begränsade underlag som finns för en jämförelse inte visar på tydliga kostnadsskillnader mellan å ena sidan konkurrens och andra sidan förhandlingsupphandlingar för branschen som helhet.

LOU syftar till att säkerställa fri rörlighet av varor och tjänster samt icke snedvriden konkurrens, det innebär inte att möjligheterna att göra goda affärer begränsas. Upphandlingsmyndigheten anser därför att det saknas fog för att kunna göra den bedömning som utredningen har landat i.

#### **2.5 Bättre konkurrens genom seriebyggda flerbostadshus (avsnitt 8)**

I avsnitt 8 presenterar utredningen flera bedömningar och förslag. Upphandlingsmyndigheten vill med anledning av dessa lämna följande kommentarer.

##### ***Sprida goda exempel***

Upphandlingsmyndigheten delar uppfattningen att det inte alla gånger är tillräckligt med en ändrad lagstiftning för att nå en önskad effekt. Genom att sprida lärande exempel kan förutsättningarna för att hitta en övergripande ”best practice” inom

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

bostadsbyggandet öka. Upphandlingsmyndigheten noterar dock av andra delar i betänkandet att förutsättningarna för ett standardiserat bostadsbyggande skiljer sig åt på olika punkter mellan olika kommuner vilket leder till en osäkerhet i fråga om vilken effekt som är möjlig att uppnå sett ur ett övergripande perspektiv. I övrigt framgår inte av betänkandet vilken aktör som skulle vara ansvarig för att en sådan informationsspridningsinsats.

### ***Tydligare styrning av de kommunala bostadsbolagen***

Oavsett om de allmännyttiga bostadsbolagens nyproducerade boenden uppförs genom seriebyggda flerbostadshus i en standardiserad process eller genom bostadshus som är mer av situationsanpassad karaktär är det lämpligt att kommunerna styr sina bolag på ett sätt som ger bolagen en realistisk möjlighet att nå önskat resultat utifrån de specifika mål som respektive kommun har vad gäller bostadsbyggande.

Upphandlingsmyndigheten vill i sammanhanget erinra om att det kommunala självstyret ger kommunerna en stor frihet att själva bestämma hur de vill genomföra sitt uppdrag utifrån gällande regelverk.

### ***Kommuners krav vid markanvisningar***

Upphandlingsmyndigheten utgår ifrån att kommunerna har ett helhetsperspektiv i frågan om bostadsförsörjningen och därmed beaktar hur kommunens ageranden i olika delar av processen att uppföra bostäder kan komma att påverka kommunens olika mål inom det aktuella området.

Även om vissa krav, exempelvis hållbarhetskrav så som krav på byggnadernas energieffektivitet kan innebära ökade byggkostnader i ett initialt skede så kan liknande krav leda till lägre driftkostnader sett ur ett livscykelperspektiv. Att se till kostnadsbilden för bostadshus som en helhet torde kunna vara ett alternativ till att endast titta på byggkostnaderna, när frågan om kostnaden för att producera bostäder kan påverka boendekostnaderna.

### ***En mer enhetlig kontroll av tekniska egenskapskrav***

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att en enhetlig tolkning och tillämpning av regler skapar förutsättningar för en effektivisering inom det område reglerna är avsedda för. I förevarande fall kan denna effektivisering leda till att fler bostäder uppförs till lägre byggkostnader, vilket i slutändan också kan leda till lägre boendekostnader.

### ***Flexibla detaljplaner***

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning att flexibla detaljplaner kan innebära större möjligheter för ett ökat bostadsbyggande, exempelvis genom att flera olika varianter av bostadshusens utföranden kan tillåtas. Det kan ge marknaden ett utrymme att tillgodose bostadsbehoven på ett mer effektivt sätt, vilket kan innebära att fler bostäder kan uppföras till lägre kostnader. Något som i slutändan också kan leda till lägre boendekostnader. Även i detta sammanhang vill Upphandlingsmyndigheten erinra om det kommunala självstyret som innebär att

Ert datum:  
2021-01-20

Datum:  
2021-04-16

Er ref:  
Fi2020/04994

Diarienummer:  
UHM-2021-0016

kommunerna själva har en stor möjlighet att påverka bostadsförsörjningen i önskad riktning.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjuristen Mattias Ljungkvist har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Asplund deltagit.

---

Inger Ek

---

Mattias Ljungkvist