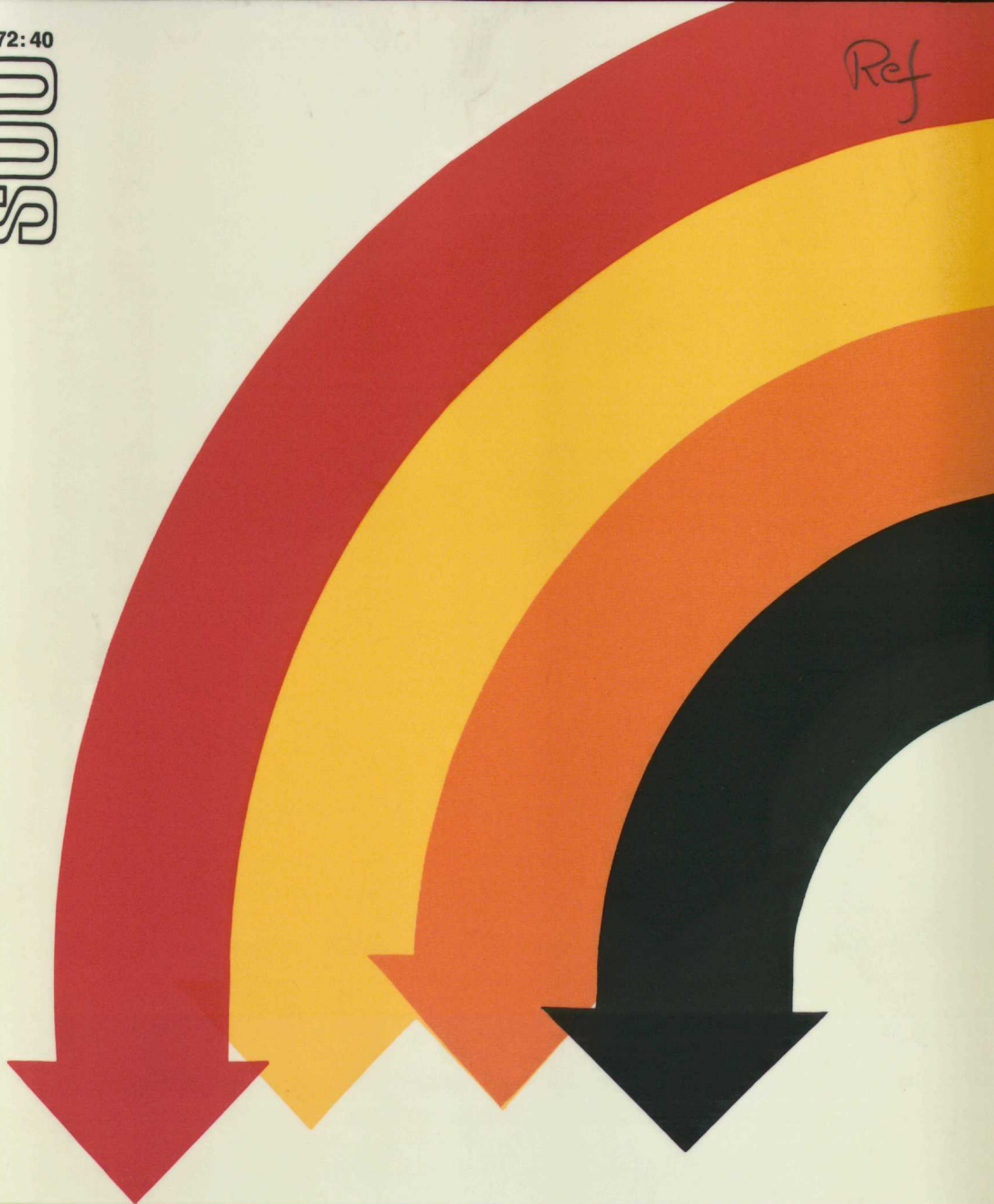




**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



# Konkurrens i bostadsbyggandet

Betänkande avgivet av byggkonkurrensutredningen





Statens offentliga utredningar

1972:40

Inrikesdepartementet

# Konkurrens i bostadsbyggandet

Betänkande avgivet av Byggkonkurrensutredningen  
Stockholm 1972



# Konkurrens i posttjänstbyggnad

## Till Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Genom beslut den 12 december 1969 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att utreda konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet m. m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 30 december 1969 som sakkunnig statssekreteraren i civildepartementet Göte Svenson. Som experter i utredningen har förordnats ekonomidirektören Olle Westin (den 10 februari 1970), ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen Olof Tranell (den 21 april 1970), arkitekten Gösta Ericson (den 15 maj 1971) och bankokommissarien Erik Karlsson (den 6 juli 1971). Som sekreterare

resp. biträdande sekreterare förordnades (den 10 februari 1970) sekreteraren Örjan Drakenberg och byrådirektören Per Wänkkö.

Experterna har deltagit i arbetet med betänkandet i dess helhet. Olof Tranell har till huvudsaklig del svarat för utformningen av kapitel 6.

Professorn Ulf Bernitz och direktören Branko Salaj har författat bilagorna Översikt av utländsk lagstiftning mot anbudskarteller (bil. 10) resp. De lokala byggmarknadernas struktur (bil. 6).

Vi får härmed överlämna vårt betänkande Konkurrens i bostadsbyggandet.

Stockholm den 29 maj 1972

*Göte Svenson*

*Gösta Ericson*

*Erik L. Karlsson*

*Olof Tranell*

*Olle Westin*

*Örjan Drakenberg*

*Per Wänkkö*

Genom beslut den 13 december 1909 begränsades kungl. Maj:ts förordningsbefogenhet till tillfälle af riksdagens öppnande. Detta beslut utgör ett viktigt steg i den utvecklingen af förordningsväsendets förhållanden i riksdagens förhållande till statrådet. Det innebär en tydlig gränspåläggning på förordningsväsendets verksamhet under riksdagens öppnande. Detta beslut är ett viktigt steg i den utvecklingen af förordningsväsendets förhållanden i riksdagens förhållande till statrådet. Det innebär en tydlig gränspåläggning på förordningsväsendets verksamhet under riksdagens öppnande.

Genom beslut den 13 december 1909 begränsades kungl. Maj:ts förordningsbefogenhet till tillfälle af riksdagens öppnande. Detta beslut utgör ett viktigt steg i den utvecklingen af förordningsväsendets förhållanden i riksdagens förhållande till statrådet. Det innebär en tydlig gränspåläggning på förordningsväsendets verksamhet under riksdagens öppnande. Detta beslut är ett viktigt steg i den utvecklingen af förordningsväsendets förhållanden i riksdagens förhållande till statrådet. Det innebär en tydlig gränspåläggning på förordningsväsendets verksamhet under riksdagens öppnande.

Öfverförordningsnämnden

Öfverförordningsnämnden

Öfverförordningsnämnden

Öfverförordningsnämnden

# Innehåll

Kapitel 1 <i>Konkurrens i bostadsbyggandet</i> .....	13	2.6.3 Förslag till ändrade bestämmelser .....	48
1.1 Utredningsdirektiven .....	13	2.7 Markförvävsprogram .....	51
1.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet .....	15	Kapitel 3 <i>Markfördelning</i> .....	53
1.2.1 Konkurrenspolitikens syfte ..	15	3.1 Nuvarande former för kommunernas markfördelning .....	53
1.2.2 Bostadsmarknad och byggmarknad .....	16	3.2 Markfördelning och effektiv bostadsproduktion .....	55
1.2.3 Utredningsarbetets uppläggning .....	19	3.2.1 Projektstorlek och byggherrestruktur .....	56
1.3 Sammanfattning av överväganden och förslag .....	21	3.2.2 Konkurrens mellan byggherrar vid markfördelning ....	58
Kapitel 2 <i>Marken</i> .....	24	3.2.3 Rollfördelningen mellan kommun och byggherre ..	61
2.1 Markpolitiska mål och hjälpmedel ..	24	Kapitel 4 <i>Konkurrensfrämjande upphandling</i> .....	64
2.2 Kommunernas markförvärv och markinnehav .....	25	4.1 Inledning .....	64
2.3 Byggföretagens markförvärv och markinnehav .....	30	4.1.1 Upphandlingsformer inom bostadsbyggandet i dag ..	64
2.4 Bostadslånevillkor om kommunägd/försäld mark .....	32	4.1.2 Tidigare utredningar ....	67
2.4.1 Markägande och konkurrens ..	32	4.2 Konkurrens i genomförandet ....	70
2.4.2 Avgränsning av markvillkoret .....	36	4.2.1 Allmänna utgångspunkter ..	70
2.4.3 Övergångsbestämmelser ..	39	4.2.2 Egenregibyggande eller entreprenadupphandling ....	72
2.4.4 Effekter på fastighetsmarknaden .....	39	4.2.3 Anbudstävling eller förhandlingsuppställning .....	77
2.5 Statligt kreditstöd till kommunala markförvärv .....	41	4.3 Upphandlingsförfarandet .....	78
2.5.1 Kommunernas kostnader för markförvärv .....	41	4.3.1 Allmänna utgångspunkter ..	78
2.5.2 Finansieringsstödet storlek ..	44	4.3.2 Affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare .....	80
2.5.3 Vissa samhällsekonomiska effekter .....	46	4.3.3 Entreprenadform och förfrågningsunderlag .....	81
2.6 Formerna för markförvärvslångivningen .....	47	4.3.4 Anbudsinfordran .....	82
2.6.1 Gällande bestämmelser och praxis .....	47	4.3.5 Materialupphandling ....	84
2.6.2 Synpunkter på markförvärvslångivningen .....	48	4.3.6 Jäv vid upphandling .....	86
		4.3.7 Anbudsprövning och redovisning av upphandlingen ..	86



Kapitel 5 <i>Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt</i> . . . . .	88	7.3 Övriga villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag . . . .	124
5.1 Allmänna utgångspunkter . . . . .	88	7.3.1 Företagens associationsform	124
5.2 Produktionskostnadsprövningen . . . . .	89	7.3.2 Kravet på visst grundkapital	125
5.2.1 Gällande bestämmelser . . . . .	89	7.3.3 Företagens verksamhetsinriktning . . . . .	126
5.2.2 Preciserat projekt, preciserad kostnad . . . . .	90	7.3.4 Behovet att motverka splittning i beställarledet . . . . .	127
5.2.3 Redovisning av produktionskostnader . . . . .	92		
5.2.4 Kommunernas medverkan i prövningen av låneärenden . . . . .	93	Kapitel 8 <i>Förslag till författningsändringar</i> . . . . .	128
5.2.5 Skälig produktionskostnad . . . . .	94	8.1 Förslag till ändring i kommunallagarna . . . . .	128
5.3 Kostnader för drift och underhåll . . . . .	96	8.2 Förslag till ändring i konkurrensbegränsningslagen . . . . .	129
5.3.1 Hyresprövningen . . . . .	96	8.3 Förslag till ändring i bostadslånekungörelsen . . . . .	130
5.3.2 Enhetlig kostnadsredovisning . . . . .	97	8.4 Förslag till ändring i kungörelsen om kommunala bostadsbyggnadsprogram . . . . .	134
Kapitel 6 <i>Anbudssamråd</i> . . . . .	99		
6.1 Översikt av utländsk lagstiftning mot anbudskarteller . . . . .	99	<i>Bilagor</i>	
6.2 Den svenska konkurrensbegränsningslagen . . . . .	100	Bilaga 1 Markägarsituationen enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—1975 . . . . .	135
6.3 Anbudskartellförbudet . . . . .	101	Bilaga 2 Kommuners och byggintressenters innehav av exploateringsmark i västra Skåne . . . . .	148
6.3.1 Bakgrunden till förbudet . . . . .	101	Bilaga 3 De större byggföretagens markförvärv och markinnehav . . . . .	151
6.3.2 Förbudets omfattning . . . . .	102	Bilaga 4 Bostadsbyggandets fördelning på byggherrekategorier . . . . .	155
6.3.3 Förbudets tillämpning . . . . .	103	Bilaga 5 Vissa uppgifter om struktur och utveckling inom byggbranschen . . . . .	158
6.4 Erfarenheter av tillämpningen, behov av ändringar . . . . .	106	Bilaga 6 De lokala byggmarknadernas struktur (av <i>Branko Salaj</i> ) . . . . .	160
6.5 Gemensamma anbud . . . . .	107	Bilaga 7 Markfördelningstävling på norra Järvafältet . . . . .	167
6.6 Överväganden och förslag . . . . .	109	Bilaga 8 Hur köper man byggande? (utdrag av <i>skrivelse från SBEF</i> ) . . . . .	171
6.6.1 Förbud mot vissa anbudssamråd . . . . .	109	Bilaga 9 Egenregibyggande allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag . . . . .	179
6.6.2 Stadgande om skadestånd . . . . .	112		
6.6.3 Stadgande om straff . . . . .	112		
Kapitel 7 <i>De allmännyttiga bostadsföretagen</i> . . . . .	114		
7.1 Inledning . . . . .	114		
7.1.1 Gällande villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag . . . . .	115		
7.2 Styrelsesammansättning och ägarförhållanden . . . . .	116		
7.2.1 Bakgrund . . . . .	116		
7.2.2 De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagen . . . . .	117		
7.2.3 Överväganden och förslag om de allmännyttiga företagens ställning . . . . .	118		
7.2.4 Jäv för styrelseledamöter och VD . . . . .	122		

Bilaga 10	Översikt av utländsk lagstiftning mot anbudskarteller (av <i>Ulf Bernitz</i> ) . . . . .	183
Bilaga 11	De allmännyttiga bostadsföretagen . . . . .	194

*Kartbilagor*

Kartbilaga 1	Kommuners och byggin- tressenters innehav av ex- ploateringsmark inom kommunblock i västra Skåne vid årsskiftet 1970 —71
Kartbilaga 2	Kommunens och byggin- tressenters innehav av ex- ploateringsmark i Hel- singborgs kommun vid årsskiftet 1970—71
Kartbilaga 3	Kommunens och byggin- tressenters innehav av ex- ploateringsmark i Lunds kommun vid årsskiftet 1970—71.

Figure 10. The first set of data is the  
number of observations  
for each of the 100  
variables. The second set of data is  
the number of observations for each  
of the 100 variables.

Figure 11. The first set of data is the  
number of observations  
for each of the 100  
variables. The second set of data is  
the number of observations for each  
of the 100 variables.

Figure 12. The first set of data is the  
number of observations  
for each of the 100  
variables. The second set of data is  
the number of observations for each  
of the 100 variables.

Figure 13. The first set of data is the  
number of observations  
for each of the 100  
variables. The second set of data is  
the number of observations for each  
of the 100 variables.

## Förteckning över tabeller och figurer

<i>Figur 2:1.</i> Kommunernas markförvärvskostnader enligt den kommunala finansstatistiken . . . . .	26	tionskontinuitet (flerfamiljshus) under perioden 1966—1970 . . . . .	118
<i>Tabell 2:2.</i> Kommunernas investeringar, fastighetsförvärv, finansieringsunderskott och upplåning . . . . .	27	<i>Tabell B 1:1.</i> Kommunblock fördelade efter hur stor andel av de inom kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark . . . . .	137
<i>Tabell 2:3.</i> Lägenheter som enligt KBP 1971—75 planeras bli påbörjade under de två första programåren (1971 och 1972) fördelade efter markägarkategori . . . . .	30	<i>Tabell B 1:2.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde. Fördelning på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de inom kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter markägarkategori . . . . .	138
<i>Tabell 4:1.</i> Flerfamiljshusproduktionen åren 1968—1970 fördelad efter upphandlingsform för olika byggherrekategorier . . . . .	65	<i>Tabell B 1:3.</i> Antalet lägenheter som enligt KPB 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i saneringsområde. Fördelning på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter markägarkategori . . . . .	140
<i>Tabell 4:2.</i> Flerfamiljshusproduktionen åren 1968—1970 fördelad efter anbudskonkurrens/ej anbudskonkurrens för olika byggherrekategorier . . . . .	66	<i>Tabell B 1:4.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för år 1971 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus på kommunmark i exploateringsområden.	
<i>Tabell 4:3.</i> Flerfamiljshusproduktionen (egen regi ej inräknad) åren 1968—1970 fördelad efter entreprenadform och olika byggherrekategorier. . . . .	66		
<i>Tabell 4:4.</i> Flerfamiljshusproduktionen (egen regi ej inräknad) åren 1968—1970 fördelad efter prisbestämning för olika byggherrekategorier . . . . .	67		
<i>Tabell 4:5.</i> Produktionen av småhus som inte skall bebos av byggherren (tvåbeslutsärenden) med preliminärt lånebeslut år 1970 fördelad efter upphandlingsform för olika byggherrekategorier . . . . .	67		
<i>Tabell 7:1.</i> Icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretag (styrelsesammansättning) fördelade efter fastighetsbestånd 1.1.1971. . . . .	118		
<i>Tabell 7:2.</i> De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagens produk-			

Fördelning på markägarkategorier och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggnadens påbörjande .....	142	hus i exploateringsområden. Fördelning på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter byggherrekategori .....	146
<i>Tabell B 1:5.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för år 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus på kommunmark i exploateringsområden. Fördelning på markägarkategorier och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggnadens påbörjande .....	143	<i>Tabell B 2:1.</i> Kommunernas och byggtressenters markinnehav inom resp. kommun samt förvärvskostnaderna för dessa fastigheter enligt utredningens undersökning i västra Skåne ..	149
<i>Tabell B 1:6.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområden. Fördelning på markägarkategori och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggnadens påbörjande samt på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark .....	144	<i>Tabell B 2:2.</i> Vissa byggtressenters innehav av exploateringsfastigheter samt förvärvskostnader för dessa fastigheter enligt utredningens undersökning i västra Skåne. ....	150
<i>Tabell B 1:7.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus på kommunmark i exploateringsområden. Fördelning på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggnadens påbörjande samt på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark .....	145	<i>Tabell B 3:1.</i> Vissa byggföretags och till dem knutna markförvaltande bolags markförvärvskostnader fördelade efter förvärvsår enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav .....	152
<i>Tabell B 1:8.</i> Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda små-		<i>Tabell B 3:2.</i> Vissa byggföretags investeringar i mark och fastighetsinnehav enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav ....	153
		<i>Tabell B 3:3.</i> Vissa byggföretags och till dem knutna markförvaltande bolags fastighetsinnehav fördelat på stadsområden och län enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav .....	154
		<i>Tabell B 4:1.</i> Andel statligt belånade lägenheter i nyproduktionen åren 1965—1971. Färdigställda lägenheter ..	155
		<i>Figur B 4:2.</i> Antal lägenheter i flerfamiljshus med preliminärt beslut om statligt bostadslån 1960—70. Lägenheterna fördelade efter byggherrekategori .....	156
		<i>Figur B 4:3.</i> Produktionen 1966—70 av småhus, som ej skall bebos av den som inger preliminär låneansökan, fördelad efter byggherrekategori ...	156
		<i>Tabell B 4:4.</i> Produktionen 1966—70 av småhus, som ej skall bebos av den som inger preliminär låneansökan,	

fördelad efter byggherrekategori och upplåtelseform . . . . .	157	<i>Tabell B 11:7.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens organisationstillhörighet. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	198
<i>Tabell B 5:1.</i> Antal husbyggnads- och anläggningsföretag med minst två årsanställda . . . . .	158	<i>Tabell B 11:8.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens organisationstillhörighet. Företagen fördelade efter styrelsesammansättning . . . . .	198
<i>Tabell B 5:2.</i> Produktionsvärdet (i milj. kr.) för husbyggnads- och anläggningsföretag med minst två årsanställda . . . . .	159	<i>Tabell B 11:9.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens hyresförhandlingsordning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	199
<i>Tabell B 5:3.</i> Produktionsvärdet (i milj. kr) för flerfamiljshus- och småhusproduktionen för företag med minst två årsanställda . . . . .	159	<i>Tabell B 11:10.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens grundkapital. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	199
<i>Tabell B 6:1.</i> Lokala marknadsandelar för byggföretag i olika storleksgrupper 1960—69 . . . . .	163	<i>Tabell B 11:11.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens styrelsesammansättning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	200
<i>Figur B 6:2.</i> Arbetad tid 1960—1969 inom Byggförbundets område, fördelad på olika storleksgrupper av byggföretag . . . . .	164	<i>Tabell B 11:12.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens styrelsesammansättning. Företagen fördelade efter ålder . . . . .	201
<i>Tabell B 6:3.</i> Byggföretags ovägda marknadsandelar i procent av arbetad tid inom resp. område . . . . .	165	<i>Tabell B 11:13.</i> Ågarförhållande i de allmännyttiga bostadsföretagen. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	201
<i>Tabell B 6:4.</i> Genomsnittligt antal byggföretag i olika storleksgrupper och olika typer av lokala marknader . . . . .	166	<i>Tabell B 11:14.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktionskontinuitet 1966—1970. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	202
<i>Tabell B 11:1.</i> De allmännyttiga bostadsföretagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd 1.1.1971) och län . . . . .	195	<i>Tabell B 11:15.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktionskontinuitet 1966—1970. Företagen fördelade efter genomsnittlig årsproduktion . . . . .	203
<i>Tabell B 11:2.</i> Kommunblocken fördelade efter län och antal allmännyttiga bostadsföretag inom resp. block . . . . .	195	<i>Tabell B 11:16.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktion (antal lägenheter) under femårsperioden 1966—70. Produktionen fördelad efter upphandlingsform . . . . .	204
<i>Tabell B 11:3.</i> Kommunblocken fördelade efter årlig bostadsproduktion 1971—1972 och antal allmännyttiga bostadsföretag inom resp. block . . . . .	196	<i>Tabell B 11:17.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktion (antal lägenheter) fördelad efter upphandlingsform och företagsstorlek (fastighetsbestånd 1.1.1971) . . . . .	205
<i>Tabell B 11:4.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens ålder. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	196		
<i>Tabell B 11:5.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens lägenhetsbestånd fördelat efter företagsstorlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	197		
<i>Tabell B 11:6.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens associationsform. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) . . . . .	197		

<i>Tabell B 11:18.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktion (antal lägenheter) fördelad efter upphandlingsform och genomsnittlig årsproduktion .....	204
<i>Tabell B 11:19.</i> De allmännyttiga bostadsföretagen fördelade efter karakteristisk upphandlingsform och storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) .....	205
<i>Tabell B 11:20.</i> Allmännyttiga bostadsföretag som bygger i egen regi. Företagens produktion (antal lägenheter) 1966—1970 fördelad efter upphandlingsform .....	206
<i>Tabell B 11:21.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens småhusproduktion. Företagen fördelade efter storlek. (Fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971) .....	207
<i>Tabell B 11:22.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens produktionsplaner för 1971—73. Företagen fördelade efter styrelsesammansättning .....	207
<i>Tabell B 11:23.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens förvaltning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971)	206
<i>Tabell B 11:24.</i> De allmännyttiga bostadsföretagens förvaltning. Lägenhetsbeståndet fördelat efter styrelsesammansättning .....	207

### 1.1 Utredningsdirektiven

Följande direktiv har lämnats för vårt utredningsarbete (anförande av chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, till statsrådsprotokollet den 12 december 1969).

De riktlinjer för bostadspolitikerna som statsmakterna drog upp i mitten och slutet av 1940-talet och som i sina huvuddrag gäller allttjämt syftar till att höja bostadsstandarden både kvantitativt och kvalitativt och hålla bostadskostnaderna nere. Ett väsentligt inslag i strävandena att nå dessa syften utgör omfattande samhälleliga insatser för bostadsförsörjningen från både kommunernas och statens sida. Den utbyggnad av samhällsinsatserna som med fördelning på kommunerna och staten har skett i enlighet härmed sedan 1940-talet innebär i huvudsak följande.

Kommunerna har ansvaret för planeringen av bostadsbyggandet. Byggnadslagstiftningen tillförsäkrar kommunerna rätt att bestämma hur mark får disponeras för tätbebyggelse. Kommuns befogenheter och skyldigheter i fråga om bostadsförsörjningen regleras i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Bland skyldigheterna ingår bl. a. att förmedla statliga lån och bidrag till bostadsbyggandet och upprätta bostadsbyggnadsprogram. Dessa program har förbättrat produktionsplaneringen i kommunerna och därmed ökat kommunernas möjligheter att påverka kostnader och hyror i nyproduktionen, bl. a. genom att ställa villkor i samband med fördelning av kommunägd mark och bostadslåneramar på byggherrar och byggprojekt.

Kommunerna förutsätts vidare ta aktiv del i bostadsproduktionen och bostadsförvaltningen och därigenom begränsa de spekulativa vinstintressena inom bostadsförsörjningen. I enlighet härmed bör huvuddelen av nyproducerade fler-

familjshus förvaltas av företag som arbetar utan enskilt vinstintresse och i nära samarbete med kommunen. Som ett led i denna utveckling har kommunernas ställning stärkts på det markpolitiska området genom vidgade möjligheter till expropriation av mark för tätbebyggelse och förköpsrätt till sådan mark.

Expropriationsutredningen har nyligen lagt fram förslag som ytterligare ökar kommunernas möjligheter att expropriera mark för samhällsändamål. Frågan om att ställa ytterligare instrument till förfogande för kommunerna för att de skall kunna fullgöra sin uppgift att styra och leda samhällsbyggandet utreds även av bl. a. bygglagutredningen.

Statens direkta insatser för bostadsförsörjningen ligger huvudsakligen på det finansiella planet. Sålunda ger staten lån i olika former för bostadsbyggandet och bidrag till vissa hushållsgruppers bostadskostnader. Kommunala initiativ för bostadsbyggande stöds bl. a. genom att de statliga bostadslånen utgår utan krav på egen kapitalinsats i fråga om hus som förvaltas av kommuner och allmännyttiga företag, dvs. företag som arbetar utan enskilt vinstintresse och i vilka kommun har ett bestämmande inflytande. Den kommunala markpolitiken understöds av staten genom markförvärvslån och tomträttslån till kommuner.

Betydelsen av de bostadspolitiska uppgifter som har tilldelats kommunerna underströks i prop. 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitikerna m.m. Där sägs bl. a. i fråga om de allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagen, som tillämpar självkostnadsprincipen, att de bör ha en dominerande ställning inom flerfamiljshusproduktionen och därigenom bli vägledande och normgivande vid hyesprövningen i framtiden. Kommunerna har alltså efter hand fått ökade möjligheter att påverka bostadsbyggandet i riktning mot de uppställda bostadspolitiska målen.



Utvecklingen visar att målen har förverkligats i åtskilliga avseenden. De kommunala markförvärven har ökat starkt. De sammanlagda kostnaderna för sådana markförvärv steg under perioden 1963—1967 från 557 till 1 245 milj. kr. och uppgick år 1968 till 1 150 milj. kr. Självkostnadsföretagen har fått en dominerande ställning på bostadsmarknaden. Deras andel i nyproduktionen av flerfamiljshus har under senare år utgjort omkring 80%.

Det finns emellertid också inslag i utvecklingen som ger anledning till skärpt uppmärksamhet. Ett grundläggande bostadspolitiskt mål är att nå lägsta möjliga kostnad för bostäder av given kvalitet. För att komma dithän är det inte tillräckligt att begränsa de enskilda vinstintressenas inflytande på förvaltningen av bostadshusen. Riktlinjerna för bostadspolitiken inrymmer också kravet på effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet. I detta avseende kan man sätta i fråga om utvecklingen helt har svarat mot målsättningen. Jag tänker då främst på vissa utvecklingstendenser på byggproduktionsområdet. Mot bakgrund härav anser jag att det finns skäl att samla och värdera erfarenheterna av utvecklingen beträffande konkurrensförhållandena. Jag föreslår att dessa förhållanden undersöks närmare av en särskild sakkunnig.

Utvecklingen på byggproduktionsområdet har präglats och kommer sannolikt även i framtiden att präglas av ökad rationalisering av arbetet på byggplatserna genom bl. a. långt driven mekanisering, effektivare planering och utnyttjande av serieeffekten. Samtidigt har allt större del av den tillverkning som förr skedde på byggplatsen successivt flyttats över till fasta anläggningar. Bygghandlarnas förtillverknings- och färdigställningsgrad har ökat starkt och byggande med stora element för byggnadsstomme och installationsrika rum har kommit in i bilden. I huvudsak har utvecklingen mot förtillverkade bygghandlar skett inom den traditionella byggmaterialindustrin, men i viss utsträckning har också byggföretagen själva engagerat sig i förtillverkningen genom egna elementfabriker. Denna s. k. vertikala integration har i organisatoriskt avseende ibland fått den formen att byggföretag och företag för tillverkning av byggnadsmaterial och byggkomponenter har knutits samman via investbolag. I sådana integrerade företagskedjor kan också markanskaffande företag och bankintressen ingå.

Produktionsteknikens utveckling och integrationen av byggande och materialproducerande företag, med stora investeringar i byggmaskiner, i anläggningar för byggkomponenttillverkning och i produktutveckling, har medfört att byggföretagen eftersträvar långsiktighet i beställningarna för att få garantier för full och jämn sysselsättning. Detta har i sin tur lett till att företagen visat ökat intresse för produktutformningen och

i viss utsträckning sökt integrera även projektutformningen med byggproduktionen. Företagens förvärv av mark får ses mot denna bakgrund som ett väsentligt led i strävandena att säkra beställningar av entreprenaduppdrag.

Denna utveckling mot ett allt mer industrialiserat byggande har på olika sätt främjats av statsmakterna. Jag ställer mig positiv också till strävandena att integrera produktionen på byggplats med byggnadsmaterialproduktionen och den ökade användningen av totalentreprenad, även om anbudskonkurrens i vissa fall kan vara svår att åstadkomma vid denna entreprenadform.

Vid den utredning som jag förordar bör undersökas hur de ändrade konkurrensförutsättningarna för bostadsbyggandet, som redan har inträtt eller som kan förutses för framtiden, inverkar på de fastlagda riktlinjerna för bostadspolitiken och särskilt kommunernas möjligheter att aktivt öva inflytande över bostadsförsörjningen. Visserligen har kommunerna som jag har sagt fått medel att påverka och ta aktiv del i bostadsbyggandet och större resurser härför. Men den snabba tätortstillväxten och de ökade kraven på samhällsservice ställer ändå ofta kommunerna i svåra situationer. I detta läge kan byggföretag, inte minst om de äger mark som skall bebyggas, lätt få en dominerande ställning i förhållande till kommuner och byggherrar. Sålunda torde byggföretag genom sitt markinnehav ibland kunna i praktiken beskära kommunens handlingsfrihet i fråga om bebyggelsens utformning. Vidare synes man kunna anta att byggföretag i en del fall har kunnat utnyttja sin ställning till att begränsa konkurrensen vid upphandling av bostadsprojekt med åtföljande risker för högre produktions- och bostadskostnader än som hade kunnat erhållas genom obunden upphandling.

Vad jag nu har sagt innebär inte att det i dag skulle saknas konkurrens på byggproduktionsområdet. Men utvecklingen innebär, som jag har antytt, en del risker för att vinster i ett avseende samtidigt kan äventyra de bostadspolitiska målen i andra avseenden. Det är väsentligt att en förbättrad produktivitet inom byggproduktionen verkligen kommer bostadskonsumenter till del. Det bör därför bli en uppgift vid utredningen att kartlägga och analysera utvecklingen hittills och utvecklingstendenserna för framtiden.

Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys bör bedömas vilken inverkan producerande företags markinnehav har på kommunernas reella möjligheter att avgöra frågor om bostadsbebyggelse på denna mark och vilka åtgärder som kan behöva vidtas med anledning härav.

En betydelsefull fråga i detta sammanhang är hur garantier kan skapas för konkurrens på produktionsområdet. Gällande förbud i konkurrensbegränsningslagen mot organiserad anbudssamverkan ger vissa garantier för anbuds-konkurrens. Förbudsbestämmelsen är dock inte

effektiv mot all anbudssamverkan. Den sakkunnige bör överväga om bestämmelserna kan utformas på ett lämpligare sätt.

Tillgängliga uppgifter antyder emellertid att förhandlingar i allt större utsträckning ersätter anbudskonkurrens inom bostadsbyggandet. S. k. förhandlingsentreprenad kan ibland vara den mest ändamålsenliga upphandlingsformen, men den bör då kombineras med åtgärder som kompenserar bortfallet av det direkta konkurrensmomentet i upphandlingen. Det kan ske på flera vägar, t. ex. genom att byggherren inhämtar kontrollanbud från andra entreprenörer. Man kan också tänka sig en skyldighet för byggherren att i lämpligt sammanhang offentligt redovisa den träffade överenskommelsen och den bedömning som den grundas på. Jag vill vidare peka på den betydelse enhetliga redovisningsmetoder inom byggnadsindustrin har för en förbättrad kostnadsstatistik som ger större möjligheter att bedöma erbjudet pris i en förhandlingsentreprenad men givetvis också entreprenadanbud i andra fall. Vid utredningen bör mot bakgrund av det anförda undersökas vilka krav som bör ställas på kostnadsredovisningen, bl. a. i samband med preliminär ansökan om bostadslån, för att enhetliga redovisningsmetoder inom byggnadsindustrin skall främjas. Vidare bör förutsättningslöst övervägas vilka krav eller villkor som bör ställas upp för att konkurrensen mellan byggföretagen skall främjas och i vad mån sådana krav eller villkor lämpligen kan knytas till olika samhällsinsatser inom bostadsbyggandet, t. ex. bostadslångivningen. I samband härmed bör prövas om gällande villkor för erkännande av bostadsföretag som allmännyttigt är ändamålsenliga med hänsyn till den förut redovisade utvecklingen i fråga om kommunernas ställning på bostadsförsörjningsområdet och strukturförändringarna på byggföretagarsidan.

Vid utredningsarbetet bör uppmärksammas att den rådande splittringen inom beställarledet bör motverkas. Bostadsprojekten är i regel små och många byggherrar har ingen kontinuerlig verksamhet. Den sakkunnige bör beakta vad som har anförts i 1969 års statsverksproposition (prop. 1969:1 bil. 13 s. 220—222) om betydelsen av byggherresamverkan.

Bostadskonsumenternas bostadskostnader bestäms givetvis inte bara av bostädernas produktionskostnader utan också av kostnaderna för deras underhåll och drift. Vinster för bostadskonsumenternas del av låga produktionskostnader och därmed också låga kapitalkostnader kan motverkas av höga driftkostnader. Med hänsyn till både konkurrensen mellan olika bostadsförvaltare och intresset av förbättrad konsumentupplysning på området bör den sakkunnige undersöka möjligheterna att genom enhetliga redovisningsnormer ge underlag för jämförelser av förvaltningskostnader och hyror i olika hus.

## 1.2 Utgångspunkter för utredningsarbetet

### 1.2.1 Konkurrenspolitikens syfte

Konkurrens stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet — bättre produkter och lägre priser — genom att köparen har möjlighet att jämföra egenskaper och priser hos olika produkter och välja mellan vad olika säljare har att erbjuda. Konkurrens mellan säljare leder därför, om den är effektiv, till att produktionen av varor och tjänster på sikt utvecklas på ett från samhälls-ekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt. Ett mål för samhällets konkurrenspolitik är därför att undanröja hinder för effektiv konkurrens, vad som brukar kallas konkurrensbegränsningar.<sup>1</sup>

Konkurrenspolitiken och den konkurrenspolitiska begreppsbildningen har sin bakgrund i den nationalekonomiska konkurrens-teorin. Där används begreppen fri konkurrens och monopol som varandras motsatser för att förklara prisbildningsmekanismen. Den teoretiska modellen fri konkurrens ges något skiftande definitioner i den ekonomiska litteraturen. Enligt den av koncentrationsutredningen (SOU 1968:5) använda definitionen skall en marknad uppfylla följande sex villkor för att vara en frikonkurrensmarknad.

1. Varan är homogen; dvs. köparen betraktar varje enhet som likvärdig.
2. Marknaden är perfekt; köpare och säljare är fullständigt informerade om sina möjligheter att köpa resp. sälja.
3. Antalet köpare och säljare är stort, och ingen har så stor del av marknaden, att en förändring av hans efterfrågan (utbud) kan märkbart påverka marknadspriset.
4. Inga regleringar eller frivilliga överenskommelser föreligger beträffande beteendet på marknaden.
5. Marknadspriset är rörligt och reagerar omedelbart på avvikelser mellan utbud och efterfrågan.
6. Alla produktionsfaktorer är fritt rörliga mellan företag och mellan branscher.

Fri konkurrens är således i denna betydelse en ekonomisk modell som visar den ena ytterligheten på en marknad. En frikonkur-

<sup>1</sup> Konkurrenspolitiska frågor har under senare år behandlats bl. a. av riktpolisutredningen (SOU 1966:48) och koncentrationsutredningen (SOU 1968:5).

rensmarknad i denna mening existerar inte i praktiken. Konkurrensmodellen har emellertid stor betydelse som hjälpmedel för att analysera marknadsförhållanden och konkurrenssituationer.

Begreppet konkurrensbegränsning är inte entydigt. Det bör därför framhållas att samhällets konkurrenspolitik inte har som mål att åstadkomma fri konkurrens i betydelsen fullständig konkurrens. Vad som eftersträvas är att undanröja sådana konkurrensbegränsningar som utgör hinder för en fungerande konkurrens eller, som det vanligen uttrycks, *effektiv konkurrens*.

Konkurrenspolitikens mål har bl. a. utvecklats i 1956 års proposition med förslag till utvidgning av konkurrensbegränsningslagen (prop. 1956:148). I propositionen uttalade departementschefen att lagstiftningen mot konkurrensbegränsningar inte syftar till den klassiska nationalekonomiska teorins fria konkurrens utan till den från samhällets synpunkt mest effektiva konkurrensen, dvs. en konkurrens som driver utvecklingen i den riktning, som på längre sikt kan förmodas innebära det bästa utnyttjandet av samhällets resurser. Departementschefen framhöll vidare, att vissa begränsningar av konkurrensen otvivelaktigt är inte blott godtagbara utan förmånliga och rent av nödvändiga från samhällets synpunkt.

Konkurrenslagstiftningen syftar således till att skydda samhällets intressen. Lagstiftningen är därför inriktad på att undanröja sådana konkurrensbegränsningar som ter sig *skadliga från allmän synpunkt*. Det ligger i sakens natur att en konkurrensbegränsning som är en direkt följd av en offentlig reglering, till exempel när det gäller bostadspolitiken eller regionalpolitiken, inte kan anses skadlig från allmän synpunkt. Avvägningen mellan de intressen som talar för en offentlig reglering och de nackdelar som ingreppet i den fria konkurrensen medför, måste göras av statsmakterna då lagstiftningen utformas. När det gäller fastighetsmarknaden begränsas de konkurrensvårdande myndigheternas möjligheter till ingripande i viss mån också av att företagarbegreppet i konkurrensbegränsningslagen utformats så att köp och försäljning

av fast egendom liksom upplåtelse av nyttjanderätt till sådan egendom undantagits från lagens tillämpningsområde.

Bakom hela konkurrenslagstiftningen ligger ett konsumentskyddande syfte, även om detta endast indirekt kommer till uttryck i konkurrensbegränsningslagen. Konsumenternas kollektiva intresse sammanfaller också med samhällets intresse.

I konkurrensbegränsningslagen har visserligen hinder eller försvårande av annan näringsutövning angetts som ett särskilt skadlighetsrekvisit. Det skyddsintresse som ligger bakom detta rekvisit är etablerings- och konkurrensfriheten, vari ligger frihet att inträda på marknaden och delta i konkurrensen utan att konkurrensbegränsande åtgärder från andra företags sida får lägga hinder i vägen för detta. Detta skyddsintresse är emellertid underordnat samhällsintresset. Ett ingripande till förmån för detta skyddsintresse förutsätter nämligen att konkurrensbegränsningens verkningar är skadliga också från allmän synpunkt. Etablerings- och konkurrensfriheten för enskilda företag skyddas således endast i den utsträckning det är av intresse från allmän konkurrens- eller konsument synpunkt.

Samhällets konkurrenspolitiska mål — som det kommer till uttryck i konkurrensbegränsningslagen — kan sammanfattat sägas vara att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet, dvs. en effektiv konkurrens som gagnar konsumenterna och innebär det bästa utnyttjandet av samhällets resurser.

### 1.2.2 Bostadsmarknad och byggmarknad

Vår uppgift är att föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet. Det är således byggmarknaden — närmast byggmarknaden för bostäder — och konkurrensen mellan dem som tar del i bostadsproduktionen som är det huvudsakliga området för vårt utredningsarbete. Byggmarknadens förhållanden är i viktiga avseenden beroende av bostadsmarknaden. Det finns därför anledning att som

bakgrund för den fortsatta framställningen beröra förhållandet mellan bostadsmarknad och byggmarknad och rollfördelningen mellan de parter som är verksamma i bostadsförsörjningen.

Med en marknad menar man ett område inom vilket varor och tjänster bjuds ut och efterfrågas. *Byggmarknaden* avser produktionsstadiet — köp och försäljning av varor och tjänster i byggproduktionen. *Bostadsmarknaden* avser bruksstadiet — utbudet av och efterfrågan på bostäder. De båda marknaderna är beroende av varandra genom det samspel som råder mellan efterfrågeutvecklingen på bostadsmarknaden och byggmarknadens utveckling. I princip styrs bostadsbyggandets inriktning och omfattning ytterst av konsumenterna på bostadsmarknaden. Bostadsbyggandets förutsättningar bestäms emellertid omedelbart av hur olika parter som är engagerade i bostadsbyggnadsprocessen agerar. Byggprocessen är inte enhetligt organiserad och påverkas direkt och indirekt av många skilda intressenter.<sup>1</sup> Kortfattat kan rollfördelningen i bostadsbyggandet beskrivas på följande sätt.

Med hänsyn till bl. a. bostadens betydelse som samhällsfunktion och bostadsbyggandets samhällsekonomiska betydelse söker samhällsorganen att på olika vägar påverka bostadsmarknaden och bostadsbyggandet. *Staten* bestämmer i väsentlig utsträckning förutsättningarna för bostadsbyggandet genom den ekonomiska politiken, genom normer för planering och byggande och genom kreditstödet till bostadsproduktionen. *Kommunerna* har det direkta ansvaret för den sektorsplanering och den fysiska planering som styr bostadsbyggandet. Kommunen har också att ta initiativ till och samordna bostadsbyggandet samt att förmedla den statliga bostadslängivningen.

Karakteristiskt för bostadsmarknaden är att en stor del av bostadsbeståndet inte köps och säljs utan hyrs ut. Detta sammanhänger med att bostaden är en nyttighet med lång varaktighet och att den har ett högt inköpspris. I de många fall där bostäder hyrs ut kommer inte bostadskonsumenten i direktkontakt med byggmarknaden. Det är inte

bostadskonsumenten utan fastighetsägaren som uppträder som köpare på byggmarknaden. Inte heller när bostadskonsumenten köper sin bostad — vanligen ett egnahem — uppträder han alltid som part på byggmarknaden. Huvuddelen av dem som köper nybyggda bostadhus köper nämligen husen i färdigt skick och medverkar därmed inte i själva byggprocessen. Den förmedlande länken mellan bostadsmarknaden och byggmarknaden är *byggherren*. På bostadsmarknaden har byggherren rollen som förvaltare och upplåtare av bostäder eller, vilket är det vanliga inom småhusbyggandet, som säljare. På byggmarknaden är byggherren köpare och upphandlar tjänster och varor av konsulter, entreprenörer och materialleverantörer.

Byggbranschens producentsida är mångfasetterad. Den består av entreprenadföretag som är specialiserade inom byggmästeri, installationer och markarbeten eller som omfattar alla grenar av byggande. Producentsidan består vidare av projektörer och konstruktörer som oftast arbetar som fristående konsultföretag. Till säljarna på byggmarknaden hör också materialtillverkare och distributionsföretag. Tillverkningen av byggnadsmaterial är uppdelad på en lång rad specialiserade branscher. Generellt sett visar byggbranschen en mycket splittrad struktur med stor variation när det gäller verksamhetsinriktning och specialiseringsgrad. Den gemensamma uppgiften för företagen i bostadsbyggandets producentled är att tillhandahålla varor och tjänster åt byggherren som har ställning som ställföreträdare för bostadskonsumenten.

Den här angivna rollfördelningen i bostadsbyggandet ändras i de fall byggherrarna bygger i egen regi, dvs. har egen byggande avdelning inom företaget. I dessa fall finns på byggmarknaden inte ett klart partsförhållande mellan köpare och säljare, även om

<sup>1</sup> Utförliga beskrivningar av byggprocessens organisation finns bl. a. i byggindustrialiseringsutredningens betänkande *Upphandling av stora bostadsprojekt* (SOU 1968:43) och SPK:s byggutredning *Samordning och splittring inom byggområdet* (Pris- och kartellfrågor 1/2 1967).

den egenregibyggande byggherren på bostadsmarknaden uppträder som säljare. Denna modell — att byggherren förenar beställar- och producentfunktionerna — var den gängse innan de kooperativa och allmännyttiga bostadsföretagen blev dominerande på byggherresidan.

Som framgått av det föregående kan bostadskonsumenten i stort sett bara göra sig gällande på bostadsmarknaden — det är där han uppträder som köpare. På byggmarknaden har bostadskonsumenten inflytande indirekt, via byggherren. Efterfrågan på bostadsmarknaden påverkar emellertid byggmarknaden genom att byggherren måste kunna få avsättning för sina lägenheter på bostadsmarknaden. Byggherren och byggmarknaden måste därför anpassa sig efter konsumenternas preferenser i fråga om bostädernas pris, utformning och utrustning. Flera faktorer bidrar emellertid till att marknadsmekanismerna — tillgång och efterfrågan — bara i begränsad utsträckning fungerar på bostadsmarknaden. Dessa faktorer, som till väsentlig del är konstitutiva, gör att bostadsmarknaden avviker från mönstret för en konkurrensmarknad.

En faktor som bidrar till att ge bostadsmarknaden en särprägel från konkurrensynpunkt är att möjligheterna att öka utbudet är begränsade av såväl tekniska som ekonomiska skäl. Bostadsbyggandet tar i anspråk stora kapital- och arbetskraftsresurser. Det kan därför av *stabiliseringspolitiska skäl* vara nödvändigt att begränsa bostadsbyggandet. Härvid bör även understrykas *bostadsbyggandets funktionella samband med annat byggande*, vilket gör det nödvändigt att samordna bostadsbyggandet med annat samhällsbyggande, både med avseende på omfattningen av bostadsproduktionen och tidpunkten för byggandet.

Ett annat för bostadsmarknaden utmärkande drag som påverkar konkurrensförutsättningarna är som nämnts att *bostäderna har lång varaktighet*. Detta gör att bara en liten del av bostadsbeståndet förnyngas varje år, vilket bidrar till att göra bostadsmarknaden trögrörlig. Andra faktorer som ger bostadsmarknaden en särställning är att bostaden

som *nyttighet är stationär* och vidare att bostaden är en vara som är *svårare att substituera* än andra varor.

Av olika skäl har konsumenten en sämre ställning, mera begränsad valfrihet, på bostadsmarknaden än på andra marknader. En orsak till detta är att bostaden för många hushåll tar en betydande del av de ekonomiska resurserna i anspråk. Men även andra faktorer — sammanhängande med bostadens sociala funktion — begränsar konsumentens möjligheter att hävda sina intressen på bostadsmarknaden. Av samma skäl begränsas möjligheterna att låta marknadsmekanismerna, dvs. tillgång och efterfrågan, ensamma bestämma bostadsmarknadens villkor.

Vad som här åsyftas är att det inte är möjligt att enbart av efterfrågan på en viss bostad dra slutsatser om hur konsumenterna bedömer bostadens egenskaper, service och hyra. Vid valet av bostad väger nämligen också andra faktorer tungt, t. ex. avstånd till arbetsplats och skolor, kommunikationer och tillgång till kommunal service. Vilken bostad man väljer beror således inte bara på sådana faktorer som bostadens kostnad och kvalitet, faktorer som byggherren råder över.

I ännu mindre utsträckning fungerar marknadsmekanismerna på ett tillfredsställande sätt när hyresgästerna flyttat in i sin bostad. Om bostadsmarknaden fungerade som en typisk konkurrensmarknad skulle bostadskonsumenten söka sig en annan bostad om hyresvärden misskötte bostadsförvaltningen eller höjde hyran omotiverat. Den hyresgäst som etablerat sig i sin bostad är emellertid i viss mån "prisokänslig". Att byta bostad är ofta en åtgärd av så genomgripande natur — byte av miljö, skolbyte för barnen, stora kostnader för flyttning m. m. — att det kan förutsättas att hyresgästen inte utan vidare flyttar på grund av hyreshöjningar eller brister i bostadsförvaltningen. Ett sådant steg tar han i allmänhet först när olägenheterna blir avsevärda. För bostadskonsumenten är bostaden inte en tjänst eller vara som omsätts som andra produkter. Bostaden är en social nytthet och hyresgästen är i många fall starkt bunden till bostadslägenheten.

Det kan således konstateras att bostadsmarknaden inte har de för en konkurrensmarknad utmärkande egenskaperna. Bostadsmarknaden har en särställning inte minst därför att konsumenterna har svårt att göra sina intressen gällande genom att de inte har samma frihet att välja säljare som köpare har på andra marknader. Med hänsyn till bostadens sociala betydelse har statsmakterna genom sin bostadspolitik sökt stärka konsumenternas ställning. Såväl hyreslagstiftningen som hyresregleringen och bostadslångivningen innehåller bestämmelser till skydd för konsumentintresset. Dessa regler påverkar konkurrensförhållandena på bostadsmarknaden och på byggmarknaden. Då och då förs fram propåer om att förbättra konkurrensförhållandena genom att undanröja sådana inslag i bostadspolitikerna som påverkar konkurrensförutsättningarna inom bostadssektorn. Som önskvärda åtgärder brukar härvid framhållas en utjämning av de lånevillkor som gäller för de olika byggherrekategorierna samt ett slopande av kvarstående prisregleringar på bostadsmarknaden. Enligt vår uppfattning är det osannolikt att man därigenom skulle kunna i väsentlig grad undanröja de i det föregående omnämnda hindren för att bostadsmarknaden skall kunna fungera på samma sätt som flertalet andra marknader. Vi har emellertid inte gått in på en prövning av dessa frågor, eftersom det ligger utanför vårt uppdrag att ompröva bostadspolitikens innehåll. Vi har ansett det vara vår uppgift att föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna i bostadsbyggandet inom ramen för den av statsmakterna fastlagda bostadspolitikerna.

### 1.2.3 Utredningsarbetets upplägning

Konkurrensförhållandena på byggmarknaden bestäms av många delvis samverkande faktorer. Beställarledets resp. producentledets struktur, produktionens geografiska spridning, de enskilda projektens storlek, tillgången på material och arbetskraft är några av de faktorer som härvid är av stor betydelse. I väsentliga stycken är förutsättningarna för

bostadsbyggandet givna genom samhällets reglering av byggnadsverksamheten. Byggandets omfattning och fördelning över landet bestäms sålunda av ramar som fastställs av staten med utgångspunkt i bl. a. bostadspolitiska och regionalpolitiska målsättningar. Byggandet styrs också tidsmässig för att motverka säsongsvängningar i byggandet och påverka byggnadsinvesteringarna i konjunkturutjämmande riktning. Även på annat sätt är betingelserna för byggandet givna genom t. ex statliga och kommunala anvisningar i form av planbestämmelser, lånevillkor m. m. Vår uppgift är att inom ramen för den av statsmakterna fastlagda bostadspolitikerna föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet.

I direktiven framhålls att effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet är en viktig förutsättning för att nå lägsta möjliga kostnad för bostäder av given kvalitet. Ökad konkurrens inom bostadsbyggandet kan förutsättas ge fördelar åt bostadskonsumenter såväl omedelbart som på längre sikt. Konkurrensen ger fördelar i varje särskild upphandling genom att köparen/beställaren, om han utnyttjar marknadens konkurrensmöjligheter, försäkras om att den produkt han köper han så förmånligt pris som möjligt. De långsiktiga effekterna av konkurrens uppstår genom att konkurrens stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet. Att köparna vinnlägger sig om att välja de bästa produkterna innebär nämligen en drivfjäder för säljarna att förbättra sina produkter till pris och kvalitet och att utnyttja sina resurser bättre. Konkurrensen kan därför beräknas medföra att bostadsbyggandet utvecklas på ett från samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt.

Det är ett samhällsekonomiskt intresse och samtidigt ett konsumentintresse att bostadsbyggandet sker i sådana former att man på bästa sätt utnyttjar byggmarknadens resurser och förutsättningar att bygga bostäder av hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Detta sker bäst genom att byggföretagen konkurrerar om bygguppdragen. Staten och kommunerna bör därför verka för att marknads-

krafterna utnyttjas i bostadsbyggandet i den mån detta leder till ökad effektivitet i bostadsbyggandet.

Inom bostadsbyggandet — som det traditionellt är organiserat — är det två parter som har särskilda möjligheter att påverka byggprocessen, nämligen byggherren och byggnadsentreprenören.

Byggherren avgör som beställare frågor som har väsentlig betydelse för konkurrensförhållandena, t. ex. val av entreprenadform och sätt för anbudsinfordran. Byggnadsentreprenören intar en nyckelställning i producentledet. Han är ofta beställarens enda kontraktspart bland produktionsföretagen (som general- eller totalentreprenör) och upphandlar tjänster och varor av underleverantörer och materialtillverkare. Vi har funnit det lämpligt att lägga huvudvikten i vårt utredningsarbete vid konkurrensen i entreprenörledet och därmed vid relationen mellan byggherre och entreprenör.

Konkurrensen i bostadsbyggandet begränsas i dag av att en betydande del av bostadsproduktionen undandras entreprenadmarknaden. Många byggherrar som upphandlar utnyttjar inte heller konkurrensmöjligheterna på marknaden. Vårt arbete har därför inriktats på att undanröja hinder för konkurrensen i entreprenörledet och att stimulera beställarna i byggprocessen att i ökad utsträckning utnyttja konkurrens som medel att nå ökad effektivitet i produktionen. En väsentlig fråga har också varit att söka renodla byggherrens och byggproducentens ansvarsområden, att skapa ett klarare partsförhållande mellan köpare och säljare i byggprocessen.

När det gäller att finna instrument för att påverka konkurrensen i bostadsbyggandet har vi funnit det vara den lämpligaste vägen att anknyta till bostadslångivningen och föreslå att upphandling i konkurrensfrämjande former skall vara ett villkor för att få statliga bostadslån. Den helt övervägande delen av bostadsproduktionen finansieras med bostadslån<sup>1</sup> och lånevillkor som syftar till att främja konkurrens i byggandet kommer däri-genom att gälla praktiskt taget hela produktionen av flerfamiljshus och den största delen

av småhusbyggandet. Konkurrensfrämjande lånevillkor utgör inte något främmande element i bostadslångivningen. Alltsedan det statliga kreditstödet tillkom har långivningen använts som ett medel att påverka bostadsproduktionen genom att olika villkor knutits till bostadslånen. Dessa föreskrifter har gällt bostädernas utformning och utrustning liksom bostadsbyggandets kostnader, det senare t. ex. genom den tidigare tillämpade hyreskontrollen och markprisprövningen. Det synes därför ligga nära till hands att använda långivningen även som ett medel att främja ökad konkurrens och effektivare produktion inom bostadsbyggandet.

Vi har i vårt utredningsarbete inte närmare gått in på frågan om konkurrensförhållandena inom byggnadsmaterialbranschen. Vi vill emellertid påpeka att delar av byggnadsmaterialsektorn nyligen har varit eller nu är föremål för utredning. Sålunda har ett flertal undersökningar genomförts av NO och av SPK, som också år 1970 publicerade en orienterande studie över byggnadsmaterialbranschen mot bakgrunden av förekommande konkurrensbegränsande överenskomelser. SPK slutför f.n. en undersökning om försäljningssystem inom byggnadsmaterialbranschen. Struktur och konkurrensförhållanden inom några delområden av byggnadsmaterialindustrin har behandlats av koncentrationsutredningen (SOU 1968:5). Av pågående utredningar bör vidare nämnas installationsbranschutredningen, som tillkallades av chefen för industridepartementet i december 1970 och som enligt sina direktiv skall göra en bred undersökning av hela installationssektorn.

De förslag vi lägger fram om åtgärder för att förbättra konkurrensförutsättningarna tar närmast sikte på konkurrensen i entreprenörledet. Förbättrade konkurrensförhållanden i detta led kan emellertid förutsättas återverka på marknaden för byggnadsmaterial. Vårt förslag om materialupphandling i kapitel 4 (4.3.5) syftar även till att stimulera konkurrensen i materialsektorn.

<sup>1</sup> Andelen lägenheter med statliga lån i bostadsbyggandet framgår av tab B 4:1 på sid 155.

Företagskoncentrationen inom vissa delmarknader av byggnadsmaterialsektorn gör det angeläget att de konkurrensvårdande myndigheterna nära följer utvecklingen inom byggnadsmaterialbranschen. Det är också väsentligt att köparna på byggnadsmaterialmarknaden, dvs. byggherrarna och entreprenörerna, vinnlägger sig om att stimulera konkurrensen mellan materialleverantörer. Bostadslånemyndigheterna, i första hand länsbostadsnämnderna, har god överblick över bostadsbyggandet och bör kunna fästa NO:s uppmärksamhet på fall där det finns anledning att ingripa med stöd av konkurrensbegränsningslagen.

I våra direktiv omnämns särskilt de vertikalt integrerade företagskedjor som växt fram under senare år. Sådana kedjor har bl. a. byggts upp kring de två cementtillverkande företagen. Vertikalt integrerade företagskedjor täcker i vissa fall så gott som samtliga led i byggprocessen.

Integrationen kan medföra både fördelar och nackdelar från samhällets synpunkt. Fördelarna ligger i att integrationen ger möjligheter till rationalisering av tillverkningsprocessen och till produktutveckling. Nackdelarna ligger i att integrationen kan leda till försämrade konkurrensförhållanden — "konkurrenstillfällena" blir färre — och därmed finns det risk för att effektiviteten i tillverkningen minskar. Hittillsvarande erfarenheter av utvecklingen mot ökad vertikal integration är begränsade. Frågan om denna utveckling från konsumentens synpunkt är positiv eller negativ torde därför inte kunna besvaras generellt. Enligt vad vi kunnat finna har integrationen dock inte hittills lett till några skadliga effekter på konkurrensen i bostadsbyggandet om man bortser från de fall där byggkedjor också behärskar råvaran mark. De förslag vi lägger fram i det följande avser bl. a. att begränsa möjligheterna att använda marken som ett konkurrensmedel i byggandet.

Under utredningsarbetets gång har vi haft kontakt med en rad företrädare för olika parter på byggmarknaden, bl. a. med SABO, HSB:s riksförbund, Svenska Riksbyggen och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen. Vi

har därutöver under hand haft kontakt med företrädare för såväl byggherreföretag som entreprenörer. Bland kontaktarna på den kommunala sidan bör särskilt nämnas att vi haft överläggningar med representanter för Helsingborgs, Lunds, Malmö och Staffans- torps kommuner.

### 1.3 *Sammanfattning av överväganden och förslag*

Våra förslag syftar till att hävda konsumenternas intressen genom att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet. Rådigheten över marken, markfördelningen och upphandlingsförfarandet — inräknat motverkande av anbudssamråd — är tre huvudpunkter i våra förslag. Vi förordar att bostadslångivningen utnyttjas för att påverka bostadsbyggandet i riktning mot ökad konkurrens och effektivitet. Huvuddelen av våra förslag kommer därigenom att gälla det statligt belånade bostadsbyggandet.

En förutsättning för konkurrens i bostadsbyggandet är att marken kan neutraliseras som konkurrensfaktor. Först då får byggföretagen tävla om produktionsuppgifterna med sin skicklighet som byggare. Vi föreslår därför i kapitel 2 att som villkor för statligt bostadslån skall gälla att marken förmedlas av kommunen. Villkoret föreslås efter en femårig övergångstid gälla all nyproduktion av bostäder med undantag för småhus i saneringsområde och i glesbygd. Byggherrar som nu äger mark i saneringsområden föreslås få bostadslån även framdeles för nybyggnad på denna mark. Om nuvarande ägare vill överlåta en fastighet skall emellertid marken förmedlas av kommunen om bostadslån för nybyggnad skall kunna utgå.

Kravet på att marken för det statligt belånade bostadsbyggandet skall gå genom kommunens hand minskar intresset hos andra än kommunen att förvärva mark för bostadsändamål. Markvillkoret får därigenom betydelse inte bara för konkurrensförhållandena i bostadsbyggandet utan verkar också dämpande på markprisutvecklingen.

Markvillkoret ställer krav på ökat statligt



kreditstöd till kommunala markförvärv. Vi föreslår sålunda att markförvärvslånefonden ges en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. per år, inberäknat lån för förvärv av saneringsfastigheter. I samband med att markförvärvslånefonden ökas bör formerna för markförvärvslångivningen ses över. Vi föreslår att fondens medel fördelas på ett sätt som liknar vad som tillämpas vid fördelning av ramar för bostadsbyggandet. För att ge underlag för fördelningen av markförvärvslån bör kommunerna upprätta tioåriga markförvärvsprogram i anslutning till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Markvillkoret kommer att ytterligare markera kommunens centrala roll i bostadsbyggandet. Kommunens fördelning av mark blir avgörande för konkurrensen och effektiviteten i bostadsbyggandet. Som vi framhåller i kapitel 3 om markfördelningen är det väsentligt att kommunen i sin planering och markfördelning ser till att bostadsbyggandet delas upp i enheter som är lämpliga från produktions- och förvaltningssynpunkt. Kommunen har ansvar för att byggherreuppdragen anförtros byggherrar som är kompetenta att svara för byggande och förvaltning på ett kvalificerat sätt.

Markfördelningstävlingar bör kunna tillämpas i större utsträckning än som nu sker vid kommunernas markfördelning, varigenom bostadsbyggandet tillförs ett moment av direkt konkurrens också i byggherreledet. Även när markfördelningen sker utan formell tävling — vilket även framdeles torde bli det vanligaste — bör kommunen utnyttja möjligheterna att stimulera byggherrarna till ökad effektivitet. Det är angeläget att fördelningen mellan byggherrarna sker med utgångspunkt i bl. a. de resultat som resp. byggherre uppnått i byggande och förvaltning.

Upphandlingsfrågorna behandlas i kapitel 4. Vi föreslår att upphandling i anbudskonkurrens i princip skall gälla som villkor för bostadslån till nybyggnad av flerfamiljshus och av gruppsydda småhus. Kravet på anbudskonkurrens leder till att bostadslån lämnas för egenregi byggda projekt bara om byggherren tilldelats mark efter markfördelnings-

tävling. Bostadsstyrelsen föreslås dock få möjlighet att efter särskild prövning lämna tidsbestämd dispens från konkurrenskravet för egenregi byggande allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag. Ett villkor för sådan dispens skall emellertid vara att det egenregi byggande företags produktion ger ekonomiskt fullgoda resultat. Vidare bör krävas att företaget inte bygger hela sin produktion i egen regi och att egenregiverksamheten särskils i företags redovisning. Kravet på anbudskonkurrens leder vidare till att upphandling efter anbudsinfordran från bara ett företag (förhandlingsentreprenad) inte får tillämpas annat än i undantagsfall och efter särskilt medgivande från lånemyndigheterna.

De regler som föreslås gälla för upphandling syftar till att skapa samma öppenhet kring upphandling av bostäder som gäller vid offentlig upphandling. Affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare bör prägla byggherrarnas upphandling. Metoderna för programskrivning och anbudsvärdering bör förbättras och vi förordar att bostadsstyrelsen tar initiativ till en kommitté som kan leda ett utvecklingsarbete på detta område. De särskilda regler som föreslås för upphandlingsförfarandet gäller anbudsinfordran, föreskrifter om byggnadsmaterial, jäv vid upphandling samt redovisning av upphandlingen. Beträffande anbudsinfordran föreslås att vid begränsad anbudsinfordran även anbudsgivare som inte inbjudits skall få lämna anbud. För att informationen om aktuella anbudstävlingar skall förbättras föreslår vi att ett informationsorgan skall distribuera upplysningar om utlysta anbudstävlingar. I fråga om materialupphandling föreslås att entreprenörer skall ha möjlighet att lämna alternativt anbud på likvärdigt material om byggherren binder entreprenörens materialköp utöver vad som följer av standard- och funktionskrav. Byggherren skall också vara skyldig att motivera sitt val av materialleverans om han inte väljer lägsta priset. Vi föreslår vidare att i byggherreföretag verksamma personer som har anknytning till anbudsgivande företag skall betraktas som jäviga och inte få delta i handläggningen av upphandlingsärende. I fråga

om upphandlingsförfarandet föreslår vi slutligen att byggherren i samband med låneansökan skall översiktligt redovisa inkomna anbud samt motivera de upphandlingsbeslut som fattats.

I kapitel 5 föreslår vi vissa ändrade regler för lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsprojekt i syfte att öka långivningens användbarhet som medel att nå låga kostnader i bostadsbyggandet. Bl. a. föreslår vi att kravet på vad som skall godtas som skälig produktionskostnad skärps och att större vikt läggs vid förvaltningskostnaderna när lånemyndigheterna bedömer projektet. Kommunerna föreslås få ett mera markerat ansvar vid låneprövningen genom att det som villkor för bostadslån föreslås gälla att kommunen tillstyrkt låneansökan med avseende på produktionskostnaderna. Förslag lämnas också som syftar till att åstadkomma enhetliga redovisningsnormer för såväl produktionskostnader som kostnader för drift och underhåll.

I vårt utredningsuppdrag ingår att överväga en lämpligare utformning av 3 § konkurrensbegränsningslagen. Denna fråga behandlas i kapitel 6. Enligt den aktuella bestämmelsen, som gäller för hela näringslivet, är det förbjudet för företagare att träffa eller tillämpa överenskommelse om att samråd skall äga rum före anbudsgivning.

I syfte att göra bestämmelsen mera effektiv föreslår vi att förbudet mot anbudssamråd utsträcks till att gälla samråd utan föregående överenskommelse. Förbudet avses gälla vid anbudstävlingar. För att lagen inte skall lägga hinder i vägen för sådan samverkan mellan anbudsgivare som är i beställarens intresse föreslås att företagare som går samman för samfällid prestation får avge gemensamt anbud.

Vi föreslår även att ett särskilt stadgande om skadestånd införs i konkurrensbegränsningslagen och att maximistraffet för brott mot 3 § höjs.

Kapitel 7 behandlar de allmännyttiga bostadsföretagen och de villkor som gäller för godkännande av bostadsföretag som allmännyttigt. För närvarande gäller bl. a. att kommunen skall ha ett dominerande inflytande i företaget och utse flertalet av ledamöterna i

företagets styrelse. Styrelseledamöter kan utses av annan än kommunen men för sådana ledamöter gäller att de skall vara fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen.

Vi har funnit att de ursprungliga motiven för att godkänna icke helkommunala företag numera saknar betydelse och att den helkommunala företagsformen är att föredra. Vi föreslår därför att framdeles bara helkommunala företag skall godkännas som allmännyttiga. Efter en femårig övergångsperiod bör bara helkommunala allmännyttiga bostadsföretag få lån för nybyggnad men företag som tidigare godkänts som allmännyttiga bör även därefter få lån till modernisering av sitt fastighetsbestånd. Vi föreslår att det inte skall gälla någon begränsning för kommunens val av styrelseledamöter till allmännyttiga bostadsföretag men att särskilda jävsregler skall gälla för VD och styrelseledamöter.

Som villkor för godkännande av allmännyttigt bostadsföretag föreslår vi vidare bl. a. att företaget skall vara aktiebolag.

Kapitel 8 innehåller förslag till författningsändringar.

### 2.1 Markpolitiska mål och hjälpmedel

Markfrågorna har under det senaste årtiondet intagit en central ställning i den bostadspolitiska debatten. Flera faktorer har bidragit till att framhäva markfrågornas betydelse. Som exempel kan nämnas den snabba urbaniseringen, ökningen av antalet hushåll och kraven på ökad utrymmesstandard som fört med sig en betydande ökning av efterfrågan på mark i och omkring våra tätorter. Liknande effekter har den ökade sociala och kommersiella servicen och trafiken haft. Detta har i sin tur gett upphov till kraftiga värdestegringar på mark med åtföljande möjligheter till spekulations- och realisationsvinster för enskilda markägare. Krav på indragning av den oförtjänta markvärdestegringen har därför förts fram. Det ökade intresset för samhällsplaneringsfrågor har också fört med sig en ökad insikt om markens betydelse för samhällsbyggandet.

Denna utveckling har ställt krav på ett ökat samhälleligt engagemang för att på rimliga villkor säkra markförsörjningen för samhällsbyggandet. Flera utredningar har under 1960-talet behandlat olika frågor som sammanhänger med marken och ägandet till marken. På grundval därav har en samlad samhällelig markpolitik utformats.

Enligt uttalanden av statsmakterna (prop. 1967:100, SU 1967:100) bör kommunerna förvärva mark i sådan omfattning att de får dominerande inflytande över de marktill-

gångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. Detta innebär inte att kommunerna måste förvärva all mark som skall användas för samhällsbyggandet även om detta i många fall är önskvärt. Kommunerna bör emellertid ha så mycket mark i sin hand att de behärskar tidsschemat för samhällsbyggandet och inte löper risken att samhällsbyggandet leds av olika markägare, ibland med monopolställning.

Om kommunerna skall kunna behärska tidsschemat för samhällsbyggandet måste markförvärven göras i så god tid före byggstart att förvärven är genomförda när detaljplaneringen påbörjas. Tidsperspektivet för de kommunala markförvärven bör därför vara minst tio år. Kommunerna bör med andra ord bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst tio års byggande.

Kommunen bör vidare upplåta marken enligt fleråriga fördelningsplaner där hänsyn tas till att rationellt byggande kräver stora och långsiktiga projekt. Strävan att fördela marken rättvist mellan olika i kommunen verksamma byggherrar bör underordnas de krav som en rationell produktion ställer. Detta hindrar inte att marken delas upp på flera byggherrar men strävan bör då vara att åstadkomma samordning i produktionsskedet helst genom samverkan vid projektering och upphandling.

Statsmakterna har vidare uttalat att mar-

ken företrädesvis bör upplåtas med tomträtt sedan den iordningstälts för bebyggelse. Markanvändningen kan genom tomträttsavtal styras aktivare än vad bebyggelselagstiftningen ger möjlighet till. Problem som innefattar samverkan mellan olika fastigheter löses smidigare vid tomträtt än vid äganderätt. Mera genomgripande omregleringar underlättas om marken innehas med tomträtt. Upplåtelse av mark med tomträtt innebär vidare att kommunen förbehåller sig en väsentlig del av markvärdestegringen.

Genom att utveckla olika markpolitiska hjälpmedel har samhället successivt förstärkt sina möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Under senare hälften av 1960-talet har sålunda flera nya hjälpmedel tillkommit: den kommunala förköpsrätten, tomträttslånen och markförvärvslånen. Väsentliga ändringar har gjorts i expropriationslagstiftningen. Översynen av denna lagstiftning pågår alljämt. Vidare har bestämmelserna om kommunernas förvärv av statens och kyrkans mark reviderats för att underlätta för kommunerna att förvärva sådan mark. Den förändring av reglerna för beskattning av realisationsvinst vid fastighetsförsäljning som genomfördes år 1968 är också ägnad att underlätta för kommuner att förvärva mark som erfordras för samhällsbyggandet.

## 2.2 Kommunernas markförvärv och markinnehav

Markpolitiska utredningen har i betänkandet Kommunal markpolitik från år 1964 redogjort för markfrågans läge i kommunerna i slutet av 1950-talet och i början av 1960-talet. De undersökningar som utredningen gjorde visade att huvudparten av bebyggelsemarken förmedlades av kommunerna. Betydande skillnader fanns dock mellan olika slag av bebyggelse och mellan olika kommuner. Av den flerfamiljshusproduktion som påbörjades åren 1958 till 1962 tillkom sålunda drygt 80% på mark som kommunen ägde eller hade sålt till uppgiven byggherre, s. k. kommunmark, medan motsvarande an-

del i saneringsområden var omkring en tredjedel. För småhus var andelen kommunmark ca 65%. Trots att en så stor andel av nyproduktionen inom exploateringsområden hade tillkommit på kommunmark ansåg sig utredningen kunna konstatera att den kommunala markberedskapen var dålig. Kommunernas markpolitiska handlande betecknades som överlag kortsiktigt.

Kommunernas årliga bruttokostnader för markförvärv uppgick under senare hälften av 1950-talet till omkring 150 milj. kr.<sup>1</sup> År 1961 började kommunernas investeringar i mark att öka kraftigt. Om man bortser från år 1965 fortsatte ökningen i oförminskad takt t. o. m. år 1967. Ökningen var mycket kraftig och resulterade i att kommunernas årliga investeringar i fastigheter sjufaldigades mellan åren 1960 och 1967. Sistnämnda år var de samlade kostnaderna för fastighetsförvärv 1 245 milj. kr. Efter år 1967 har kostnaderna sjunkit och uppgick år 1970 till 927 milj. kr.

Uppgifter om kommunernas kostnader för förvärv av fastigheter under åren 1960 till 1970 har sammanställts i fig. 2:1.

Kommunernas kostnader för fastighetsförvärv under åren 1960 till 1970 är angivna i löpande priser. Om hänsyn tas till penningvärdeförändringen under perioden är kostnaderna för år 1964 och år 1970 lika stora.

Kommunernas kostnader för förvärv av reglerings- och saneringsfastigheter uppgick år 1964 till 13% av de sammanlagda kostnaderna för kommunala fastighetsförvärv. Gruppen reglerings- och saneringsfastigheter har därefter ökat kraftigt fram t. o. m. år 1968. Under år 1969 minskade kostnaderna för denna grupp, dock inte mer än att dess

<sup>1</sup> Uppgifter om kommunernas kostnader för markförvärv redovisas i den av Statistiska Centralbyrån årligen publicerade statistiken över kommunernas finanser, den s. k. kommunala finansstatistiken. Primärmaterialet består av utdrag ur kommunernas räkenskaper. Uppgifterna avser den verksamhet kommunerna bedriver inom ramen för den egentliga kommunalförvaltningen. Kommunernas kostnader för förvärv av reglerings- och saneringsfastigheter särredovisas fr. o. m. år 1964. Fr. o. m. år 1968 redovisas dessutom uppgifter från kommunägda företag som drivs i form av aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar.

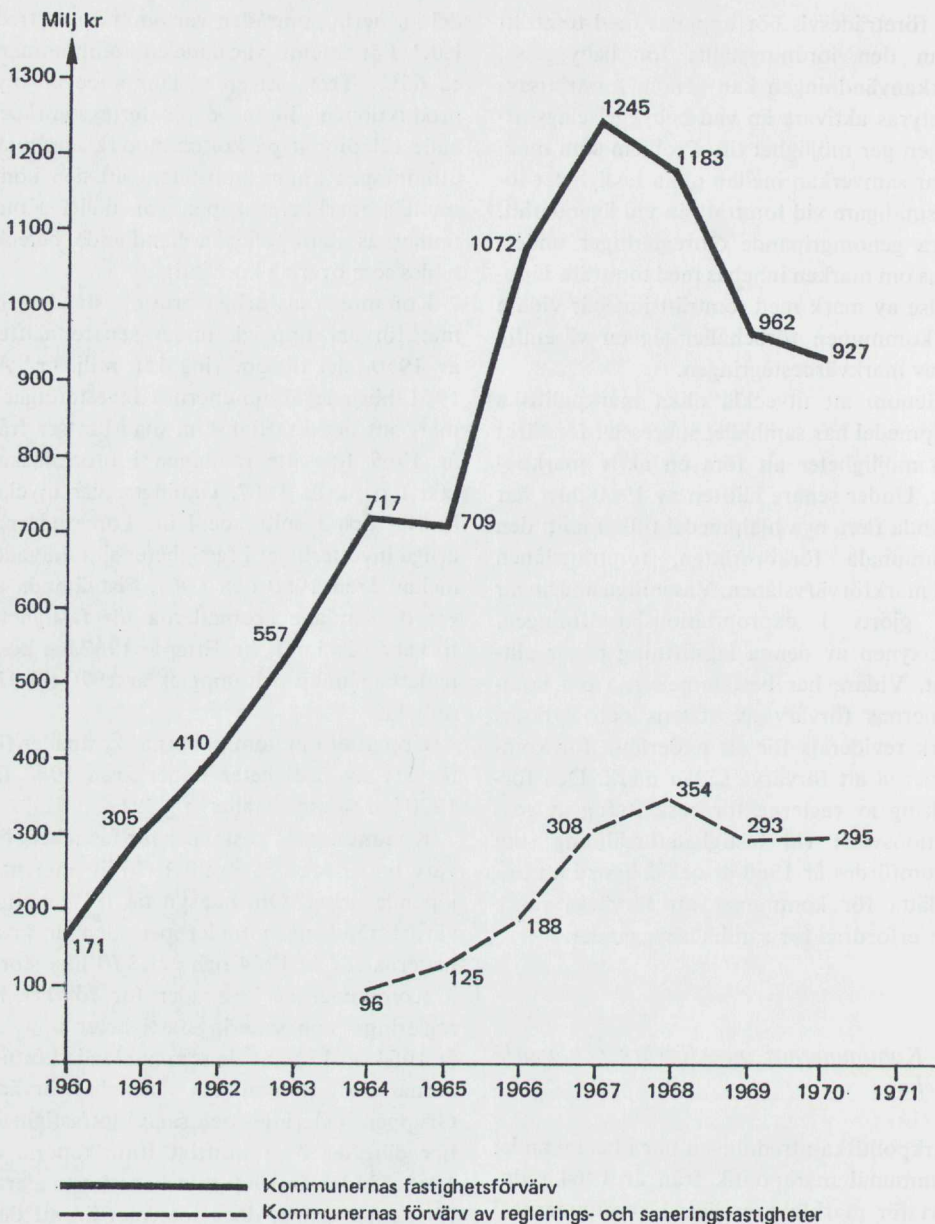


Fig. 2:1 Kommunernas markförvärvskostnader enligt den kommunala finansstatistiken.

andel av de sammanlagda kostnaderna fortsatte att öka något. För år 1970 utgjorde kostnaderna för förvärv av reglerings- och saneringsfastigheter drygt 32% av kostnaderna för samtliga fastighetsförvärv som detta år genomfördes inom ramen för den egentliga kommunalförvaltningen.

De kommunala bolagens kostnader för fas-

tighetsförvärv har under åren 1968 till 1970 uppgått till omkring 200 milj. kr.

Kommunernas finansiella läge är av avgörande betydelse för omfattningen av deras markförvärv. Låga finansieringsunderskott och/eller goda lånemöjligheter sammanfaller relativt väl med växande markförvärv, såväl utan avdrag för försäljningar som efter så-

Tabell 2:2. Kommunernas investeringar, fastighetsförvärv, finansieringsunderskott och upplåning. Milj. kr.

År	Realin- vesteringar brutto	Fastigheter och mark			Utgifter minus inkomster <sup>1</sup>	Upplåning netto
		Köp	Försälj- ning	Netto		
1960	2 265	173	136	37	128	259
1961	2 443	309	162	147	496	422
1962	2 843	418	173	245	374	920
1963	3 509	565	214	351	875	1 061
1964	4 267	721	285	436	1 170	1 585
1965	4 824	720	371	349	1 492	1 417
1966	5 316	1 111	422	689	453	1 842
1967	6 314	1 267	401	866	52	2 010
1968	7 361	1 223	528	695	1 055	1 569
1969	7 828	997	528	469	1 224	1 550
1970	8 443	964	849	115	2 630	2 120

Anm. Uppgifterna avser kommuner och lands-  
ting.

<sup>1</sup> Exkl. fastighets- och marktransaktioner.

Källa: För realinvesteringar: Nationalbokföring

för Sverige, 1970. För fastigheter och mark: Kommunernas räkenskapssammandrag. För ut-  
gifter och inkomster 1960—1968: 1970 års lång-  
tidsutredning, bilaga 4, SOU 1971:7, appendix,  
tabell 2:2. För utgifter och inkomster 1969—  
1970: Konjunkturläget, hösten 1971, tabell 7:1.

dana avdrag. Detta belyses i tabell 2:2, i vil-  
ken kommunernas kostnader och intäkter  
avseende fastighets- och marktransaktioner  
åren 1960 till 1970 sammanställts med bland  
annat vissa finansiella data. Uppgifterna av-  
ser såväl kommunernas som landstingens  
transaktioner.

Kommunernas (inkl. landstingens) utgifter  
för andra ändamål än markförvärv översteg  
inkomsterna förhållandevis litet under de  
första åren av 1960-talet. Finansieringsunder-  
skotten var dock växande med undantag för  
år 1962, då inkomsterna bättre än året innan  
täckte utgifterna. Kommunernas upplåning  
växte under denna tid något mera än finan-  
sieringsunderskotten. Upplåningen tilltog sär-  
skilt mycket år 1962 och kommunernas lik-  
viditet ökade. En allmän avmattning känne-  
tecknade då landets ekonomi och kredittill-  
gången var riklig.

Beloppen för kommunernas markförvärv,  
som under 1950-talet varit mycket begrän-  
sade och ännu år 1960 var av förhållandevis  
ringa omfattning, ökade därefter i snabb takt.  
Även försäljningsbeloppen ökade emellertid,  
ehuru i mindre omfattning, varför en be-  
tydande stegring av nettokostnaderna för  
markförvärv ägde rum.

Under åren 1964 och 1965 samt åren 1969  
och 1970 kunde kommunerna med inkomster  
täckta sina utgifter i förhållandevis liten ut-  
sträckning. Samtidigt rådde högkonjunktur  
och läget på kreditmarknaden var stramt.  
Detta verkade återhållande på kommunernas  
upplåningsmöjligheter, och deras likviditet  
minskade. Under mellanperioden, åren 1966  
till 1968, var kommunernas budgetar starka-  
re. Inkomsterna täckte bättre utgifterna, och  
beroendet av kreditmarknadsläget var mindre.  
Konjunktureren var emellertid då svagare  
och kreditmarknadsläget lättare. Kommunerna  
ökade sin upplåning och deras likviditet  
växte.

Utvecklingen av kommunernas kostnader  
för markförvärv under dessa tre perioder  
samvarierar mera påtagligt med den finansi-  
ella utvecklingen än under 1960-talets första  
år. Under åren 1966 till 1968 med jämförel-  
sevis höga inkomster hos kommunerna och  
god kredittillgång var kommunernas såväl  
brutto- som nettokostnader för markförvärv  
särskilt stora. Under den närmast föregående  
tiden, då kommunernas finansieringsunder-  
skott var större och kreditmarknadsläget  
stramt, stagnerade (1965) kostnaderna för  
förvärv av mark och tilltog försäljningarna i

hög grad, varigenom kostnaderna för nettoförvärven minskade. Under de likaledes ansträngda åren 1969 och 1970 avtog beloppen för markanskaffning. Försäljningsbeloppen å andra sidan ökade mycket kraftigt under år 1970, då läget för kommunerna var mycket ansträngt och nettokostnaderna minskade starkt.

Vid bedömning av de i tabell 2:2 lämnade uppgifterna om kommunernas kostnader för köp och försäljning av mark bör följande företeelser beträffande redovisningen observeras. Kommunerna lägger ned betydande kostnader i den mark de förvärvar och sedan säljer vidare — markområdena förbereds för byggande. Dessa investeringsinsatser ingår i uppgifterna om realinvesteringar och inte i kostnaderna för markförvärv, medan försäljningsbeloppen däremot påverkas av både råmarkskostnader och vissa exploateringskostnader. Det innebär att serien för nettokostnaderna genomgående underskattar belastningen på kommunerna för deras transaktioner och insatser i fråga om mark. Underskattningen är större i slutet av perioden än i början. Här åsyftade exploateringskostnader har nämligen växt under 1960-talet. De utgjorde ca 50 milj. kr. år 1959 och drygt 300 milj. kr. år 1970. Utvecklingsmönstret för dessa kostnader avviker från det för brutto- och nettoförvärven av mark så till vida att kostnadsstegringen fortsatte även under de finansiellt ansträngda åren 1969 och 1970.

Trots de mycket omfattande kommunala markförvärven under 1960-talet har fördelningen av planerad produktion på olika markägarkategorier i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen inte förändrats nämnvärt. I programomgången 1965—69 som alltså upprättades två år före det att de kommunala förvärven kulminerade uppgick andelen lägenheter på kommunmark till 63% för hela programperioden. Andelen sjönk till 60% i följande programomgång. I de fyra senaste programomgångarna har andelen varit relativt konstant i närheten av 70%. Detta tyder på att markförvärven till stor del gällt mark som erfordras på lång sikt. Våra undersökningar i västra Skåne (bilaga 2) styrker ett sådant antagande. Trots att det här är fråga

om en mycket expansiv region där stora arealer årligen tas i anspråk för tätbebyggelse har kommunerna under 1960-talet byggt upp ett mycket omfattande markinnehav. Flera kommuner äger mark för betydligt mer än tio års byggande. Detta innebär emellertid inte att kommunen behärskar just den mark som under de närmaste tio åren kommer att tas i anspråk för samhällets utbyggnad.

Statens institut för byggnadsforskning har gjort en empirisk studie av markpolitiken under åren 1950 till 1970 i de tre norrlandskommunerna Luleå, Umeå och Sundsvall. En rapport som bl.a. kommer att omfatta denna undersökning beräknas bli publicerad under år 1972. Ett syfte med undersökningen är att belysa sambandet mellan kommunernas markförvärv och vid förvärvstidpunkten gällande översiktsplan. Av material som arbetsgruppen insamlat framgår att huvuddelen av de kommunala förvärven före år 1965 låg inom områden som täcktes av gällande översiktliga planer. År 1965 inträdde en markant förändring. Kommunernas förvärvsaktivitet kom i högre grad än tidigare att inriktas mot områden som inte täcktes av översiktliga planer. Under perioden 1965 till 1967 kom därför huvuddelen av den mark kommunerna förvärvade att ligga inom områden som inte omfattades av någon fysisk plan trots att de översiktplaner som fanns vid denna tid hade 1980 eller 1985 som horisontår. Även om hänsyn tas till att planerna kan komma att omarbetas visar detta att mycket stora arealer som förvärvades av kommunerna under 1960-talet inte kommer att tas i anspråk inom överskådlig tid.

Enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för perioden 1971—75 ligger 70% av de lägenheter som planeras bli påbörjade under perioden på kommunmark, 17% på byggherremark och 10% på övrig mark.<sup>1</sup> Av den produktion som planeras för första programåret ligger 75% på kommunmark. Den-

<sup>1</sup> "Byggherremark" är mark som ägs och förvaltas av i programmet uppgiven byggherre och som inte förmedlats av kommunen. "Övrig mark" är mark som ägs av annan än kommunen eller uppgiven byggherre.

na andel sjunker successivt för varje år och uppgår för sista programåret till 67%. Betydande skillnader finns dock mellan olika programår, mellan olika kommuner och mellan olika slag av bebyggelse.

Uppgifterna i programmen visar även att en betydande del av den s. k. kommunmarken förvärvas i ett sent skede. Av den produktion som enligt bostadsbyggnadsprogrammen för perioden 1971—75 skulle påbörjas under första programåret låg sålunda 11% på mark som kommunen förvärvat mindre än tre år före beräknad byggstart. I enstaka fall sker förvärven samma år som husbyggandet påbörjas.

Vid studium av uppgifter ur bostadsbyggnadsprogrammen bör dock uppmärksammas att marken klassas som kommunmark endast i det fall att kommunen äger all mark för ett projekt. Vidare har, i de fall flera årtal uppgetts för kommunalt markförvärv för ett och samma projekt, regelmässigt det senaste årtalet fått representera förvärvstidpunkten. Den kommunala markberedskapen kan därför antas vara något bättre än vad uppgifterna i bostadsbyggnadsprogrammen visar.

Som ovan framhållits är skillnaden mellan olika kommuner betydande. För att närmare studera dessa skillnader har vi företagit en specialbearbetning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75. En redogörelse för denna undersökning, som avser kommunblock och omfattar flerfamiljshus och gruppbyggda småhus som planeras bli påbörjade under de två första programåren, lämnas i bilaga 1.

Undersökningen visar att i tre fjärdedelar av samtliga kommunblock ligger mer än 75% av den för de två första programåren planerade produktionen i exploateringsområde på kommunmark. Dessa kommunblock svarar dessutom för närmare 75% av den totala bostadsproduktionen. I hälften av kommunblocken planeras all produktion i exploateringsområde för de två första programåren på kommunmark. Eftersom huvuddelen av dessa kommunblock har relativt liten årlig bostadsproduktion, svarar denna grupp emel-

lertid för mindre än 20% av bostadsproduktionen.

Flertalet kommunblock (dvs. de kommuner som kommer att existera efter 1973) har alltså en relativt god markberedskap i exploateringsområden. Det finns emellertid också kommunblock där all produktion i exploateringsområde planeras på mark som ägs av någon annan än kommunen. Dessa kommunblock svarar dock för en mycket obetydlig del av bostadsproduktionen eller ca 1%. Den genomsnittliga produktionen överstiger inte i något fall 500 lägenheter per år.

Fördelningen på markägarkategorier inom saneringsområden överensstämmer inte med den inom exploateringsområden. Enligt bostadsbyggnadsprogrammen låg sålunda 46% av lägenheterna i saneringsområde på kommunmark och 45% på byggherremark medan motsvarande andelar för lägenheter i exploateringsområde var 82% resp. 14%. Någon samvariation mellan byggandets fördelning på kommunmark/icke kommunmark i exploateringsområde resp. saneringsområde tycks inte förekomma. Andelen lägenheter på kommunmark i exploateringsområde är sålunda i stort sett lika stor som motsvarande andel i saneringsområde oavsett hur marken fördelar sig på ägarkategorier inom exploateringsområden.

Av den för åren 1971 och 1972 planerade flerfamiljshusproduktionen i exploateringsområde låg 86% på kommunmark och 11% på byggherremark. Utanför storstadsområdena var motsvarande tal 89 resp. 10 (se tabell 2:3). Någon systematisk variation med hänsyn till bostadsproduktionens storlek kan inte utläsas ur materialet.

För flerfamiljshus i saneringsområde var andelen lägenheter på byggherremark betydligt större än för flerfamiljshus i exploateringsområde. Sålunda låg 45% av lägenheterna på byggherremark. Andelen lägenheter på kommunmark var endast 46%. Utanför storstadsområdena var andelen byggherremark ännu större eller 48%, medan andelen kommunmark var endast 38%. Andelen byggherremark inom kommunblocken är markant högre om bostadsproduktionen är större. Sålunda är andelen byggherremark



Tabell 2.3. Lägenheter som enligt KBP 1971—75 planeras bli påbörjade under de två första programåren (1971 och 1972) fördelade efter markägarkategori.

Kommunblocks- grupper	Flerfamiljshus						Småhus		
	Exploaterings- område			Saneringsområde			Exploaterings- område		
	Kom- mun- mark	Bygg- herre- mark	Övrig mark	Kom- mun- mark	Bygg- herre- mark	Övrig mark	Kom- mun- mark	Bygg- herre- mark	Övrig mark
Samtliga kommunblock	86	11	3	46	45	9	71	22	5
Stor-Stockholm	77	20	2	63	33	5	64	33	3
Stor-Göteborg	97	2	1	59	41	—	69	28	2
Stor-Malmö	77	6	17	24	76	—	65	26	10
Övriga kommunblock	89	10	1	38	48	13	79	14	7
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion									
>1 000 lgh/år	88	13	—	19	68	13	75	21	4
500— 999 ”	90	8	2	37	49	14	81	12	6
250— 499 ”	90	9	2	50	40	7	72	11	14
100— 249 ”	89	10	1	50	29	19	92	3	5
50— 99 ”	92	6	2	60	17	23	88	1	11
<50 ”	87	14	—	96	5	—	82	1	17

5% i kommunblock med mindre än 50 lägenheter per år men 68% i kommunblock med mer än 1 000 lägenheter per år.

Av den planerade småhusproduktionen i exploateringsområde låg 71% på kommunmark och 22% på byggherremark. Utanför storstadsområdena var motsvarande tal 75 resp. 21. Andelen byggherremark är alltså betydligt större inom småhusbyggandet än inom flerfamiljshusproduktionen. I likhet med vad som gäller för flerfamiljshus i saneringsområde kan en tydlig samvariation mellan andelen byggherremark och bostadsproduktionens storlek avläsas. Sålunda är andelen byggherremark för småhus 1% i kommunblock med mindre än 50 lägenheter per år men 21% i kommunblock med mer än 1 000 lägenheter per år. Tas även storstadsområdena med i jämförelsen blir tendensen ännu tydligare. Den största andelen byggherremark för småhus uppvisar sålunda Stor-Stockholm med 33%.

Ovanstående uppgifter speglar ett intresse hos byggföretag att förvärva mark i orter med stor bostadsproduktion. Med minskande bostadsproduktionen avtar företagets intresse av markförvärv. I fråga om flerfa-

miljshus i exploateringsområde har flertalet kommuner fört en aktiv markförvärvspolitik vilket kan förklara att andelen byggherremark inte ökar om bostadsproduktionen ökar.

### 2.3 Byggföretagens markförvärv och markinnehav

Någon allmän statistik över byggföretagens markförvärv och markinnehav finns inte. Inte heller har några mer omfattande undersökningar som behandlar detta ämne publicerats. Om man begränsar sig till den mark som inom de närmaste åren beräknas bli tagen i anspråk för bostadsbyggande ger dock de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ingående upplysningar om ägarförhållandena. Bostadsbyggnadsprogrammen ger emellertid inte någon information om när byggföretagen förvärvade marken eller vilket markpris som betalats.

I vårt uppdrag ingår att belysa utvecklingen av de producerande byggföretagens markinnehav. Vi har därför kartlagt ägarförhål-

landena i ett antal kommuner i västra Skåne. Vi har även studerat när marken förvärvades och till vilket pris den förvärvades. En redogörelse för undersökningen lämnas i bilaga 2.

Vi har vidare genom en enkätundersökning inhämtat uppgifter från vissa byggtresenter och till dem knutna markförvaltande bolag om deras investeringar i mark och om deras innehav av fastigheter. I undersökningen ingick bl. a. de med hänsyn till 1969 års omsättning 25 största byggföretagen. På grund av fusioner har antalet företag emellertid minskat med fyra. I bilaga 3 lämnas en redogörelse för undersökningen.

De 21 byggföretag inkl. helägda dotterföretag som ingår i vår enkätundersökning förvärvade under perioden 1966 till 1970 mark för 545 milj. kr. Markförvaltande bolag som något eller några av byggföretagen ägde andelar eller aktier i förvärvade under samma tid mark för minst 122 milj. kr. Om denna summa fördelas i proportion till ägarandelen faller 68 milj. kr. på de 21 byggföretagen. Dessa kan alltså sägas ha investerat totalt 613 milj. kr. i markförvärv under en femårsperiod, dvs. 120 milj. kr./år.

De uppgifter om byggföretags investeringar i mark eller innehav av fastigheter som lämnas i det följande inkluderar om inte annat sägs resp. företags andel i markförvaltande bolag.

Betydande skillnader finns mellan företagen. Sålunda har två av företagen under perioden 1966 till 1970 förvärvat mark för högst 1 milj. kr. medan 16 företag har förvärvat mark för mer än 10 milj. kr. per företag under femårsperioden. Vart och ett av dessa företag har således gjort förvärv av en omfattning som är jämförbar med större kommuners markköp. Fyra av företagen förvärvade mark för mer än 50 milj. kr., dvs. mer än 10 milj. kr./företag och år. Som jämförelse kan nämnas att Helsingborgs kommun under samma period förvärvade mark för i genomsnitt ca 10 milj. kr./år. Ett enskilt företag, AB Skånska Cementgjuteriet, svarar för 30% av berörda byggföretags samlade markförvärvskostnader. Cementgjuteriets uppgivna kostnader för markförvärv under femårsperioden överstiger Malmö kommuns

totala markförvärvskostnader under hela 1960-talet.

Byggföretagens och de markförvaltande bolagens samlade markförvärvskostnader har under den aktuella perioden haft en likartad utveckling som kommunernas markförvärvskostnader med en markerad topp under år 1967.

De företag som ingår i vår undersökning ägde år 1970 ca 18 000 ha exploateringsmark. År 1965 ägde samma företag knappt 6 000 ha exploateringsmark. Ökningen har alltså varit betydande. Skillnaderna mellan olika företag är stora i fråga om markinnehav. Sålunda uppgav sig tre företag inte äga någon exploateringsmark medan sju företag ägde mindre än 100 hektar. Fem företag ägde vardera mer än 1 000 hektar eller tillsammans över 80 % av de berörda byggföretagens samlade innehav av exploateringsmark. Ett företag, AB Skånska Cementgjuteriet, ägde drygt 5 800 hektar vilket är mer än en tredjedel av de 21 företagens samlade innehav. Som jämförelse kan nämnas att Malmö kommuns totala innehav av exploateringsmark uppgår till drygt 4 700 hektar.

Närmare 60% av byggföretagens och de markförvaltande bolagens innehav av exploateringsmark år 1970 låg inom de tre storstadsområdena dvs. inom mycket expansiva regioner. Men även huvuddelen av marken utanför storstadsområdena låg i anslutning till expanderande tätorter.

De 21 byggföretagens innehav av saneringsfastigheter har ett sammanlagt taxeringsvärde av drygt 200 milj. kr. (1970 års taxeringsvärde). Företagens innehav av saneringsfastigheter synes inte ha förändrats i någon större utsträckning mellan åren 1965 och 1970.

Även i fråga om innehav av saneringsfastigheter är skillnaden mellan olika företag betydande. Sålunda äger tre företag saneringsfastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde av ca 110 milj. kr. Tio företag äger saneringsfastigheter med ett taxeringsvärde av högst fem milj. kr. De företag som har ett stort innehav av saneringsfastigheter har i allmänhet också ett stort innehav av exploateringsfastigheter.

Vår undersökning i västra Skåne ger en uppfattning om i vilken utsträckning mindre företag förvärvar mark inom exploateringsområden. I de kommuner som omfattas av undersökningen äger mindre företag med ett lokalt begränsat verksamhetsområde exploateringsmark med en samlad inköpssumma av omkring 40 milj. kr. Detta utgör drygt en fjärdedel av förvärvskostnaderna för byggföretag innehav av exploateringsmark i dessa kommuner. Beloppet inkluderar inte kostnader för förvärv som mindre företag genomfört tillsammans med ett större företag. Om hänsyn tas till mindre företags andel i sådana förvärv stiger beloppet till omkring 55 milj. kr. Som jämförelse kan nämnas att förvärvskostnaderna för Trelleborgs kommuns totala innehav av exploateringsmark uppgår till omkring 20 milj. kr. Även om mindre företag kan antas ha relativt begränsade möjligheter att investera i mark blir alltså — genom det stora antalet sådana företag — såväl deras samlade investeringar i mark som deras markinnehav betydande.

#### 2.4 *Bostadslånevillkor om kommunägd/kommunsäld mark*

##### 2.4.1 Markägande och konkurrens

Innan mark får användas för tätbebyggelse måste den planläggas enligt byggnadslagstiftningen. Kommunen har därvid befogenhet att bestämma var och hur tätbebyggelse får äga rum. Men när detaljplan väl fastställts för ett område har markägaren rätt att förverkliga den i planen angivna byggnadsrätten. Markägaren bestämmer formerna och villkoren för byggandet. Härigenom får markägaren ett avgörande inflytande över byggprocessen. Marken och äganderätten till marken intar därför en central plats i diskussionen om konkurrens i bostadsbyggandet.

Markägarens ställning i byggprocessen ger företag inom byggbranschen starka motiv för förvärv av mark där tätbebyggelse kan förväntas. Speciellt gäller detta producerande företag som genom att äga mark kan säk-

ra en viss framtida verksamhet antingen genom att bebygga den egna marken eller genom att förbehålla sig bygguppdrag i samband med försäljning av marken till kommunen eller något byggherreföretag.

Företag inom byggbranschen uppträder även som stora markköpare och markägare. Vi har tidigare visat att de större byggföretagen gjort stora investeringar i mark under senare delen av 1960-talet. Även mindre byggföretag har genomfört omfattande markförvärv. Vi har även visat att byggintressenters samlade innehav av exploateringsmark är betydande. I vissa kommuner är byggintressenters markinnehav så omfattande att de kan sägas ha ett lokalt markmonopol.

Med den starka ställning som markägaren har genom byggnadslagstiftningen medför det från allmän synpunkt betydande olägenheter att byggintressenter äger mark. I olika sammanhang har framhållits riskerna för att en markägare påverkar bebyggelseplaneringen på ett från samhällets synpunkt ovidkommande sätt. Är markägaren ett företag inom byggbranschen ökar riskerna för sådan påverkan eftersom motiven och resurserna för sådan påverkan kan förutsättas vara större. I betydligt mindre utsträckning har hittills konsekvenserna av byggintressenters markinnehav för konkurrensen i byggandet uppmärksamrats. Eftersom markägaren bestämmer formerna och villkoren för byggandet kan emellertid följderna av att ett företag med intressen i produktions- eller materialledet äger marken förutsättas bli att produktionen avskärmas från konkurrens, vilket innebär att effektivitetskontrollen försämras. Dessutom minskar den andel av totalproduktionen som sätts under konkurrens. Företag som konkurrerar med andra medel än innehav av mark får en mindre volym att tävla om.

I kapitel 4 föreslår vi att som villkor för bostadslån skall gälla att byggandet upphandlats genom anbudsförfarande. Vi framlägger även förslag till regler för denna upphandling. Det är emellertid inte möjligt att med bestämmelser av denna typ eliminera nackdelarna med byggintressenters markinnehav. Man kan visserligen föreskriva hur upphand-

lingen skall gå till men man kan inte styra byggherrens val av anbud. Risken för att en markägare med intressen i produktions- eller materialledet brister i objektivitet vid prövningen av anbud är därför uppenbar. Men även om markägaren lojalt tillämpar bestämmelserna leder upphandlingsregler av denna typ till effektiv konkurrens endast om presumtiva anbudsgivare verkligen tror på att reglerna kommer att tillämpas objektivt. Det är enligt vår mening inte möjligt att bygga upp en sådan tilltro till korrekt upphandling om marken kontrolleras av företag med intressen i produktions- eller materialledet. Det är därför nödvändigt att neutralisera dessa företags inflytande över tätbebyggelsemarken. Endast om marken ägs av någon som kan förutsättas ha en positiv vilja att utnyttja marknadens konkurrensmöjligheter skapas förutsättningar för en effektiv konkurrens i bostadsbyggandet.

Ett sätt att åstadkomma detta är att låta kommunerna förmedla marken. Om marken skall kunna elimineras som en faktor som hindrar effektiv konkurrens måste emellertid all mark för bostadsändamål förmedlas av kommunen. Enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen tillhandahåller kommunerna f.n. mark för ca 75 % av nyproduktionen av bostäder (första programåret). Kommunerna måste därför öka sina markförvärv så att de inte bara har dominerande inflytande över byggmarken utan behärskar all den mark som erfordras för bostadsproduktion.

Kommunerna har under 1960-talet genomfört omfattande markförvärv vilket också framgår av den kommunala finansstatistiken. Under senare år har emellertid kommunernas investeringar i markförvärv minskat kraftigt. Detta sammanhänger med att kommunernas ekonomi under senare år varit mycket ansträngd. På kort sikt kan någon genomgripande förbättring av kommunernas finansiella utrymme för markförvärv knappast förväntas. Om kommunerna skall kunna genomföra någon större ökning av markförvärven måste de därför ges ökade möjligheter att lånefinansiera sina förvärv. Ökade lånemöjligheter för kommunerna

är emellertid inte en tillräcklig åtgärd. Som redan framhållits har byggföretagen både motiv och resurser att genomföra omfattande markförvärv. Våra undersökningar har även visat att byggföretag är beredda att binda kapitel under lång tid. Om kommunerna ökar sin förvärvsverksamhet och konsekvent försöker köpa upp all mark som inom t.ex. den närmaste tioårsperioden kan beräknas bli tagen i anspråk för bostadsändamål kan därför byggföretagen genom egna markförvärv antas försöka motverka kommunernas strävanden. Följden blir ökad konkurrens om marken. Eftersom tillgången på lämplig mark är begränsad och inte ökar vid ökad efterfrågan kommer en ökad kommunal aktivitet att leda till höjda markpriser och därmed till ökade kostnader för bostäderna. Prisstegringar torde även leda till ökad markspekulation.

För att kravet på konkurrens i byggandet och önskemålet om låga markpriser skall kunna tillgodoses måste därför en ordning införas som gör att markförvärv inte blir attraktiva för byggintressenter. Marken måste med andra ord neutraliseras som konkurrensfaktor i bostadsbyggandet.

Vi har funnit att detta till väsentlig del kan uppnås genom att som villkor för statligt bostadslån ställa krav på att marken förmedlas av kommunen. Därmed förstås att kommunen skall ha sålt marken eller upplåtit den med tomträtt till den blivande byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

Detta lånevillkor kallas i det följande markvillkoret.

Syftet med markvillkoret är att säkra konkurrensen i byggandet genom att eliminera byggintressenters möjligheter att via eget markinnehav påverka fördelningen av produktionsuppdragen. Därvid åsyftas i första hand företag med intressen i produktions- och materialledet. Med hänsyn härtill kan det förefalla rimligt att undanta byggherreföretag som saknar sådana intressen. Ett sådant undantag är emellertid svårt att avgränsa. Vidare kan företag som inte omfattas av ett markvillkor dras in i förhandlingar med andra företag om markförvärv.

Byggherreföretagets förhandlingsposition skulle vid sådana förhandlingar vara svag varför det inte kan uteslutas att motpartens markinnehav skulle komma att spela en väsentlig roll för förhandlingsresultatet.

Om vissa byggherreföretag undantas från markvillkoret kommer dessa att ha intresse av att köpa mark. Förutom berörda byggherreföretag kan också andra företag eller personer som bedömer det möjligt att vid en vidareförsäljning uppnå fördelar komma att uppträda som markköpare. Detta kan leda till markspekulation och markprisstegringar.

Vi föreslår därför att endast kommun skall godtas som förmedlare av mark för statligt belånade bostäder.

Med kommun avser vi i första hand borgerlig primärkommun. Stockholms läns landsting har övertagit vissa primärkommunala uppgifter på samhällsbyggandets område och jämställs därför i detta sammanhang med sådan kommun. Övriga landstingskommuner uppför i viss utsträckning bostadshus (personalbostäder) med stöd av statliga bostadslån. Det primära syftet med markvillkoret uppnås naturligtvis även i det fall att marken ägs av en landstingskommun. Den fysiska samhällsplaneringen och bostadsförsörjningen är emellertid i princip primärkommunala angelägenheter. Med detta följer även ansvaret för markpolitiken på det lokala planet. Det kan därför ifrågasättas om markvillkoret skall anses uppfyllt då marken ägs eller har ägts av en vanlig landstingskommun. Landstingskommunernas verksamhet på bostadsförsörjningsområdet har emellertid en mycket begränsad omfattning och vi förutsätter att den framdeles inte kommer att öka nämnvärt. Vi utgår även ifrån att landstingskommun som förvärvar mark för samhällsbyggnadsändamål samråder med berörd kommun så att intressekollisioner undviks. Enligt vår mening finns det därför ingen anledning att vägra bostadslån då marken ägs eller har ägts av landstingskommun.

I vissa kommuner förvaltas den kommunala exploateringsmarken av ett kommunalt bolag. I regel torde det vara fråga om bolag som endast har till uppgift att förvärva och

förvalta exploateringsmark. Under förutsättning att bolaget är helkommunalt kan bolaget ses som en utlöpare av den kommunala förvaltningen. Kommunen har full insyn och kontroll över bolaget och ansvaret för bolagets verksamhet vilar ytterst på kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Det finns därför ingen anledning att i detta sammanhang göra någon skillnad mellan ett sådant bolag och kommunen. För det fall att ett markförvaltande bolag ägs av flera kommuner gemensamt är förhållandet mellan bolaget och de enskilda kommunerna inte lika entydigt. En enskild kommun har inte full kontroll över bolaget och ansvaret för bolaget delas mellan flera kommuner. Vi har därför varit tveksamma om sådana bolag bör godtas i detta sammanhang. Vi har emellertid stannat för att de bör godtas. Detta ställningstagande innebär dock inte att vi närmare prövat lämpligheten av att en kommun överlämnar genomförandet av markpolitiken till denna typ av bolag.

Markförvaltande företag som ägs gemensamt av kommun och utomstående part, t.ex. ett byggföretag, bör däremot inte godkännas i detta sammanhang.

Det förekommer att allmännyttigt företag uppträder som köpare och förvaltare av exploateringsmark. Vi har vid utformningen av markvillkoret övervägt möjligheterna att med kommun jämställa allmännyttigt företag som i sin helhet ägs av kommunen. Eftersom allmännyttiga företag är byggherrar har vi emellertid funnit detta mindre lämpligt. Kommunen bör vid fördelningen av byggherreuppgifterna inte i något avseende påverkas av det i detta sammanhang ovidkommande förhållandet att viss mark redan ägs av en byggherre.

Sammanfattningsvis föreslår vi, att som villkor för bostadslån skall gälla, att marken av kommun eller landstingskommun eller av kommun/landstingskommun helägt bolag, som enbart har till uppgift att förvärva och/eller förvalta kommunal mark, skall ha sålts eller upplåtits med tomträtt till den blivande byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

I köpeavtal eller i ett sidoavtal garanteras

inte sällan byggföretag som säljer mark till kommun rätt att bebygga området eller del därav. Alternativt kan byggföretaget under ett antal år garanteras viss byggnadsrätt på kommunens mark. Trots att kommunen förmedlat all mark kan alltså konkurrens vara utesluten beträffande visst bostadsbyggande. Vi har kunnat konstatera att sådana avtalsvillkor är relativt vanliga och kan binda kommunen under lång tid. En förutsättning för att markvillkoret skall ge önskad effekt är emellertid att sambandet mellan markinnehav och bygguppdrag verkligen bryts. Kommunen måste ha rådighet över markens fördelning på byggherrar samt kunna knyta de villkor till marktilldelningen som är motiverade från mark- och bostadspolitisk synpunkt. Med hänsyn härtill kan markvillkoret inte anses vara uppfyllt om kommunen förvärvat marken med bivillkor om vem som skall bebygga marken, leverera material e. d.

Markvillkoret är enligt vår mening en mycket viktig förutsättning för effektiv konkurrens i det statligt belånade bostadsbyggandet. Vid sidan härav kan emellertid markvillkoret få flera positiva effekter.

Under senare år har inom byggsektorn flera vertikalt integrerade företagskedjor bildats. I dessa kedjor ingår även markanskaffande företag och bankintressen. De markanskaffande företagen spelar en strategisk roll i sanmanhanget eftersom ett markinnehav ger möjlighet för övriga företag i kedjan att bedriva en verksamhet som i väsentlig grad är avskärmd från konkurrens. Genom markvillkoret försvinner denna möjlighet till konkurrensavskärmning. Den första länken i kedjan avlägsnas.

Statsmakterna har rekommenderat kommunerna att bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst tio års byggande. Flertalet kommuner har följt denna rekommendation men variationerna olika kommuner emellan är stor. Många kommuner äger mark för avsevärt mer än tio års byggande medan andra inte äger någon del av den mark som under de två närmaste åren skall tas i anspråk för bostadsbyggande. Men även byggföretagen har genomfört mycket omfattande markförvärv

och äger i vissa kommuner stora och strategiskt belägna områden. Som framgår av våra undersökningar anlägger byggföretag i många fall ett långsiktigt tidsperspektiv på sina markförvärv. Speciellt har de byggföretag och markanskaffande företag som ingår i vertikalt integrerade företag möjligheter att genomföra omfattande och långsiktiga markförvärv. Det har därför från flera håll ifrågasatts om inte tio år är ett alltför kortsiktigt tidsperspektiv för de kommunala markförvärven.

Genomförs markvillkoret kommer kommunernas ställning på det markpolitiska området att stärkas. Byggföretagens motiv för markförvärv kommer att försvagas avsevärt. Sådana förvärv torde därför i huvudsak komma att upphöra. Detta gäller i varje fall inom exploateringsområden där förutsättningarna för att privatfinansiera byggandet är små. Eftersom kommunen kan förutsättas bli i det närmaste ensam köpare av exploateringsmark för bostadsändamål räcker det med att kommunen vid sin tidplanering av markförvärven tar hänsyn till den tid som erfordras för detaljplanering och projektering samt för förhandlingar om markförvärv. Tidsperspektivet för de kommunala markförvärven skulle därför i stället för att förlängas utöver rekommenderade tio år kunna förkortas något. Kommunen bör dock även framdeles ha tillräckliga tidsmarginaler för att vi behov hinna med ett expropriationsförförande. Vidare bör kommunen äga marken i så god tid att möjligheter finns till viss tidigareläggning av produktionen. För att kommunen inte skall hamna i tvångssituationer och nödgas acceptera otillfredsställande förhandlingsresultat anser vi därför att kommunen bör ha förvärvat marken minst fem år före byggstart. Ett bebyggelseområde bör alltså i sin helhet vara i kommunens ägo när det första gången kommer in i kommunens bostadsbyggnadsprogram.

Med hänsyn till att markförvärv normalt tar rätt lång tid och till att det är omöjligt att i ett tidigt stadium exakt avgöra när exploateringen kan påbörjas bör markförvärven aktualiseras sex à åtta år före beräknad byggstart. Tidsperspektivet för kommunala mark-

förvärv skulle alltså kunna minskas från tio år till sex à åtta år.

Om tidsperspektivet för de kommunala markförvärven till följd av markvillkoret kan minskas kommer de räntekostnader som belastar bostadsbyggandet att minska.

Hittills har markförvärven i stor utsträckning styrt planeringen och utbyggnaden av tätorterna. Genom att förvärven kan genomföras i ett senare skede ökar kommunernas möjligheter att bedöma vilken mark som skall förvärfas. Planeringen bör i större utsträckning kunna styra markförvärven. Som en följd härav kan kommunerna förutsättas begränsa sina förvärv till enbart mark som erfordras för samhällets utbyggnad. Investeringarna i mark blir alltså effektivare.

#### 2.4.2 Avgränsning av markvillkoret

Av flera olika skäl bör vissa undantag göras från det principiella kravet på att kommunen skall ha förmedlat marken för att bostadslån skall kunna utgå. I det följande diskuteras i vilken utsträckning sådana undantag erfordras.

##### *Landsbygdsområde*

Huvuddelen av all nyproduktion av bostäder sker inom eller i anslutning till tätorter i form av tätbebyggelse på detaljplanelagd mark. Ett mindre antal bostäder uppförs dock inom områden som är och under över-skådlig tid kommer att förbli glesbygd. Det är då i allmänhet fråga om bostäder avsedda för personer som är verksamma inom jordbruket eller skogsbruket eller annan person som har någon speciell orsak att bosätta sig utanför tätort. Ett byggföretag kan inte genom att förvärva mark försäkra sig om byggupdraget. För denna typ av bebyggelse saknas därför anledning att från konkurrenssynpunkt uppställa krav på att marken förmedlats av kommunen.

Inte heller från andra synpunkter torde det finnas anledning att låta markvillkoret gälla inom landsbygdsområden. Ett sådant villkor skulle dessutom medföra en viss ad-

ministrativ belastning för kommunerna eftersom kommunerna då måste förvärva mark (enstaka tomter) inom områden som saknar intresse i samhällsbyggnadssammanhang. Vi föreslår därför att markvillkoret inte skall gälla inom landsbygdsområden. Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att närmare definiera begreppet landsbygdsområde. I huvudsak bör därmed förstås icke detaljplanelagt område.

##### *Nybyggnad i exploateringsområde*

Exploateringsområde definieras här på samma sätt som i bostadslånekungörelsen. Med exploateringsområde förstås således område utan samlad äldre bebyggelse, dvs. ett i huvudsak obebyggt område eller område under utbyggnad.

Enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för perioden 1971—75 planeras för hela programperioden 84% av de redovisade lägenheterna att uppföras i exploateringsområde och 16% i saneringsområde. Den helt övervägande delen av bostadsproduktionen under programperioden planeras sålunda i exploateringsområde.

I fråga om nybyggnad av flerfamiljshus i exploateringsområde anser vi att markvillkoret skall gälla utan inskränkningar. Redan nu uppförs för övrigt huvuddelen av flerfamiljshuslägenheterna i exploateringsområde på s.k. kommunmark. Den specialbearbetning av bostadsbyggnadsprogrammen som vi gjort (bilaga 1) visar för de två första programåren (1971 och 1972) att 86% av lägenheterna planeras på kommunmark. För kommunblock utanför storstadsområdena är motsvarande tal 89%.

*Småhus* i exploateringsområde uppförs i allmänhet på mark som ägs/ägts av kommun eller byggföretag — i enstaka fall ett mark-exploateringsföretag. Detta gäller även i små orter. En person som avser att åt sig själv uppföra eller låta uppföra ett småhus måste därför i allmänhet förvärva en tomt från någon av dessa parter. Om efterfrågan på likvärdiga tomter överstiger utbudet och säljaren är ett byggföretag kan köparens handlingsfrihet komma att inskränkas i vad avser

val av entreprenör, hustyp osv. För den blivande småhusägaren i allmänhet är det därför en fördel om tomten tillhandahålls av kommunen.

Som framgår av kapitel 4 föreslår vi speciella regler för upphandling av bostadsbyggandet — regler som skall knytas till bostadslångivningen. Vi har emellertid funnit att sådana regler skulle ställa alltför stora krav på enskilda personer om reglerna gällde alla småhus. Vi föreslår därför att när det gäller styckebyggen (småhuset skall bebos av lånsökande — ettbeslutsärenden) skall byggherren vara befriad från skyldighet att tillämpa de särskilda upphandlingsreglerna. Detta gör det emellertid särskilt angeläget att marken tillhandahålls av kommunen.

Vilken typ av bostadsbebyggelse — flerfamiljshus eller småhus — som skall uppföras på ett visst område avgörs först i ett relativt sent skede. Om markvillkoret inte avser såväl flerfamiljshus som småhus i exploateringsområde kommer byggföretag även i framtiden att ha starka motiv till att förvärva mark. Byggföretag kan på goda grunder anta att ett område kommer att bebyggas med småhus eller också anse sig kunna påverka de kommunala myndigheterna att avsätta det av företaget förvärvade området för småhusbebyggelse. Markvillkoret kommer då inte att på avsett sätt motverka markspekulation och markprisstegring. En förutsättning för att markvillkoret skall bli effektivt är därför att det omfattar såväl flerfamiljshus som småhus i exploateringsområde.

Vi anser således att det inte finns anledning att för småhus i exploateringsområde göra några generella undantag från kravet att kommunen skall ha förmedlat marken. I enstaka fall kan dock tomten ha förvärvats under sådana former eller från sådan person att ett upprätthållande av markvillkoret inte ter sig rimligt. Länsbostadsnämnderna bör därför ges möjlighet att i enstaka fall för styckebyggda småhus bevilja dispens från markvillkoret under förutsättning att den som skall bebo huset förvärvat marken från annan än byggintressent. En ytterligare förutsättning för sådan dispens bör vara att kommunen tillstyrker dispensen.

### *Nybyggnad i saneringsområde*

Saneringsområde definieras här på samma sätt som i bostadslånekungörelsen. Med saneringsområde förstås således område med sammanhängande bebyggelse. Från eventuella enstaka luckor (restomter) bortses därvid.

Huvuddelen eller drygt 90 % av den enligt bostadsbyggnadsprogrammen planerade nyproduktionen i saneringsområde avser lägenheter i *flerfamiljshus*. Detta motsvarar drygt 20 % av den totalt planerade flerfamiljshusproduktionen. Flerfamiljshus i saneringsområde utgör alltså en betydande del av produktionen vilket talar för att de bör omfattas av markvillkoret.

Som vi tidigare redogjort för investerade de byggföretag som ingår i vår enkätundersökning drygt 600 milj. kr. i mark under åren 1966 till 1970. Större delen av detta belopp torde ha avsett förvärv av exploateringsfastigheter. Eftersom vi har föreslagit att byggande av bostäder i exploateringsområde skall omfattas av markvillkoret kommer emellertid byggföretagens intresse för förvärv av exploateringsfastigheter att minska. Om flerfamiljshus i saneringsområde inte skulle omfattas av markvillkoret kan en stor del av den sålunda frigjorda investeringskapaciteten komma att flyttas över till denna delmarknad. Konkurrensen om saneringsfastigheterna skulle öka vilket kan förutsättas höja priserna. Även detta talar för att flerfamiljshus i saneringsområde bör omfattas av markvillkoret.

Förhållandena i saneringsområden avviker emellertid i ett viktigt avseende från förhållandena i exploateringsområden. I exploateringsområden är det i regel nödvändigt att marken förvärvas av någon i samhällsbyggandet aktivt part — ofta kommunen — för att en utbyggnad skall kunna genomföras. Marken måste således i allmänhet byta ägare före exploateringen. Det av oss föreslagna lånevillkoret får endast till följd att den nye ägaren alltid kommer att bli kommunen. I saneringsområden däremot kan ofta en rivning och efterföljande nybyggnad ske utan att tomten byter ägare.

Många flerfamiljshus inom områden som



under de närmaste årtiondena kommer att totalsaneras ägs av seriösa fastighetsförvaltare som vid en totalsanering kan förutsättas ha intresse av att genomföra en effektiv upphandling av den nya bebyggelsen. Ges markvillkoret generell giltighet för flerfamiljshus i saneringsområde måste emellertid fastigheter som skall totalsaneras säljas till kommunen för att saneringen skall kunna genomföras med stöd av statliga lån oavsett om försäljning eljest påfordras för förnyelsens genomförande. Vi har funnit att det skulle föra för långt att uppställa sådana krav. En totalsanering är ett naturligt led i en långsiktig fastighetsförvaltning. En generell tillämpning av markvillkoret skulle kunna komma att motverka en önskvärd förnyelse av det äldre flerfamiljshusbeståndet. Det skulle även ställa stora ekonomiska krav på kommunen. Om fastighetsförvaltare förvärvade en fastighet anser vi dock att övervägande skäl talar för att markvillkoret skall gälla för den förvärvade fastigheten.

Vi föreslår därför att flerfamiljshus i saneringsområde som varit i lånsökandens ägo alltsedan den 1 juli 1972 undantas från markvillkoret.

Enligt bostadsbyggnadsprogrammen planeras ett *småhusbyggande* i saneringsområde om ca 1 500 hus/år. Ungefär hälften av dessa småhus kommer att byggas i grupp varav mindre än en tredjedel på s.k. kommunmark (bilaga 1). För styckebyggda småhus torde denna andel vara ännu mindre. Ett krav på att kommunen skall förmedla mark för detta småhusbyggande skulle därför tvinga kommunerna att väsentligt öka sin förvärvsverksamhet inom äldre småhusområden. Eftersom marken i dessa områden i regel är förhållandevis dyr skulle den ekonomiska belastningen på kommunerna bli betydande trots den kvantitativt ringa andel av bostadsproduktionen som det är fråga om (ca 1%).

Även i administrativt hänseende skulle markvillkoret tillämpat på småhus i saneringsområde vara en belastning för kommunen. För att möjliggöra statlig belåning av småhus i saneringsområde skulle kommunerna sålunda tvingas genomföra ett stort antal

förvärv av fastigheter som sinsemellan är mycket olika och därför bl.a. kräver individuell värdering. Kommunernas ansvar för markprisivåer samt rättvisesynpunkter skulle också kunna tvinga fram ett utjämningsförfarande så att t.ex. förekomsten av ett rivningshus på en tomt inte skulle få slå igenom i kommunens försäljningspris.

Även andra skäl talar för att småhus i saneringsområde bör undantas från markvillkoret. En nybyggnad i äldre småhusområden har ofta inget samband med ändrade ägarförhållanden. Inom många äldre villaområden genomförs vidare en successiv förtätning av bebyggelsen genom att stora tomter styckas upp. I vissa fall sker detta i ett byggföretags regi men många gånger säljer tidigare ägare den avstyckade delen av tomten direkt till en egnahemsbyggare. I många fall finns personliga relationer mellan köpare och säljare. Att i dessa fall kräva att kommunen skall förmedla tomten tjänar inte något rimligt syfte.

En särbehandling av småhus i saneringsområde kan få till följd att kapital som byggföretag inte kan investera i markförvärv inom andra områden styrs över till denna delmarknad med prisstegringar som följd. Risken härför torde emellertid inte vara lika stor som för flerfamiljshus i saneringsområde. En stor del av småhusprojekten i saneringsområde avser nämligen styckebyggda småhus.

Nybyggnad på resttomt — enligt bostadsbyggnadsprogrammen drygt en tredjedel av all småhusproduktion inom saneringsområde — torde i huvudsak avse enstaka hus. För att en större sanering inom äldre småhusområden skall kunna genomföras måste ett stort antal fastigheter samlas i en ägares hand. Eftersom dessa fastigheter i flertalet fall är byggda blir inköpspriset relativt högt. Vissa fastighetsägare torde inte vara intresserade av att sälja sin fastighet vilket medför att förvärvet — om de skall genomföras frivilligt — kan ta lång tid. Därtill kommer osäkerheten beträffande planeringsförutsättningar m.m. Ett byggföretag som vill satsa på en större småhussanering måste därför räkna med stora investeringar i mark, investeringar som

kan komma att ligga oräntabla under lång tid.

Mot denna bakgrund anser vi oss kunna föreslå att småhus i saneringsområde undantas från markvillkoret. Med hänsyn till risken för markspekulation bör dock bostadsstyrelsen bevakna utvecklingen och ta de initiativ som kan erfordras.

Detta vårt ställningstagande i fråga om småhus i saneringsområde får dock inte tolkas så att vi anser att kommunerna bör avstå från att förvärva småhusmark i saneringsområde. Vid större saneringar inom äldre småhusområden, t.ex. vid förnyelse och förtätning av gamla villa- och sommarstugeområden inom tätorternas ytterområden, är det tvärtom önskvärt och ofta nödvändigt att kommunerna engagerar sig genom omfattande markförvärv.

### *Modernisering*

I än högre grad än vid totalsanering gäller vid modernisering att åtgärderna vidtas utan att fastigheten byter ägare. Omfattningen av moderniseringar varierar dessutom inom mycket vida gränser. Många gånger kan hyresgästen eller småhusägaren bo kvar medan arbetena pågår. Att kräva att kommunen skulle förvärva fastigheten är därför inte rimligt. Effekten av en sådan regel skulle förmodligen bli att fastighetsägaren avstår från att söka bostadslån. Därigenom skulle vårt förslag komma att motverka en modernisering av det äldre bostadsbeståndet. Vi anser därför att markvillkoret inte skall gälla modernisering.

Det kan påpekas att kommunerna kan ha anledning att förvärva moderniseringsfastigheter även om markvillkoret inte omfattar dessa fastigheter. Saneringsutredningen har framhållit att det bl.a. finns hyrespolitiska motiv för sådana förvärv.

### 2.4.3 Övergångsbestämmelser

Vårt förslag att marken skall ha förmedlats av kommunen om bostadslån skall kunna utgå innebär att praktiskt taget endast kom-

munägd mark kan tas i anspråk för statsbelånade bostäder. I varje fall gäller detta inom exploateringsområden.

Vid sidan om kommunerna är emellertid byggherreföretag och byggföretag stora markägare. Företagen har inrättat sig efter gällande bestämmelser och förvärvat marken för att säkra en viss framtida produktion. Ibland är ett företags markförvärv betingat av kommunens dåliga markberedskap och det förhållandet att kommunen inte kan tillhandahålla den mark som erfordras för den planerade produktionen. Företaget kan ha gjort omfattande förberedelser för en utbyggnad av området med stöd av statliga bostadslån. Under sådana förhållanden är det knappast rimligt att vägra statliga bostadslån för bebyggelsen på marken. Vissa övergångsbestämmelser erfordras för att möjliggöra en smidig övergång till de nya bestämmelserna.

Vi föreslår därför att bostadslån under en femårig övergångstid, fram till den 1 juli 1977, skall kunna utgå även om marken inte förmedlats av kommunen. En förutsättning skall dock vara att lånsökanden ägde marken eller innehade tomträtten den 1 juli 1972.

### 2.4.4 Effekter på fastighetsmarknaden

Markvillkoret torde komma att starkt påverka marknaden för byggmark.

Den helt övervägande delen av bostadsproduktion eller ca 90% finansieras med statliga lån. I många fall är sådana lån en förutsättning för ett bostadsbyggande eftersom erforderliga hyror i annat fall blir så höga att avsättningen av bostäderna försvåras eller omöjliggörs. Byggherreföretag och byggföretag kan därför endast i begränsad utsträckning räkna med att kunna genomföra ett bostadsbyggande som inte finansieras med bostadslån. Någon väsentlig förändring i dessa avseenden är inte trolig.

Inom områden som ännu inte tagits i anspråk för tätbebyggelse kan mot denna bakgrund antalet markköpare förutsättas minska kraftigt. Byggherreföretag och byggföretag kan knappast finna det förenligt med sina intressen att förvärva sådan mark. Även

om ett företag undantagsvis bedömer det möjligt att genomföra byggandet utan bostadslån finns risken att kommunen tvångsförvärvar marken. Denna risk bör rimligtvis öka genom markvillkoret eftersom det normala mönstret kommer att vara att kommunen äger all mark som inom de närmaste åren skall tas i anspråk för bostadsändamål.

Den slutliga markanvändningen fastställs vidare på ett relativt sent stadium. Även om ett område i en översiktlig plan avsatts för annat ändamål än bostadsbyggande kommer därför viss osäkerhet att råda om den slutliga användningen. Detta bör leda till en viss försiktighet hos markspekulanter. Inom exploateringsområden kan därför kommunen förutsättas bli praktiskt taget ensam köpare av mark. Även inom saneringsområden kommer sannolikt antalet presumtiva köpare att minska.

Konkurrensen om mark i expansiva områden har gett upphov till kraftiga prisstegringar på exploateringsmarken. Detta ger möjligheter till spekulations- och realisationsvinster för enskilda markägare vilket ytterligare ökar konkurrensen om marken. Starka förväntningar om prisstegringar på mark kan vidare antas minska säljbenägenheten hos markägare eftersom en tids väntan ger god ekonomisk avkastning. Detta leder till att utbudet av mark minskar varigenom efterfrågetrycket kommer att öka ytterligare.

Höga priser på mark medför stora påfrestningar på kommunernas ekonomi och kan leda till att ovidkommande hänsyn tas i planeringen. Höga markpriser kan därför både direkt och indirekt leda till höga kostnader i bostadsbyggandet.

Till följd av markvillkoret kommer konkurrensen om marken att minska. Detta bör kunna leda till att markprisstegringarna dämpas. Prisutvecklingen blir dock i hög grad beroende av hur kommunen agerar.

Om kommunen och fastighetsägaren inte kan nå överenskommelse om priset kan fastighetsägaren, genom att vägra sälja till erbjudet pris, tvinga kommunen att söka expropriation av fastigheten. Kommunen måste då betala en löseskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde.

Fastigheter inom exploateringsområden som inom överskådlig tid kan bedömas bli tagna i anspråk för tätbebyggelse har emellertid ofta ett marknadsvärde som avsevärt överstiger värdet vid aktuell användning, jordbruk eller liknande. Marknadsvärdet har påverkats av förväntningar om möjligheten att begagna fastigheten för tätbebyggelseändamål. Enligt de ersättningsregler som år 1971 infördes i expropriationslagen skall för denna typ av fastigheter den värdestegring som ägt rum under den senaste tioårsperioden anses bero på expropriationsföretaget och därför inte ersättas om det inte kan visas att värdestegringen beror på annat än förväntningar om ändring i fastighetens tillåtna användningssätt. För fastigheter till vilka förväntningar om tätbebyggelseanvändning knyts får alltså löseskillingen högst motsvara fastighetens realvärde tio år före expropriationen, enligt övergångsbestämmelserna dock tidigast den 1 juli 1971. Löseskillingen kan likväl bli lägre om fastighetens marknadsvärde har sjunkit. Expropriationslagen ger därför ingen garanti mot en sänkning av markpriserna till följd av markvillkoret. Någon drastisk sänkning av dessa är emellertid inte trolig. En sannolikare utveckling är att köpeskillingarna vid frivilliga försäljningar under 1970-talet i huvudsak kommer att motsvara eller något överstiga fastighetens realvärde den 1 juli 1971 eftersom detta värde i allmänhet skulle läggas till grund för bestämmandet av löseskillingen vid en eventuell expropriation. Genom markvillkoret och expropriationslagens ersättningsregler kan därför priserna på exploateringsmark antas successivt komma att närma sig värdet av marken i dess tidigare användning. Expropriationslagens ersättningsregler borgar samtidigt för att prisnivån inte kommer att sjunka under denna värdenivå.

Om en ägare av en exploateringsfastighet, t.ex. en jordbrukare, önskar sälja sin fastighet några år innan kommunen normalt skulle ha förvärvat fastigheten kan vissa problem uppstå till följd av markvillkoret. Försäljningen kan t.ex. vara föranledd av att ägaren fått möjlighet att förvärva en annan jordbruksfastighet där han kan fortsätta

verksamheten. En försäljning kan därför lämpligen inte anstå. Det torde i sådana fall vara svårt att hitta någon annan köpare än kommunen. En kommun bör därför i en sådan situation förvärva fastigheten även om detta sker några år tidigare än planerat.

## 2.5 Statligt kreditstöd till kommunala markförvärv

Huvuddelen av de under senare år nyproducerade bostäderna har tillkommit på mark som kommunen äger eller har ägt. Kommunerna har dock inte förmedlat all mark som tagits i anspråk för bostadsändamål. Vårt förslag att marken skall ha förmedlats av kommunen för att bostadslån skall kunna utgå kommer därför att medföra krav på ökade kommunala markförvärv.

Eftersom den kommunala markberedskapen varierar mellan olika kommuner kommer även markförvärvsbehovet att variera. Vår undersökning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen visar att inom exploateringsområden saknade ett antal kommunblock mark som under de två första programåren skulle tas i anspråk för bostadsändamål. Dessa kommunblock svarade dock för endast 1% av den totala bostadsproduktionen. För dessa kommuner kommer markvillkoret att ställa krav på omfattande markförvärv. Även för andra kommuner med en bättre markberedskap kan markvillkoret medföra behov av omfattande markförvärv. Enligt bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75 ägde emellertid hälften av kommunblocken all mark inom exploateringsområden som under de två första programåren skulle tas i anspråk för bostadsbyggande. Dessa kommunblock uppfyller alltså redan i dag markvillkoret och någon ökning av markförvärven erfordras inte. Genom att kommunerna till följd av markvillkoret kan arbeta med ett något kortare tidsperspektiv för markförvärven kan för vissa kommuner följden t.o.m. bli att markförvärvsbehovet temporärt minskar. Huvuddelen av de kommunblock där enligt bostadsbyggnadsprogrammen all planerad

bostadsproduktion inom exploateringsområde låg på kommunmark har emellertid en liten årlig bostadsproduktion varför endast 18% av den totala produktionen faller på dessa kommunblock.

Med hänsyn till att markvillkoret ökar markförvärvsbehovet men samtidigt dämpar markpriserna är det svårt att bedöma hur markvillkoret på längre sikt påverkar kommunernas kostnader för markförvärv. På kort sikt blir dock effekten att kommunernas samlade markförvärvskostnader stiger kraftigt.

### 2.5.1 Kommunernas kostnader för markförvärv

Vi har i avsnittet Kommunernas markförvärv och markinnehav (2.2) redogjort för kommunernas kostnader för markförvärv under 1960-talet. Av redogörelsen framgår att kostnaderna enligt den kommunala finansstatistiken i början av perioden var omkring 125 milj. kr. per år. Kostnaderna steg sedan i stort sett kontinuerligt fram till år 1967 och uppgick detta år till 1 245 milj. kr. Efter år 1967 har kostnaderna sjunkit och uppgick år 1971 till 927 milj. kr. Dessa uppgifter avser den verksamhet kommunerna bedriver inom ramen för den egentliga kommunalförvaltningen. Vid sidan härom förvärvar kommunerna mark via kommunala bolag.

Det är emellertid inte möjligt att med ledning av sådana uppgifter bedöma kommunernas kostnader för fastighetsförvärv på sikt eftersom förändringar i kommunernas markberedskap och kostnaderna för denna förändring inte kan uppskattas.

För att kunna bedöma vilka ekonomiska konsekvenser det föreslagna villkoret i bostadslånekungörelsen om kommunägd/kommunförsäld mark för med sig har vi gjort ett försök att uppskatta markförvärvskostnaderna för ett års bostadsbyggande. En liknande beräkning gjordes år 1964 av markpolitiska utredningen som fann att en årsproduktion av 85 000 lägenheter medförde kostnader på 152 milj. kr. uttryckta i 1964 års priser.

Våra beräkningar avser en årsproduktion av 100 000 bostäder. Av dessa antas 70 000 falla på flerfamiljshus, varav 55 000 i exploateringsområden och 15 000 i saneringsområden. Av återstående 30 000 lägenheter antas hälften vara gruppbyggda småhus och resten styckebyggda småhus. I beräkningarna har inte medtagits småhus i saneringsområde på grund av dels svårigheterna att uppskatta kostnaderna för förvärv av mark för denna produktion, dels att dessa hus inte omfattas av markvillkoret.

Kommunerna har i beräkningarna indelats i grupper och för varje typ av bebyggelse har den antagna bostadsproduktionen fördelats på kommungrupperna i förhållande till motsvarande fördelning i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75. Därvid har i huvudsak uppgifterna för de två första programåren använts. Kostnadsuppgifterna avseende storstadsområdena har erhållits från berörda länsbostadsnämnder (exploateringsområden) och kommuner (saneringsområden). För övriga kommuner har råmarkskostnaderna i exploateringsområden uppskattats med ledning av prisuppgifter från flera kommuner. Kostnaderna för mark i saneringsområden har för dessa kommuner beräknats med ledning av uppgifter i låneunderlagsgruppens redovisningar.

Kostnaderna för förvärv av mark för 100 000 nya bostäder i 1972 års priser kan uppskattas till:

Flerfamiljshus, exploateringsomr.	(55 000 lgh)	75	milj. kr
Flerfamiljshus, saneringsomr.	(15 000 lgh)	150	„ „
Småhus, exploateringsomr.	(30 000 lgh)	125	„ „
			<u>350</u> milj. kr

Hänsyn har därvid inte tagits till att bostadshusen normalt även inrymmer vissa lokaler. Den beräknade kostnaden bör därför ökas med 10 à 15 % vilket ger en total kostnad av ca 400 milj. kr.

Det föreslagna markvillkoret omfattar bostäder som uppförs med stöd av statliga lån,

dvs. omkring 90% av bostadsproduktionen. Under antagande att markförvärvskostnaden för statligt belånade resp. icke statligt belånade lägenheter är densamma skulle därför lånevillkoret innebära att kommunerna belastas med markförvärvskostnader på ca 360 milj. kr. per år.

Enligt saneringsutredningen kan kommunerna vid förvärv av saneringsfastigheter överta befintliga lån i fastigheterna av storleksordningen 1/4 till 1/3 av köpeskillingen. I viss utsträckning torde kommunerna även kunna överta lån i fastigheter i exploateringsområden. Uppskattningsvis bör därför kommunerna genom övertagande av befintliga lån i de förvärvade fastigheterna kunna finansiera ca 50 milj. kr. av den beräknade kostnaden.

En del kommuner har vid förvärv av fastigheter finansierat förvärven genom att till säljaren överlämna köpeskillingsreverser på hela eller en del av köpeskillingen. Speciellt gäller detta Stockholms kommun. Sålunda har drygt 40 % av kommunens totala markförvärvskostnader under 1960-talet täckts genom utställande av köpeskillingsreverser. (Om förvärvet av kommunens del av Järfältet inte medräknas är andelen köpeskillingsreverser 36 %.) Räntan på reverserna har motsvarat kommunlåneräntan. Löptiden har varierat mellan fem och tjugo år. Reverserna har varit utställda på person eller order.

Det saknas uppgifter om i vilken utsträckning andra kommuner utnyttjar köpeskillingsreverser vid fastighetsförvärv. Klart är dock att det sker i avsevärt mindre utsträckning än i Stockholmsområdet. Den höga andelen köpeskillingsreverser som Stockholm kan redovisa torde sammanhånga med att Stockholm under lång tid använt sig av sådana reverser och att reverserna därför numera allmänt accepteras på fastighetsmarknaden. Det bör emellertid vara möjligt för andra kommuner att i ökad utsträckning använda köpeskillingsreverser som betalningsmedel. Många markägare torde nämligen inte ha något omedelbart behov av att reinvestera köpeskillingen. För andra markägare kan det många gånger vara svårt att finna ett lämp-

ligt investeringsobjekt. En köpeskillingsrevers som löper med ränta motsvarande kommunlåneräntan är många gånger ett fördelaktigare placeringsalternativ än placering i bank, eftersom kommunlåneräntan är högre än högsta inlåningsränta i bank. Betalningsvillkoren kan anpassas efter säljarens önskemål och ändras dessa torde det finnas möjligheter att diskontera reversen i bank.

Kommun kan utan särskilt medgivande från Kungl. Maj:t uppta lån inom utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt under förutsättning att lånet är ställt att återbetalas inom fem år samt, om lånetiden är mer än ett år, att lånet avbetalas årligen. Vid förvärv av intecknad egendom kan kommun överta även sådana lån i egendomen som löper under längre tid än fem år eller som inte skall avbetalas årligen. Om lånet inte ryms inom den underställningsfria lånerätten erfordras emellertid Kungl. Maj:ts tillstånd.

Detta innebär att kommun som avser att utnyttja köpeskillingsreverser som betalningsmedel vid fastighetsförvärv alltid måste utverka Kungl. Maj:ts tillstånd om reversen skall löpa på längre tid än fem år eller om årliga avbetalningar inte skall göras. Likaså erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd om den genom reversen upptagna krediten inte ryms inom den underställningsfria lånerätten. Övertagande av lån i fastigheter inkräktar dessutom på kommunens underställningsfria lånerätt.

Bestämmelserna motverkar strävandena att underlätta för kommunerna att förvärva mark för tätbebyggelseändamål. Mot denna bakgrund föreslår vi att bestämmelserna i kommunallagen om den kommunala upplåningen ändras så att lån i intecknad egendom som kommunen övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommunen upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsreverser inte inkräktar på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt. Vi föreslår även att det undantag från bestämmelserna om femårig lånetid och årliga amorteringar som görs för lån som kommun övertar vid förvärv av egendom utvidgas till att avse även köpeskillings-

revers som utges som likvid vid fastighetsförvärv.

Vi vill i detta sammanhang erinra om att kommunalrättskommittén föreslagit att skyldigheten för kommun att vid upptagande av lån underställa detta Kungl. Maj:ts prövning slopas.<sup>1</sup>

Vid en uppskattning av kommunernas konstantutlägg för markförvärv bör möjligheterna att utnyttja köpeskillingsreverser bedömas med försiktighet eftersom det får förutsättas ta viss tid innan köpeskillingsreverser mer allmänt kommer i användning. Vi har uppskattat att kommunerna genom utgivande av köpeskillingsreverser kan finansiera ca 50 milj. kr. av den totala markförvärvskostnaden för en årsproduktion av bostäder. Förut har vi antagit att 50 milj. kr. kan finansieras genom övertagande av intecknad gäld i fastigheterna. Av den markförvärvskostnad på 360 milj. kr. som redovisats ovan kan därför ca 260 milj. kr. behöva betalas kontant.

Det bör observeras att beloppet 360 milj. kr. inte avser samtliga kommunala markförvärv. Sålunda har kostnaderna för förvärv av småhustomter i saneringsområden inte beaktats. En kommun måste dessutom förvärva mark för andra ändamål än bostäder. Som exempel kan nämnas industriändamål och trafikändamål. Kommunernas totala kostnader för markförvärv kommer därför att avsevärt överstiga 360 milj. kr.

Vid beräkning av kommunernas kostnader för markförvärv har vi utgått från den fördelning mellan nyexploatering och sanering som har rått under senare år. Om denna relation skulle komma att förändras så att andelen nybyggda lägenheter i saneringsområde ökar, ökar även kommunernas kostnader för markförvärv.

Ovan redovisade belopp, 360 milj. kr., utgör en uppskattning av den totala förvärvskostnaden för den mark som kommunerna genom markvillkoret årligen förutsätts förmedla. Huvuddelen av marken för bostadsändamål förmedlas emellertid redan nu av kommunerna. Vi har därför försökt beräkna hur stor ökningen av kommunernas kostna-

<sup>1</sup> SOU 1965: 40

der blir om vårt förslag genomförs. Som mått på vad kommunerna redan svarar för har valts andelen kommunmark de två första programåren i bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75. Beräkningarna visar att förvärvskostnaderna för den mark som kommunerna redan förmedlar uppgår till ca 235 milj. kr. Under antagande att all kommunal mark bebyggs med stöd av statliga bostadslån blir därför kostnadsökningen ca 165 milj. kr. Den del som måste erläggas kontant blir något lägre eller ca 125 milj. kr.

### 2.5.2 Finansieringsstödet storlek

Kommunernas ekonomi har under senare år varit mycket ansträngd. Minskning av kommunernas investeringar i mark under senare år torde bero på detta. Genom markvillkoret ställs krav på ökade kommunala markförvärv. Om kommunerna skall kunna genomföra dessa markförvärv måste därför finansieringsstödet för kommunala markförvärv ökas.

Finansieringsstödet bör ökas i minst samma utsträckning som kommunernas kostnader för markförvärv ökar till följd av markvillkoret. Det nuvarande finansieringsstödet för kommunala markförvärv, dvs. markförvärvslångivningen, motsvarar emellertid inte det behov som i ansökningar om markförvärvslån redovisats från kommunerna. I många fall avstår kommunerna också från att söka markförvärvslån i vetskaper om att tillgången på lånemedel är knapp. Därvid bör vidare observeras att i ansökningar om markförvärvslån huvudsakligen redovisas kostnader för förvärv av fastigheter inom exploateringsområden. Saneringsutredningen har föreslagit att bestämmelserna ändras så att lån även skall kunna utgå för förvärv av fastigheter i saneringsområde. Vi tillstyrker — med vissa inskränkningar som vi återkommer till nedan — saneringsutredningens förslag. Efterfrågan på lån kommer då att öka kraftigt. Mot denna bakgrund anser vi att tillskottet till markförvärvslånefonden bör vara större än den kostnadsökning för kom-

munerna som uppstår till följd av markvillkoret.

Genom markvillkoret kommer kommunerna att indirekt åläggas genomföra vissa markförvärv — sådana som erfordras för att kommunen skall kunna förmedla marken för det statligt belånade bostadsbyggandet. För att bostadsbyggandet inte skall hindras är det nödvändigt att kommunernas möjligheter att finansiera markförvärven säkerställs. Markförvärvslånefonden bör därför ges en utlåningskapacitet som motsvarar kommunernas kostnader för förvärv av den mark som de genom markvillkoret måste förvärva.

På grundval av de i föregående avsnitt redovisade beräkningarna föreslår vi att markförvärvslånefonden tillförs medel i sådan utsträckning att fonden får en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. per år.

Beloppet 250 milj. kr. kan jämföras med kommunernas totala upplåning (sid. 27). Vid en sådan jämförelse framstår beloppet som förhållandevis ringa. För den enskilda kommunen, som står i begrepp att förvärva mark kan däremot vetskaper om att lånemöjligheter föreligger för just det ändamålet vara av avgörande betydelse för kommunens handlande. Särskilt i finansiellt trängda lägen blir tillgången till lån för markförvärv från en markförvärvslånefond av vikt för förverkligandet av kommunernas markförvärvsplaner. För just det ändamålet finns genom markförvärvslånefondens existens en källa för upplåning tillgänglig även i strama perioder. Markförvärvens effekt på det totala efterfrågeläget är ringa eftersom markförvärv närmast utgör förmögenhetsöverflyttning som inte i och för sig utlöser realinvesteringar och därför inte heller ger upphov till någon ökning i efterfrågan på reala resurser. De torde därför inte kunna påverka graden av ekonomisk aktivitet eller medföra någon störning av det totala efterfrågeläget i landet.

Enligt våra förslag till övergångsbestämmelser kommer bostadslån under en femårig övergångstid att kunna beviljas även för hus som uppförs på byggherreägd mark under förutsättning att marken varit i byggherrens ägo alltsedan den 1 juli 1972. Detta innebär att kommunerna inte kommer att behöva för-

värva all mark som erfordras för det statligt belånade byggandet under de första åren efter det att markvillkoret trätt i kraft. Å andra sidan kommer många kommuner att vara tvungna att genomföra omfattande markförvärv för att möta den nya situationen. Detta gäller naturligtvis i första hand de kommuner som inte fört en aktiv markpolitik och därför inte har någon markreserv. Men även kommuner med en relativt god markberedskap kan tvingas till omfattande markförvärv för att möta den nya situationen. De fastigheter som återstår att förvärva kan dessutom antas vara välbelägna och därför relativt dyra. Kommunernas kostnader för kompletteringsförvärv kan därför bli höga.

Kommunerna bör förvärva marken i god tid innan den skall tas i anspråk för avsett ändamål. I annat fall kan kommunen i samband med förvärvet hamna i en tvångssituation — kommunen måste förvärva marken för att bostadsbyggandet skall kunna genomföras med stöd av statliga lån men har inte möjlighet att tillgripa expropriation. I en sådan situation finns risk för att kommunen tvingas acceptera oförmånliga villkor i samband med förvärvet. Vi har därför föreslagit att kommunerna skall förvärva marken minst fem år före beräknad byggstart vilket innebär att ett bebyggelseområde i sin helhet bör vara i kommunens ägo när det första gången kommer in i kommunens bostadsbyggnadsprogram. Eftersom en marksäljare vet att kommunen måste förvärva marken kan det i framtiden t.o.m. bli mer angeläget än f. n. att kommunen förvärvar marken i god tid före byggstart. Kommunerna bör därför under den femåriga övergångstiden komplettera sitt markinnehav så att de år 1977 om möjligt äger all mark som under den därpå följande femårsperioden skall tas i anspråk för bostadsbyggande.

Mot denna bakgrund föreslår vi att markförvärvslånefonden tillförs medel i sådan utsträckning att fonden redan fr.o.m. budgetåret 1973/74 får en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. per år.

Avsättningarna till fonden har hittills varit 30 milj. kr. för vart och ett av budgetåren 1968/69 till 1970/71 samt 50 milj. kr.

för budgetåret 1971/72. Avsättningen för budgetåret 1972/73 är 75 milj. kr. Under budgetåret 1972/73 kan återbetalningarna till fonden uppskattas uppgå till ca 10 milj. kr. varför fonden för detta budgetår kan förutsättas ha en utlåningskapacitet av ca 85 milj. kr.

Hur stora avsättningarna till fonden behöver vara för att en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. skall uppnås beror på amorteringsvillkoren för utlämnade lån. Saneringsutredningen har föreslagit vissa förändringar av amorteringsvillkoren. Bl.a. föreslås den amorteringsfria tiden bli förlängd från två år till högst fem år.

Med gällande lånebestämmelser uppnås den önskade utlåningskapaciteten om fonden under två år tillförs ca 250 milj. kr. Därefter kan avsättningarna till fonden successivt trappas ner för att helt upphöra efter ytterligare sju år. Förlängs den amorteringsfria tiden till fem år måste avsättningarna till fonden vara närmare 250 milj. kr. under de första fem åren för att den önskade utlåningskapaciteten skall kunna uppnås. Efter denna tid kan avsättningarna reduceras kraftigt för att helt upphöra efter totalt nio år.

Enligt vår mening bör det ses som ett primärt önskemål att fonden ges en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. Endast om detta kan uppnås samtidigt som den amorteringsfria tiden förlängs från två år till högst fem år tillstyrker vi saneringsutredningens förslag om ändrade amorteringsvillkor.

Saneringsutredningen föreslår att markförvärvslånefonden — efter en tvåårig övergångstid — tillförs 200 milj. kr. per år för förvärv av fastigheter för bostadsändamål inom saneringsområden. Utredningens beräkning av lånebehovet har baserats på antagandet att kommunerna skall förvärva och förmedla mark så att allmännyttiga och kooperativa företags innehav av fastigheter inom äldre bostadsområden efter en tioårsperiod uppgår till 60 % av det samlade fastighetskapitalet inom dessa områden. Markförvärvslån föreslås av utredningen kunna utgå även för förvärv av fastigheter som inte skall totalsaneras inom överskådlig tid.

Kostnaderna för dylika förvärv är svåra



att uppskatta. Om den av saneringsutredningen angivna målsättningen skall uppnås torde dock kostnaderna för markförvärv komma att uppgå till betydande belopp.

Enligt vår mening bör förvärv av fastigheter där byggnaderna beräknas kvarstå under överskådlig tid inte finansieras genom markförvärvslån. Det lånebehov som uppkommer i dessa situationer är av långfristig natur och kan alltså inte täckas genom tioåriga markförvärvslån. Möjligheter bör i stället öppnas för kommunerna att finansiera dessa förvärvskostnader med långfristiga lån.

### 2.5.3 Vissa samhällsekonomiska effekter

I markpolitiska utredningen diskuterades de samhällsekonomiska effekterna av kommunala markförvärv företagna i syfte att bygga upp en kommunal markberedskap. Ett antal fastighetsägare skulle tidigare än eljest få disponera ett belopp motsvarande det i fastigheterna bundna kapitalet. I många fall innebär markförsäljningen att jordbruksdriften på området upphör och att den tidigare ägaren överger jordbruksnäringen. Man räknade med att endast en ringa del av köpeskillingen skulle komma att användas för ökad konsumtion. Större delen skulle bli placerad i bankerna som inlåning.

Våra förslag innebär visserligen att många kommuner måste öka markförvärven, men då den kommunala lagerhållningen av mark totalt sett inte ökar genom vad som föreslås utan snarast minskar, blir resultatet, om inte omedelbart så dock på sikt, avtagande markförvärv. Det finns sålunda nu mindre skäl att söka bedöma effekterna av tidigare lagda förvärv än vad då var fallet. Däremot kan det vara av vikt att söka bedöma vilken effekt det förhållandet har, att nästan all mark för bostadsbyggande, åtminstone 90 %, först måste förvärvas av kommunen mot nu endast ca 75 %. Den fråga som närmast skulle besvaras är sålunda: Blir effekterna annorlunda om kommunen förvärvar marken jämfört med om enskilda gör det?

Sett över en litet längre tid måste marken nästan alltid förvärvas; endast i undantagsfall utgör byggherren den ursprungliga ägaren till den. Säljaren av marken torde inte använda likviderna för marken annorlunda om kommunen är köpare eller om byggherren eller byggföretag är det. Några effekter på säljarsidan av att kommunen uppträder som köpare i stället för olika byggintressenter torde således knappast uppkomma.

Finansieringssätten kan emellertid vara andra vid kommunala förvärv än vid privata även om kommunen inte har markförvärvslån att tillgå. Olikheter kan naturligtvis också förekomma mellan olika kommuner inbördes och mellan enskilda. Relationen självfinansiering/lånefinansiering kan vara olika varigenom olika verkningar kan följa. Underlag saknas emellertid för bedömningar av dessa frågor. Det kan dock förtjäna nämnas att på lånemarknaden kommunernas upplåning betraktas på samma sätt som företagens upplåning i den meningen att inte någondera är prioriterad.

Av större betydelse torde vara den effekt på markpriserna som kan väntas följa av att kommunerna blir i stort sett ensamförmedlare av mark för byggande. Genomförs det villkor för statliga bostadslån som vi föreslår, nämligen att mark för statligt belånat byggande skall förmedlas av kommun, blir intresset från byggintressenters sida för lagring av mark mindre och utvecklingen av markpriserna lugnare. Detta skulle bl. a. innebära att inkomstöverföringen till mark-säljarna skulle bli mindre men naturligtvis också att bostadskostnaderna skulle bli lägre.

Finansieras kommunernas markförvärv med lån från en markförvärvslånefond uppbyggd med statsmedel kan vissa speciella verkningar följa. De sammanhänger med det sätt på vilket statsmedlen anskaffas. Sker detta genom en höjning av de statliga skattesatserna blir effekterna vid jämförelse med frånvaro av markförvärvslånefond och i stället höjd kommunalskatt de som följer av att den statliga beskattningen är annorlunda utformad än den kommunala. Sker det genom en ökning av den statliga upplåningen, vilket är det mest realistiska betraktel-

sesättet eftersom statens budget under den här aktuella begränsade tiden kan förväntas förbli underbalanserad, följer en likvidisering av kreditmarknaden, till sin styrka beroende på upplåningsformer och tillämpad ränta.

Effekterna vad gäller upplåningen sammanhänger med att de statliga och kommunala låneinstrumenten har olika egenskaper. De kommunala låneinstrumenten, såsom kommunobligationer eller kommunreverser, betraktas ej allmänt och uppfattas ej av innehavaren som likvida tillgångar. Detta är däremot fallet med en skattkammарväxel eller en statsobligation. Ökar mängden statspapper växer likviditeten. Dessa låneinstrument kan förhållandevis lätt säljas eller belånas och de ingår i kreditinstitutens likviditets- och placeringskvoter. Vid tillgång på kassamedel utgör de för kreditinstituten underlag för utlåning till icke prioriterade ändamål. För att möta detta kan naturligtvis antingen likviditets- och placeringskvotskraven för instituten höjas eller villigheten till placeringar i statspapper allmänt stimuleras med höjd ränta på dessa papper. Vad här har sagts gäller i princip för varje ökning av statsupplåningen, vad än orsaken till ökningen kan vara.

Understrykas bör emellertid att de statliga tillskotten till markförvärvslånefonden föreslås bli förhållandevis små. Dessa skulle utgöra 250 milj. kr. per år när de är som störst. Som jämförelse kan nämnas att den totala prioriterade långivningen, vilken avser bostadsfinansieringen och statens upplåning, uppvisar en årssiffra på för närvarande omkring 12 miljarder kronor. Varje ökning av prioriteringarna bör emellertid omsorgsfullt prövas och angelägenheten av den nya prioriteringen vägas mot den betydelse andra prioriterade ändamål kan tillmätas. Vid sådana överväganden finner vi, mot bakgrunden av markfrågans vikt, att det finns starka skäl för att staten ger finansiellt stöd av föreslagen omfattning och att kreditmarknaden bär den temporära ökningen av prioriterade krediter. De statliga tillskotten till markförvärvslånefonden skall, som framgår av förslaget till fondens uppbyggnad, efter en tid trappas av för att inom ett tiotal år helt upphöra.

## 2.6 *Formerna för markförvärvslångivningen*

### 2.6.1 Gällande bestämmelser och praxis

Kommun som önskar erhålla markförvärvslån skall skriftligen ansöka därom hos Kungl. Maj:t. Ansökan skall inges till bostadsstyrelsen, som med eget yttrande överlämnar ärendet till Kungl. Maj:t för prövning. Till ansökan skall fogas vissa handlingar, uppräknade i kungörelsen om markförvärvslån. Av dessa kan nämnas gravationsbevis, beskrivning av aktuella markområden, kartor utvisande aktuella områden samt kommunens totala markinnehav, regionplan, generalplan, senaste bostadsbyggnadsprogram, markprisutredning. Vidare skall uppgifter om kommunens skatteunderlag, utdebitering, utlåning samt borgensåtaganden redovisas.

Ansökan om lån skall göras senast den 1 mars året efter det att förutsättning för beviljande av lån inträtt, vilket sker då kommunens beslut om förvärv vunnit laga kraft, förköp fullbordats eller lagakraftvunnet avgörande om expropriationsersättning eller förskott på sådan ersättning föreligger.

Hittills har besluten i markförvärvslåneärenden — med några undantag — meddelats i två omgångar per år, i maj-juni och september-oktober. Beviljade lånebelopp har uppgått till högst 2/3 av det belopp som bostadsstyrelsen har tillstyrkt. Lån under 100 000 kr. har inte beviljats och under senare år har ingen kommun erhållit mer än 1,5 milj. kr. i lån. Denna praxis hänger samman med den begränsade tillgången på låne-medel och har inneburit att praktiskt taget samtliga lånsökande kommuner som uppfyllt lånevillkoren beviljats lån.

På grund av bestämmelserna i lånekungörelsen har ansökningar avseende mark för bebyggelse med fritidsbostäder samt mark inom saneringsområden avslagits. Mark för t. ex. industriändamål inom exploateringsområden har däremot kvalificerat för lån. Lån har inte utgått om marken bedömts bli tagen i anspråk inom ca ett år efter kommunens beslut om förvärv.

## 2.6.2 Synpunkter på markförvärvslångivningen

Gällande bestämmelser för markförvärvslån och praxis vid handläggningen av låneansökningar kan sägas innebära att disponibla lånemedel fördelas mellan olika kommuner via prövningen av inkomna låneansökningar. Fördelningen av lånemedlen är därför beroende av vilka kommuner som ansökt om lån samt hur stora belopp ansökningarna avser. Som markpolitiskt instrument är markförvärvslångivningen i sin nuvarande utformning passiv. Det kan dessutom ifrågasättas om inkomna låneansökningar ger en riktig bild av behovet av kommunala markförvärv i olika kommuner och därmed behovet av statligt finansiellt stöd till dessa kommuner. Markpolitiskt aktiva kommuner torde vara överrepresenterade i materialet. Dessa kommuners låneansökningar torde även avse förhållandevis större belopp än ansökningar från kommuner som är mera passiva i markpolitiskt avseende. Behovet av markförvärv, bedömt med hänsyn till markägarsituationen i kommunerna, torde däremot ofta vara större i sistnämnda kommuner. Antalet kommuner som under ett och samma år sökt markförvärvslån har hittills utgjort endast en mindre del av det totala antalet kommuner. Likaså har sökt belopp under ett år uppgått till endast en liten del av kommunernas samlade markförvärvskostnader under året.

Antalet lånsökande kommuner och sökta belopp är alltså väsentliga faktorer för fördelningen av lånemedel. På grund av kungörelsens bestämmelse om tidpunkten för ingivande av låneansökningar kan emellertid efterfrågan på lån och antalet lånsökande kommuner för ett visst kalenderår överblickas först efter den 1 mars påföljande år. Med hänsyn härtill borde egentligen samtliga ansökningar behandlas först efter denna tidpunkt. En sådan beslutsordning skulle emellertid få till följd att tiden mellan förvärv och lånebeslut i många fall blev mycket lång. Nuvarande beslutsordning kan ses som en kompromiss mellan önskemålet om ett gott beslutsunderlag och kravet på snabb handläggning av låneärendena.

I lånehandlingarna redovisas uppgifter om kommunens markberedskap, bebyggelseplanering, finansiella ställning m. m. För lånsökande kommuner har kravet på en så omfattande redovisning inneburit en betydande arbetsbelastning. Syftet med denna redovisning är att erhålla underlag för prövningen av låneansökan. Eftersom beslut i låneärenden fattas innan samtliga låneansökningar avseende förvärv under ett kalenderår inkommit kan emellertid en samlad bedömning av uppgifterna inte göras. Därmed begränsas dessa uppgifters värde som underlag för att bedöma lånebehovet.

Som ovan framhållits kan markförvärvslån beviljas först sedan kommunens beslut om förvärv (motsvarande) vunnit laga kraft. Någon möjlighet att erhålla förhandsbesked om lån anges inte i kungörelsen. Det torde inte heller vara möjligt med nuvarande beslutsordning att på ett administrativt tillfredsställande sätt lösa frågan om ett formaliserat förfarande för förhandsbesked om lån. En kommun måste därför inför ett större markförvärv försäkra sig om att finansieringsfrågan kan lösas även om markförvärvslån inte kommer att utgå. I ett ansträngt kreditmarknadsläge kan detta leda till att markförvärvet inte kan genomföras. Med nu gällande konstruktion kan långivningen således inte anses i önskvärd grad underlätta för en kommun att genomföra ett markförvärv för vilket lån senare kommer att utgå. Detta minskar fondens betydelse som medel för markpolitisk stimulans.

Den beslutsordning som f. n. tillämpas — två beslutsomgångar per år — innebär att en kommun kan få vänta på markförvärvslån drygt ett halvt år från det ansökan ingetts. Detta medför en belastning på kommunens likviditet och innebär att sambandet mellan det aktuella förvärvet och markförvärvslånet uttunnas — markförvärvslånet får karaktär av allmänt kommunlån.

## 2.6.3 Förslag till ändrade bestämmelser

Av det föregående framgår att nuvarande handläggningsordning för markförvärvslånen

är förenad med vissa olägenheter. Den begränsade tillgången på lånemedel har dock knappast gett möjlighet att tillämpa någon annan ordning. Vidare är låneformen relativt ny — den har funnits i knappt fyra år — och tidigare erfarenhet av liknande låneverksamhet saknades när lånen infördes. Enligt vår mening är tiden nu mogen för en översyn av reglerna för markförvärvslångivningen. Med de ökade anslag till lånefonden som vi förordar skapas dessutom förutsättningar för en mera ändamålsenlig handlägningsordning än den nuvarande.

Ett väsentligt krav vid utformningen av en ny handlägningsordning är att kommunerna snabbt skall kunna få besked om lån kommer att utgå för ett visst markförvärv. Förhandsbesked om lån bör även kunna meddelas. För att kommunerna skall kunna planera sin förvärvsverksamhet bättre bör varje kommun dessutom få uppgift om hur stort belopp den totalt kan räkna med i markförvärvslån under en viss tid. Denna tid bör omfatta åtminstone ett år.

Ett annat väsentligt krav är att disponibla lånemedel fördelas på ett riktigt sätt mellan olika kommuner. Grunderna för denna fördelning bör vara kommunernas markförvärvsbehov inom ramen för statsmakternas regionalpolitiska målsättning.

Om dessa krav skall kunna tillgodoses kan fördelningen av lånemedel på kommunerna inte ske som hittills via prövningen av inkomna låneansökningar. En regional fördelning på ett tidigt stadium av disponibla lånemedel förutsätter nämligen att man centralt kan göra en samlad bedömning av samtliga för fördelningen relevanta uppgifter. Uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov som kan läggas till grund för ett beslut om medelsfördelning måste därför inhämtas genom ett förfarande som är skilt från lånehanteringen.

Markförvärvslånen bör även i fortsättningen knytas till vissa genomförda markförvärv. Därigenom betonas lånets karaktär av markpolitiskt stöd.

När ett låneberättigande markförvärv genomförts bör lånet beviljas och utbetalas snabbt. Bl. a. av denna anledning bör en enkel

handläggning av de enskilda låneärendena eftersträvas. Beslutanderätten i enskilda ärenden bör decentraliseras till länsbostadsnämnderna.

Trots den ökning av utlåningskapaciteten hos lånefonden som vi föreslår kommer endast en del av kostnaderna för kommunernas markförvärv att kunna täckas med markförvärvslån. Kommunerna måste därför även framdeles göra väsentliga finansiella insatser. Med hänsyn härtill bör det statliga kreditstödet utformas så att det stimulerar kommunerna att bygga upp en tillräcklig markberedskap.

Markförvärvskostnaderna i en kommun varierar i allmänhet avsevärt från år till år. Handläggning av markförvärvslånen bör därför tillåta en viss flexibilitet i fördelningen av lånemedlen.

Mot bakgrund av de krav som vi anser bör ställas föreslår vi att följande handlägningsordning tillämpas vid markförvärvslångivningen. Förslaget innebär en fördelning av lånemedlen skild från prövningen av enskilda låneärenden.

Kungl. Maj:t, alternativt bostadsstyrelsen, fördelar disponibla lånemedel regionalt på de tre storstadsområdena och på länen i övrigt. En första fördelning görs snarast efter det att riksdagen anvisat anslag för kommande budgetår och omfattar huvuddelen av de medel som under budgetåret beräknas bli disponibla för utlåning (årets anslag samt amorteringar på tidigare utbetalda lån). Fördelningen innebär att ett visst kreditutrymme reserveras för varje storstadsområde resp. län. De medel som inte fördelas i denna omgång utnyttjas för särskilda uppkommande behov t. ex. att en kommun genomför ett mycket omfattande förvärv som bedöms som speciellt angeläget men inte kan finansieras inom ramen för det låneutrymme som tilldelats regionen.

Inom resp. län handhar länsbostadsnämnden fördelningen på kommuner. Länsstyrelsen skall dock — efter förslag från länsbostadsnämnden — fastställa allmänna riktlinjer för fördelningen. Därvid bör länsstyrelsen anlägga ett flerårsperspektiv så att utrymme lämnas för länsbostadsnämnden att

göra omfördelningar mellan åren och därigenom tillgodose det behov av flexibilitet som följer av variationer i kommunernas förvärvsaktivitet. Snarast efter det att låneramen fastställts gör länsbostadsnämnden en preliminär fördelning på kommuner. Denna bör dock inte vara bindande för lånemedlens slutliga fördelning utan bara syfta till att ge kommunerna en ungefärlig uppfattning om vilka lånebelopp de kan påräkna.

Länsbostadsnämnden beslutar i enskilda låneärenden. Därvid skall länsbostadsnämnden tillse att lånemedlen slutligt fördelas mellan kommunerna i enlighet med av länsstyrelsen angivna riktlinjer och i övrigt med hänsyn till kommunernas markförvärvsbehov. Det förhållandet att en kommun redan fått ett stort markförvärvslån kan alltså utgöra avslagsskäl. Eftersom markförvärvskostnaderna för en kommun normalt varierar kraftigt mellan olika år, skall länsbostadsnämnden anlägga ett flerårsperspektiv på fördelningen mellan kommunerna.

Vid fördelningen av kreditstödet inom länet måste beaktas både att kommuner med låg andel kommunmark snabbt behöver förbättra sin markberedskap och att kommuner med högre andel kommunmark bör ges förutsättningar att fortsätta en aktiv markförvärvspolitik.

Fördelarna med här skisserad handläggningsordning är hög flexibilitet och betydande handlingsutrymme för länsbostadsnämnderna. Som markpolitiskt hjälpmedel blir markförvärvslångivningen därför aktiv. En nackdel är att kommunerna inte i förväg med säkerhet kan avgöra vilka möjligheter de har att erhålla markförvärvslån.

Alternativt är följande handläggningsordning tänkbar.

Inom resp. län gör länsstyrelsen — efter förslag från länsbostadsnämnden — en fördelning på kommuner. Denna fördelning skall ha innebörden att ett visst kreditutrymme reserveras för varje kommun i länet för en viss tid. Därmed menas att kommunen under denna tid kan beviljas markförvärvslån upp till det angivna beloppet. Efter hand som kommunen genomför markförvärv som uppfyller förutsättningarna för lån kan an-

sökan om lån göras. Lånen utbetalas därefter så snabbt som möjligt. Beslutanderätten i enskilda låneärenden delegeras till länsbostadsnämnden. Mot slutet av en period kan viss omfördelning av medel bli erforderlig om någon kommun inte utnyttjar sitt kreditutrymme. Fördelen med denna senare modell är att kommunerna i början av varje budgetår bättre kan bedöma sina möjligheter att erhålla markförvärvslån. Därmed underlättas deras planering av förvärvsverksamheten. Administrativt är denna modell enkel. Till dess nackdelar hör att möjligheterna minskar att på rimligt sätt ta hänsyn till de ofta stora variationerna från år till år i kommunernas förvärvsvolym. Det är vidare svårt att omfördela pengar om ett oväntat och angeläget förvärv dyker upp. Länsbostadsnämndens handlingsutrymme krymper och långivningen blir ett mindre aktivt instrument än i det första alternativet.

Grunden för fördelningen av lånemedel skall alltså vara kommunernas markförvärvsbehov inom ramen för statsmakternas bostadspolitiska och regionalpolitiska målsättningar. Markförvärvsbehovet definieras som kommunernas behov av ytterligare markförvärv för att säkerställa att det planerade bostadsbyggandet kan genomföras på kommunmark. Som vi tidigare utvecklat närmare får markvillkoret i kombination med de ändringar i expropriationslagstiftningen som genomförts under senare år till följd att tidsperspektivet för de kommunala markförvärven i framtiden kan vara kortare än tio år. Samtliga markförvärv bör dock vara genomförda fem år före beräknad byggstart, varför förvärven bör aktualiseras sex till åtta år före beräknad byggstart. En kommuns markförvärvsbehov bör därför i markförvärvslänesammanhang anses omfatta all mark som inom åtta år beräknas bli tagen i anspråk för bebyggelse och som kommunen inte äger.

Syftet med markförvärvslångivningen är att underlätta för kommunerna att förvärva mark. Statsmakterna bör dock med markförvärvslånen endast stödja en planmässig markförvärvspolitik. Ett led i en sådan politik är att genomföra förvärven i god tid före beräknad byggstart. Markförvärvslån bör därför i

princip inte utgå för mark som enligt kommunens bostadsbyggnadsprogram kommer att tas i anspråk för bebyggelse inom tre år. Vid bedömning av en kommuns markförvärvsbehov bör därför hänsyn inte tas till sådan mark.

Med här skisserad handläggningsordning där fördelningen av lånemedel på kommuner görs med ledning av uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov bör låneansökningarna kunna förenklas högst avsevärt. Utöver kopia av kommunens beslut om markförvärv och av köpehandlingar behöver till ansökan fogas endast sådant material som krävs för en prövning av markprisets skälighet. Eventuellt kan markprisprövningen slopas både i bostadslåne- och markförvärvslånesammanhang om markvillkoret genomförs.

## 2.7 Markförvärvsprogram

Den föreslagna handläggningsordningen för fördelning av disponibla markförvärvslånemedel på kommuner förutsätter att man centralt har tillgång till uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov. Uppgifterna måste föreligga vid tidpunkten för fördelningen av lånemedel på storstadsområden och län. Erforderliga uppgifter måste därför inhämtas genom ett förfarande som är skilt från prövningen av enskilda låneärenden. Vi föreslår att uppgifterna inhämtas genom markförvärvsprogram som kommunerna upprättar.

Markförvärvsprogrammen bör ingå som en del i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Som vi tidigare framhållit bör emellertid kommunerna förvärva marken minst fem år före planerad byggstart. Ett bebyggelseområde bör alltså i sin helhet vara i kommunens ägo när det första gången kommer in i bostadsbyggnadsprogrammet. Markförvärvsprogrammen måste därför avse en längre tid än bostadsbyggnadsprogrammen.

Genom markvillkoret bör tidsperspektivet för de kommunala markförvärven som vi tidigare framhållit kunna förkortas något i förhållande till vad statsmakterna rekom-

menderat tidigare. Vi har dock funnit att förvärven bör aktualiseras senast sex till åtta år före beräknad byggstart. Markförvärvsprogrammen måste därför omfatta minst åtta år. Med hänsyn till den planering som bör föregå markförvärven och till att markförvärv även framdeles många gånger bör genomföras tidigare än åtta år före beräknad byggstart har vi dock stannat för att markförvärvsprogrammen bör omfatta tio år. Vi föreslår därför att kungörelsen om kommunala bostadsbyggnadsprogram ändras så att kommunerna åläggs att upprätta tioåriga markförvärvsprogram som ingår i bostadsbyggnadsprogrammet. Bostadsstyrelsen bör efter samråd med Svenska kommunförbundet utfärda anvisningar för sådana program.

För de första fem åren bör en fullständig överensstämmelse råda mellan markförvärvsprogrammet och bostadsbyggnadsprogrammet. För de därpå följande fem åren bör markförvärvsprogrammen baseras på den beräkning av det långsiktiga bostadsbyggnadsbehovet som görs i bostadsbyggnadsprogrammen samt på översiktliga fysiska planer såsom regionplan, generalplan och dispositionsplan. Programmen bör även för de sista fem åren såvitt möjligt vara etappindelade i tid och rum, innefatta överväganden om genomförande från ekonomisk synpunkt samt vara kommunalpolitiskt förankrade.

För att markförvärvsprogrammen skall kunna fylla funktionen som underlag för fördelning av disponibla markförvärvslånemedel måste de utgöra program för kommunernas investeringsbehov för markförvärv. Med hänsyn härtill bör också en uppdelning av det planerade byggandet göras på exploaterings- och saneringsområden.

Markförvärvsprogrammen bör för de sista fem åren byggas upp i fyra steg: beräkning av det långsiktiga bostadsbyggnadsbehovet, inventering av tillgängliga markresurser, upprättande av översiktlig plan för markförvärv samt beräkning av det behov av finansiella resurser som markförvärvsprogrammet ger upphov till.

Ett markförvärvsprogram av här antytt slag är nödvändigt för att underlag skall kunna erhållas för fördelning av markförvärvs-

lånedmedlen. Vid sidan härom bör dock ett sådant program utgöra ett värdefullt planeringsinstrument för kommunerna och utgöra underlag för upprättande av rutiner för olika markpolitiska åtgärder.

I föregående kapitel har vi föreslagit att kommunal mark skall vara ett villkor för erhållande av statligt bostadslån. Om detta förslag genomförs får kommunerna bättre möjligheter till styrning av bostadsbyggandet. Kommunerna kan utnyttja sitt inflytande över marken till att ge förutsättningar för rationell produktion och förstärka konkurrensen i byggandet. Formerna för kommunernas fördelning av marken på olika byggherreföretag blir därvid avgörande. Markinnehavet ger kommunerna ett ansvar för effektiviteten och konkurrensen inom bostadsbyggandet som måste komma till uttryck i en noga genomtänkt plan för markfördelningen.

### 3.1 *Nuvarande former för kommunernas markfördelning*<sup>1</sup>

Markförhållandena spelar en avgörande roll för bostadsbyggandets fördelning på olika byggherrekategorier och företag. Genom att köpa mark och utnyttja sina planeringsinstrument kan kommunerna redan i dag styra fördelningen i stor utsträckning.

Inom 80% av flerfamiljshusbyggandet sker på kommunal mark eller mark som upplåtits av kommunen. Kommunens markupplåtelse avser rätten att såväl bebygga marken som förvalta den färdiga bebyggelsen. Bostadsbyggnadsstatistiken visar att årsproduktionen av flerfamiljshus fördelas på allmännyttiga, kooperativa och enskilda

byggföretag i starkt varierande proportioner från kommun till kommun. Andelar från 0 till 100 procent för var och en av de tre byggherrekategorierna förekom år 1969. Fördelningen över en längre tidsperiod än ett år blir jämnare. Staten, landstingen och kommunerna svarar för en relativt blygsam del av flerfamiljshusbyggandet.

I större stadskommuner förekommer ofta att de kommunala organen beslutat hur kommunens mark för flerfamiljshusbyggande skall fördelas på byggherrekategorier och byggherreföretag. Exempel på en fördelning som återkommer i flera kommuner i beslut av detta slag är att ett eller flera allmännyttiga företag tilldelas hälften av marken och resten delas lika mellan HSB, Riksbyggen och den enskilda sektorn, representerad av en lokal sammanslutning av entreprenadföretag.

Många av företagen inom den enskilda sektorn är främst intresserade av att erhålla mark av kommunen för att sysselsätta sin produktionsapparat. Det är inte ovanligt att entreprenadföretagen överlåter färdiga projekt på allmännyttiga eller kooperativa företag för förvaltningen. Fördelningsbesluten styrs i stor utsträckning av en strävan att ge varje företag möjlighet till en jämn nybyggnads-

<sup>1</sup> Redogörelsen är gjord med utgångspunkt i bl.a. uppgifter som inhämtats från länsbostadsdirektörerna i Uppsala, Jönköpings, Kalmar, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Västmanlands, Gävleborgs samt Norrbottens län.



verksamhet. I kommuner där inga riktlinjer för fördelningen bestämts, tilldelas byggherreföretagen mark från fall till fall med hänsyn till företagens önskemål och en mer eller mindre uttalad praxis. Det kommunala bostadsföretaget torde som regel tillgodoses i första hand och företag inom andra sektorer får stå i kö för kommunens mark. I kommuner där flerfamiljshusbyggandet har liten omfattning svarar ofta det allmännyttiga företaget för hela produktionen.

Under senare år har tävlingsförfarande i samband med fördelning av mark till flerfamiljshus prövats i några kommuner. Stockholms kommun har i ett fall upplåtit mark efter en tävling som vände sig till byggherreföretag inom alla tre byggherrekategorierna. Två aktuella tävlingar avser enskilda sektorns del av kommunens mark inom norra Järvafältet och omfattar tillsammans ca 5 000 lägenheter. I Göteborg har den lokala sammanslutningen av entreprenadföretag tagit initiativ till att i samarbete med kommunen organisera tävlingar vid fördelning av mark för den enskilda sektorn.

Av småhusbyggandet är ca hälften styckebyggande där byggherren som regel är en enskild person som bygger för att tillgodose sitt eget bostadsbehov. Gruppbyggandet genomförs av allmännyttiga (inkl. kommuner), kooperativa och enskilda byggherrar. Den dominerande dispositionsformen är äganderätt. En mindre del av de allmännyttiga och kooperativa byggherrarnas gruppbyggda småhus upplåts med hyresrätt resp. bostadsrätt. Omkring 75% av gruppbyggandet sker på kommunal mark eller mark som upplåtits av kommunen. När det gäller småhus med äganderätt avser kommunens markupplåtelse rätten att exploatera marken och som regel också försäljningsansvaret. Kommunerna fördelar ofta sin mark för gruppbyggda småhus på byggherrekategori och företag från fall till fall, utan fastställda ramar. I några kommuner avser fattade beslut om de olika sektorernas andelar vid markfördelningen flerfamiljshus och gruppbyggda småhus sammantagna. I Stockholm och Göteborg, där kommunen engagerat sig i byggherverksam-

het på småhusområdet, finns beslut som innebär att praktiskt taget all återstående kommunal mark för gruppbyggda småhus skall exploateras genom kommunala byggherreorgan. Tävlingar om marktilldelning inom den enskilda sektorn mellan olika hustillverkare och entreprenadföretag har förekommit i mer eller mindre organiserad form under senare år.

Kommunens fördelning av marken på olika byggherreföretag blir i stor utsträckning avgörande för projektstorleken. I många kommuner är bostadsbyggandet så begränsat att projekten med nödvändighet blir relativt små. I nära 100 av de omkring 270 kommunblocken var årsproduktionen av flerfamiljshus år 1969 mindre än 50 lägenheter enligt bostadsbyggnadsstatistiken. Större delen av byggandet, drygt 65%, låg dock i kommunblock där årsproduktionen av flerfamiljshus var större än 500 lägenheter. Fördelningen av mark på byggherrar innebär att byggandet delas upp på ett stort antal projekt. År 1969 var totala antalet flerfamiljshusprojekt som ingick i låneobjekt med preliminärt beslut om statligt bostadslån drygt 1 065 med en genomsnittlig storlek av 60 lägenheter. Omkring 40% av projekten var mindre än 50 lägenheter. Dessa projekt utgör dock inte mer än drygt 10% av det totala byggandet. Av flerfamiljshusbyggandet inom exploateringsområde fanns 36% i projekt med mer än 200 lägenheter. Enligt byggnadsinventeringarna pågick i augusti 1969 totalt 1 135 flerfamiljshusprojekt och 665 projekt med gruppbyggda småhus.

Vår undersökning av de allmännyttiga företagen som redovisas i bilaga 11 ger en aktuell bild av strukturen inom en del av byggherreledet. Vid årsskiftet 1970—71 fanns totalt drygt 700 allmännyttiga företag. Av dessa hade knappt 200 företag inte någon produktion av flerfamiljshus under åren 1966—70. Endast 84 företag hade under denna period en genomsnittlig årsproduktion överstigande 100 lägenheter. Drygt 100 företag byggde kontinuerligt under perioden. Ca 230 företag hade produktion under endast ett eller två av de fem åren.

Under senare år har emellertid många allmännyttiga företag lagts samman. Till övervägande del har sammanläggningarna skett i anslutning till kommunsammanslagningar. SABO har i många fall medverkat vid företagsammanslagningar genom att ställa sina utredningsresurser till kommunernas förfogande. Enligt uppgift från SABO har under treårsperioden 1969—1971 ca 350 allmännyttiga företag berörts av sammanläggningar. Genom fusioner har dessa företag ombildats till 105 allmännyttiga företag. Även inom HSB har under senare år skett en betydande koncentration av byggherrefunktionerna.

De tillfrågade länsbostadsdirektörerna har framhållit att många kommuner nu strävar efter att vid markfördelningen undvika splittning på många och små projekt. Uppgifter i bostadsbyggnadsprogrammen för 1971—75 kan ge en bild av projektstorleken i det planerade byggandet. Omkring 40% av projekten är mindre än 50 lägenheter och utgör 7% av det totala byggandet. Av det planerade flerfamiljshusbyggandet inom exploateringsområde är nästan 80% i projekt större än 200 lägenheter. Uppgifterna innehåller en viss underskattning av projektstorleken i det att även delar av projekt som planeras bli utförda under perioden räknats som självständiga projekt.

Enligt länsbostadsdirektörerna är det relativt ovanligt att kommunerna utnyttjar möjligheterna att ställa krav på bebyggelsens utformning och kostnader i samband med markupplåtelsen. Krav på viss lägenhetsfördelning förekommer ibland. I undantagsfall ställer kommunerna bestämda krav på kostnaderna. Krav på statlig belåning och att lånemyndigheternas villkor uppfylls är ofta en outtalad förutsättning.

### 3.2 Markfördelning och effektiv bostadsproduktion

En utgångspunkt för vår diskussion om markfördelningen är att kommunens ansvar för

bostadsförsörjningen innefattar rätten att besluta om principerna för fördelningen av bostadsbyggandet på allmännyttiga, kooperativa och enskilda byggherrar. Byggandets fördelning på byggherrekategorierna ingår som en väsentlig del i den kommunala bostads- och hyrespolitiken. I de riktlinjer för bostadspolitik som fastlades i slutet av 1940-talet ingick att spekulativa vinstintressen skulle hållas borta från bostadsbyggande och bostadsförvaltning med offentligt stöd. Som målsättning för bostadspolitik upptäcktes att huvudparten av nya flerfamiljshus borde förvaltas av företag som arbetade utan enskilt vinstintresse och i samverkan med kommunen. Samtidigt stimulerades tillkomsten av allmännyttiga bostadsföretag genom att dessa erhöll bostadslån till 100% av fastigheternas avkastningsvärde.

Under 1950- och -60-talen har de allmännyttiga och de kooperativa bostadsföretagen fått den dominerande roll som eftersträvades i efterkrigstidens bostadspolitik. I samband med den omfattande översynen av bostadspolitik vid 1967 års riksdag betonades på nytt att de självkostnadsbestämda bostadsföretagen bör dominera bostadsbyggande och bostadsförvaltning. I prop. nr. 100 år 1967 framhöll departementschefen att uttalandena om de självkostnadsbestämda företagen syftar till att ange vad som från hyrespolitisk synpunkt är väsentligt vid fördelning av byggandet mellan de olika byggherrekategorierna och att det inte var uttryck för en negativ hållning till bostadsbyggande i enskild regi. Departementschefen ansåg det tvärtom önskvärt att bibehålla det konkurrensmoment som ligger däri att byggandet sker i olika företagsformer.

Med den centrala ställning som byggherren intar i byggprocessen har byggandets fördelning på byggherrar avgörande betydelse för hur konkurrensen i bostadsbyggandet gestaltar sig. Statsmakternas här refererade uttalanden anger riktlinjerna för bostadsbyggandets fördelning på förvaltningsformer. Denna målsättning lägger emellertid inte hinder i vägen för att byggherrarnas skicklighet som byggare och förvaltare skall kunna vara

utslagsgivande för fördelning av byggherre-uppdrag.

Markfördelningen måste ses som ett av kommunens viktigaste bostadspolitiska styrinstrument. Fördelningen bör ske med utgångspunkt i klart definierade mål i fråga om byggandets fördelning på dispositionsformer, boendekostnader och boendemiljö. Vid markupplåtelsen kan kommunen i varje projekt omsätta den överordnade målsättningen i ramar för byggherrens handlande.

Den från vår synpunkt väsentligaste aspekten på markfördelningen är kommunens möjligheter att främja effektiviteten i bostadsproduktionen. För effektiviteten viktiga avgöranden i samband med markfördelningen är bl.a. projektens storlek, strukturen inom byggherreledet och möjligheterna till konkurrens i genomförandet.

### 3.2.1 Projektstorlek och byggherrestruktur

Som vi tidigare visat sker en stor del av bostadsbyggandet i kommuner med en tillräckligt stor årsproduktion för projekt där stor-driftsfördelar bör kunna tas till vara. Det är framför allt fördelningen av årsproduktionen på byggherrekategorier och företag som medför en splittrad efterfrågestruktur.

Statsmakterna vidtog under 1960-talets andra hälft flera åtgärder för att motverka splittringen på efterfrågesidan. Riksdagens beslut år 1966 att inrätta en särskild planeringsram för industriellt byggande syftar bl.a. till att främja stora och långsiktiga bostadsprojekt. Enligt Kungl. Maj:ts föreskrifter i anslutning till riksdagsbeslutet skulle projekt med minst 1 000 lägenheter kunna inrymmas i ramen och erhålla förhandsbesked om statligt bostadslån.

Byggindustrialiseringsutredningen konstaterade i sitt betänkande Upphandling av stora bostadsprojekt (SOU 1968:43) att bostadsbyggandet skedde i för små enheter för att en rationell produktion skulle vara möjlig. Utredningen föreslog därför åtgärder för att motverka splittringen i beställarledet. Frågan om byggherresamverkan togs upp i 1969 års statsverksproposition och statsmakterna ut-

talade sig för att både kommunala och statliga myndigheter bör arbeta aktivt för att få till stånd koncentration och samordning av bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen fick i uppdrag att vidta åtgärder i syfte att främja samverkan mellan byggherrar.

Planeringsramen för industriellt byggande synes ha stimulerat kommuner och byggherrar att satsa på större bostadsprojekt. Ansökan om förhandsbesked har hittills lämnats för ett trettio-tal projekt. Många av projekten är belägna i expansiva kommuner inom storstadsregionerna där dessa projekt endast utgjort en mindre del av det totala byggandet i kommunen. En del av dessa stora projekt finns i medelstora kommuner och omfattar då en relativt stor del av kommunens totala byggande. I flera fall har mer än hälften av kommunens totala bostadskvot placerats i ett stort projekt.

Vid remissbehandlingen av byggindustrialiseringsutredningens betänkande Upphandling av stora bostadsprojekt ansåg några remissorgan att stora bostadsprojekt kunde medföra konkurrensbegränsning inom byggherreledet. De menade att stora projekt kunde leda till en alltför stark koncentration av byggandet till ett fåtal eller ett enda byggherreföretag i en kommun. Statens pris- och kartellnämnd och några andra remissorgan pekade på risken för konkurrensbegränsning inom entreprenörledet om en stor del av byggandet under en följd av år koncentrerades till ett projekt och ett entreprenadföretag.

Enligt vår mening har inget av de stora projekt som hittills aktualiserats haft någon negativ inverkan på konkurrensen. Företagsstrukturen inom entreprenörledet har inte förändrats i någon större utsträckning under den senaste femårsperioden. Totala antalet företag har i stor sett varit konstant. De största företagens andel av produktionen har ökat förhållandevis litet. När det gäller att bedöma konkurrenssituationen inom byggandet är det väsentligt att observera att byggmarknaden består av en serie lokala marknader. I bilaga 6 redovisas en undersökning, i vilken gjorts ett försök att analysera de lokala byggmarknadernas struktur med hjälp av arbets-

tidsstatistik från Byggförbundets avtalsområde. De i bilagan redovisade undersökningarna tyder på att ökningen av de största entreprenadföretagens andel främst härrör från nyetablering på marknader där dessa företag tidigare inte varit representerade. Produktionens fördelning på små, medelstora och stora entreprenadföretag synes ha ändrats i relativt liten utsträckning. Riskerna för konkurrensbegränsning genom stora bostadsprojekt minskas av flexibiliteten i företagens produktionsapparat som medger att fördelningen mellan produktion av flerfamiljshus, småhus och produktion inom andra byggnadssektorer kan tillåtas variera inom ganska vida gränser. Marknadsområdet för ett entreprenadföretag är också relativt stort. Det område som företagen verkar inom kan omfatta flera kommuner. Avståndet mellan tätorterna är avgörande för i vilken utsträckning de olika företagens marknadsområden kan överlappa varandra. Ett stort projekt inom en sektor av byggandet i en kommun behöver därför inte nödvändigtvis innebära någon ändrad fördelning av det totala byggandet på företagen.

Man kan emellertid inte bortse från att en från rationalitetssynpunkt önskvärd specialisering av entreprenadföretagens verksamhet kan motverkas av en stark koncentration på ett fåtal projekt. För att hålla jämn sysselsättning kan företagen under sådan omständigheter tvingas bredda sin verksamhet utan specialisering till någon särskild sektor av byggandet. Förhållandena på en lokal byggmarknad kan vara sådana att en ensidig satsning på mycket stora bostadsprojekt kan medföra en skadlig koncentration av produktionen till ett fåtal företag. Även om en lokal monopolställning som missbrukas alltid kan brytas genom nyetablering av andra företag bör kommunerna vara uppmärksamma på konkurrensförhållandena inom byggmarknaden vid uppdelningen på projekt. Stordriftsfördelarna vad avser byggsplatsarbetet är påtagliga vid en ökning av projektstorleken upp till 200—300 lägenheter. I vilken utsträckning serieeffekt och andra fördelar kan vinnas i projekt i storleksordningen 1 000 lägen-

heter är bl.a. beroende på produktionsmetoder, organisation och utbyggnadstakt. En förutsättning för att stordriftsfördelarna i ett stort projekt skall komma till uttryck i låga kostnader är givetvis att det finns flera konkurrerande företag som har tillräcklig kapacitet och för stordrift anpassad organisation. Några generella rekommendationer om lämplig projektstruktur vid markfördelning kan därför inte ges.

Strukturen inom byggherreledet har i viss utsträckning påverkats av företagssammanslagningar och övergång till större projekt. Enligt vår mening är fortfarande fördelarna av en fortsatt samordning och koncentration mer påtagliga än riskerna för skadliga effekter. Byggherren har som beställare en viktig roll i byggprocessen som kräver en kvalificerad insats. Byggherren måste såsom ställföreträdare för bostadskonsumenterna ansvara för kvalitet och kostnad vid projektens utformning inom de ramar som kommunen har ställt upp. Projektledning och upphandling kräver kompetens inom ett stort kunskapsområde för att möjligheterna till ett rationellt genomförande skall kunna tas till vara och ge vinster som kommer konsumenterna till godo. För att byggherren skall kunna bygga upp en egen organisation med resurser för projektledning och upphandling måste den samlade produktionen ha en viss omfattning och framför allt vara kontinuerlig.

De sammanläggningar av byggherreföretag som redan genomförts och som planeras förbättrar förutsättningarna för en effektiv bostadsproduktion. En ökad koncentration kan även åstadkommas genom att byggherrarna samordnar sitt byggande. Bostadsstyrelsen har nyligen påbörjat en försöksverksamhet som i första hand synes syfta till en samordning av bostadsprojekten. Enligt vår mening finns det också goda möjligheter att förstärka mindre byggherreföretags resurser genom att dessa företag anlitar större byggherreföretag för arbetskrävande uppgifter. HSB och Riksbyggen har utbyggda organisationer för sådan service åt bostadsföretag och svarar nu för en betydande samordning genom

att tillhandahålla projekterings- och upphandlingstjänster åt allmännyttiga bostadsföretag. På samma sätt bör större allmännyttiga bostadsföretag kunna anlitas av mindre företag som inte har underlag för att bygga upp en egen fullständig organisation för byggandet. Även SABO bör kunna utnyttjas för sådana service.

I sammanhanget bör understrykas att en koncentration inom byggherreledet är önskvärd från förvaltningssynpunkt. En rationellt ordnad fastighetsförvaltning kräver ett visst underlag. Enligt SABO är ett fastighetsbestånd om 1 000 lägenheter i flertalet fall under gränsen för en självständig rationell förvaltning. Av bilaga 11 framgår att endast 110 av 712 allmännyttiga företag förvaltade mer än 1 000 lägenheter vid årsskiftet 1970—71.

Att döma av de tidigare relaterade uppgifterna i bostadsbyggnadsprogrammen för 1971—75 koncentrerar kommunerna nu byggandet till större projekt. Mot bakgrund av de ansträngningar som redan görs för att få till stånd en fortsatt samordning av byggherreföretagen och deras verksamhet har vi inte funnit anledning att föreslå ytterligare åtgärder från statsmakternas sida. Kommunerna bör givetvis utnyttja möjligheterna att främja byggherresamordningen vid markfördelningen genom att ställa krav på samordning mellan projekt och se till att byggherreuppgifterna anförtros företag som är kompetenta att svara för såväl exploatering som förvaltning. Självfallet bör inte koncentrationen inom byggherreledet drivas längre än vad kraven på kompetens och rationell efterfrågestruktur motiverar. Den konkurrens som åtminstone indirekt finns mellan byggherreföretagen kan i större kommuner vara så värdefull att den motiverar att t.ex. två allmännyttiga företag behålls som skilda enheter.

### 3.2.2 Konkurrens mellan byggherrar vid markfördelningen

Våra förslag i kapitel 4 om upphandlingsregler som villkor för statliga bostadslån syf-

tar till att förbättra konkurrensen i genomförandet av byggherrarnas projekt. Direkt konkurrens kan emellertid åstadkommas även i ett tidigare skede av byggprocessen, vid fördelningen av kommunens mark på olika byggherreföretag.

Inför markfördelningen står de i kommunen verksamma byggherrarna som vill utöka sitt bostadsbestånd i en konkurrenssituation. Direkt konkurrens kan åstadkommas om kommunen låter byggherrarna tävla om uppdraget att bygga och förvalta. Om kommunen utser byggherre på annat sätt än genom tävling kan det finnas en indirekt konkurrens genom att den utsedde byggherren löper risk att bli utan mark nästa gång kommunen upplåter mark om han inte sköter sitt uppdrag och det finns andra byggherrar som kan påvisa bättre resultat.

Tävling vid markfördelningen inom *flerfamiljshusbyggnad* ger konkurrens om projekten där det samlade resultatet av byggande och förvaltning blir utslagsgivande. En modell för sådana tävlingar presenterades år 1967 i en utredning av statens pris- och kartellnämnd, Samordning och splittring inom byggområdet. Modellen byggde på att kommunen skulle infordra separata anbud för byggande och förvaltning från entreprenadföretag och byggherrar i två steg. Den konstellation av anbud för byggande resp. förvaltning som gav det bästa totalresultatet skulle antas och kommunen träffa avtal med det företag som avgett det aktuella förvaltningsanbudet. Vid remissbehandlingen av utredningen ifrågasatte ett flertal remissorgan möjligheterna att praktiskt realisera upphandlingar enligt en så komplicerad modell, bl.a. mot bakgrund av rådande institutionella förhållanden inom bostadsbyggnad.

Enligt vår mening finns det enklare former för tävling vid markfördelning. Motiven och möjligheterna att tillämpa tävlingsförfarande måste ses mot bakgrund av byggandets fördelning på dispositionsformer och byggherrekategorier. Flerfamiljshusbyggnadens fördelning på hyresrätt och bostadsrätt faller utanför ramen för ett tävlingsförfarande. De två dispositionsformerna är från eko-

nomisk synpunkt alltför olika för de bostads-sökande för att fördelningen skulle avgöras genom tävling.

När det gäller markfördelning inom ramen för upplåtelseformen hyresrätt utgör allmännyttiga och enskilda företag tänkbara konkurrenter. Tävlingar som är öppna för båda dessa kategorier torde dock som regel vara svåra att genomföra. Skilda lånevillkor och produktionsförutsättningar hos allmännyttiga resp. enskilda företag innebär stora risker för att konkurrensen blir snedvriden. De allmännyttiga företagen saknar i normala fall egen produktionsapparat och måste söka en partner för anbudsgivningen bland entreprenadföretag som kan ha intresse att för egen räkning lämna anbud på byggande och förvaltning. Dessutom kan hyrespolitiska synpunkter på bostadsmarknadens sammansättning i många fall ge kommunen motiv att styra fördelningen av byggandet på allmännyttiga och enskilda byggherrar. Vi har tidigare erinrat om statsmakternas uttalande att de självkostnadsbestämda bostadsföretagen bör ha ett dominerande inflytande på bostadsmarknaden.

Tävling mellan företag inom den allmännyttiga sektorn omöjliggörs i de flesta kommuner av att det bara finns ett verksamt företag inom denna sektor. Flertalet allmännyttiga byggherrar anlitar entreprenadföretag för själva byggnadsarbetet och konkurrens i producentledet blir därigenom möjlig. Vårt förslag i kapitel 7 att endast helkommunala bostadsföretag skall godkännas som låntagare inom den allmännyttiga sektorn innebär att det för dessa företag inte skulle finnas några bindningar med företag inom producentledet. För de allmännyttiga företag som genomför byggandet i egen regi och som från effektivitetssynpunkt bör utsättas för konkurrens från andra företag har vi som framgår av kapitel 4 föreslagit särskilda regler för kontroll av effektiviteten.

De egenregibyggnads allmännyttiga företagen har bättre förutsättningar för att tävla med enskilda sektorns företag. Enligt vår mening är det positivt om dessa företag på detta sätt skulle få tillfälle att konkurrera

med entreprenadföretag. Vi vill dock peka på att den entreprenadverksamhet som skulle kunna bli följden av deltagande i anbudstävlingar i samband med markfördelning kan sägas ligga något vid sidan av det kommunala verksamhetsområdet. Om ett sådant egenregibyggnads företag tävlar i den egna kommunen är det också risk för att konkurrensen inte blir effektiv. Kommunens intresse av att företagets produktionsapparat hålls sysselsatt kan vara svårt att kombinera med en tävling. En förutsättning torde därför vara att engagemanget i tävlingsprojekt endast utgör en mindre del av företagets totala verksamhet. Förutsättningarna för en effektiv konkurrens torde vara bättre om de egenregibyggnads allmännyttiga företagen får tävla utanför den egna kommunen. Det syns främst vara i storstadsregionerna som tävlingar av detta slag kan vara möjliga.

Vid markfördelning för flerfamiljshusbyggandet inom enskilda sektorn synes tävlingsförfarande vara väl lämpat. Vårt förslag till upphandlingsregler i kapitel 4 innebär att egenregibyggnads projekt inom den enskilda sektorn inte erhåller statliga bostadslån, med undantag för de fall där marken upplåtits efter tävlingsförfarande. Presumptiva deltagare är i detta fall entreprenadföretag som antingen själva vill svara för förvaltningen eller kan anvisa annan förvaltare inom enskilda sektorn som är beredd att överta denna uppgift. Enligt vår mening är det olämpligt att i tävlingar av detta slag tillåta att anbudsgivare samarbetar med byggherreföretag inom den allmännyttiga sektorn. De skilda lånevillkoren skulle i ett sådant fall vara en konkurrensfaktor som starkt kan begränsa antalet tävlande mot bakgrund av att det i varje kommun i många fall endast finns högst ett eller två allmännyttiga företag som står till förfogande för ett samarbete. Att flera entreprenadföretag samarbetar med samma byggherreföretag torde vara uteslutet. För att vidga konkurrensen är det angeläget att BPA ges tillfälle att delta i tävlingar inom enskilda sektorn.

När det gäller markfördelning inom den kooperativa sektorn finns det enligt vår me-

ning inga principiella hinder mot att använda tävlingsförfarande. Deltagare i en sådan tävling kan vara HSB och Riksbyggen. Entreprenadföretag eller andra företag som kan erbjuda samma förvaltaransvar som de rikskooperativa företagen kan också tänkas delta. Lånevillkoren kan bli samma för rikskooperativa och övriga företag genom att kommunen engagerar sig i den byggande föreningen. Olikheterna i fråga om produktionsförutsättningar kan emellertid medföra risk för en snedvriden konkurrens. HSB skulle t.ex. i en sådan tävling behöva söka en partner inom entreprenörledet, dvs. bland företag som kunde ha intresse av att själva delta. Detta förhållande kan givetvis medföra svårigheter för HSB att få fram ett konkurrenskraftigt anbud när det gäller produktionskostnaderna. Mot bakgrund av att HSB-föreningarna tillsammans utgör en av landets största beställare inom byggområdet och därmed har goda kontakter med entreprenadföretagen torde det dock som regel inte vara något större problem för HSB att finna en entreprenör med tillräcklig kapacitet och intresse för samarbete. Riksbyggen befinner sig i en motsvarande situation i den mån BPA inte har någon byggnadsverksamhet etablerad inom kommunen eller regionen och projektet inte ger underlag för etablering. När kommunen undersöker konkurrensförutsättningarna för tävling inom den kooperativa sektorn måste de rikskooperativa företagens möjligheter att samarbeta med entreprenadföretag uppmärksammas.

Motiven och möjligheterna att anordna tävling vid markfördelning för *gruppbbyggda småhus* beror bl.a. på dispositionsformen. Inom den allmännyttiga sektorn svarar kommunens bostadsföretag (eller kommunen själv) för vissa byggherrefunktioner och anlitar entreprenadföretag för genomförandet. De byggherrefunktioner som här blir aktuella varierar beroende på bl.a. om husen skall upplåtas med hyresrätt eller äganderätt och i så fall säljas genom byggherrens eller entreprenadföretagets försorg. Egenregibyggnad i fråga om småhus förekommer endast i obetydlig utsträckning inom den all-

männyttiga sektorn. Upplåtelseformen bostadsrätt används f.n. i liten omfattning inom småhusbyggandet. Både HSB och Riksbyggen upplåter en stor del av husen i sin produktion med äganderätt och anlitar i stor utsträckning Borohus resp. BPA för själva byggnadsarbetet. Inom den enskilda sektorn upplåts husen praktiskt taget uteslutande med äganderätt. En stor del av produktionen sker i egen regi och på mark som ägs av det byggande företaget eller upplåtits av kommunen utan konkurrens. Det är enligt vår mening väl motiverat att använda tävlingsförfarande vid fördelning av mark för småhusändamål. Vid dispositionsformen äganderätt förenklas tävlingen av att den endast avser byggandet. Erfarenheterna från genomförda tävlingar inom detta område visar att konkurrensen spelar en väsentlig roll när det gäller att uppnå goda kostnadsresultat.

Oavsett vilken byggherrekategori markupplåtelsen gäller är tävlingsförfarandet inte möjligt eller lämpligt att tillämpa i varje projekt. En första förutsättning är givetvis att det finns minst två företag som kan konkurrera med i stort sett likartade förutsättningar. Att genomföra en tävling är arbetskrävande både för kommunen och tävlingsdeltagarna. Tävlingsförfarandet måste därför användas med urskillning och i första hand i projekt där kommunen själv vill kontrollera konkurrensen genom att engagera sig i en upphandling. Formen för en tävling måste bestämmas med hänsyn till projektets förutsättningar och resurserna hos de presumtiva deltagarna. Om underlaget för tävlingen består av en elastisk stadsplan och ett program med kommunens krav på projektets utformning måste varje tävlande själv svara för projekteringen. Kommunen måste bedöma "anbudens" både med hänsyn till kostnadsegenskaper och kvaliteter hos den föreslagna utformningen av projektet. Denna "totalentreprenadform" är arbetskrävande om man ser till de tävlandes totala insats. Den bör i första hand användas för större projekt som ger entreprenörerna motiv för ett stort risktagande. Ett stort projekt kan också ge möjlighet för kommunen att betala ett bidrag till

projekteringskostnaderna. Genom inbjudan kan kommunen begränsa antalet deltagare så att projekteringskostnaderna hålls nere. Givetvis bör kommunen dock inte hindra något företag att delta. För små projekt och projekt där förutsättningarna är starkt styrande eller där andra skäl medför att byggherrarnas frihet att själva eller i samarbete med en entreprenör bestämma utformningen inte kan tänkas innebära några påtagliga fördelar bör "totalentreprenadformen" inte användas renodlad. I sådana fall bör kommunen underlätta byggherrarnas eller entreprenadföretagens projekteringsarbete genom att foga ritningar och beskrivningar till tävlingsunderlaget i erforderlig omfattning.

En tävling om marktilldelning måste organiseras på i princip samma sätt som en byggnadsupphandling. Detta medför stora krav på kompetens och resurser hos kommunerna. Kommunen måste ta det fulla ansvaret för tävlingens genomförande men kan givetvis utnyttja konsulter för delar av det praktiska arbetet. Tävlingar inom den enskilda sektorn kan givetvis också som planeras i Göteborg ordnas i samarbete med den lokala sammanslutningen av byggnadsentreprenörer. Det är dock väsentligt att kommunen själv satsar tillräckliga personalresurser för att ha full kontroll över tävlingens genomförande och den segrande anbudsgivarens arbete med att fullgöra projektet. Den kompetens i fråga om upphandling som kan finnas hos kommunens eget byggherreföretag bör givetvis också kunna utnyttjas.

Även om utnyttjandet av markfördelnings-tävlingen kan bli mera omfattande än i dag torde fördelning utan föregående tävling förbli den vanligaste formen. Oavsett hur markfördelningen sker måste kommunen känna sitt ansvar för att kostnaderna för projekten hålls nere. När fördelningen sker utan föregående tävling måste kommunen se till att byggherreuppdraget anförtros en byggherre som är villig och kompetent att bygga och förvalta i enlighet med konsumenternas önskemål. Det är angeläget att kommunerna följer byggherrarnas byggande och förvaltande verksamhet för att få underlag för markför-

delningen. Kommunerna bör använda sin ställning som markägare till att ställa krav på projektens utformning och kostnader i samband med markupplåtelsen. Även om kommunen saknar direkta sanktionsmöjligheter kan sådana krav utgöra en sporre för byggherrarna med tanke på framtida marktilldelning. Möjligheterna till direkt konkurrens mellan byggherrarna är i många fall begränsade. Det är då desto viktigare att kommunen verkligen utnyttjar de andra medel som finns för att stimulera effektiviteten.

Behovet av att ställa krav på projektsamordning i samband med markupplåtelsen har vi tidigare nämnt.

### 3.2.3 Rolfördelningen mellan kommun och byggherre

Ansvar för bostadsförsörjningen och boendemiljön ger kommunerna anledning att ställa krav på och i viss utsträckning bestämma projektens utformning och innehåll. Genom sitt bestämmande över detaljplaneringen kan kommunerna reglera bebyggelsens yttre form. Krav på innehåll och kostnader i form av t.ex. ramar för lägenhetsfördelning och hyra kan ställas i exploaterings- eller markupplåtelseavtal. Därutöver har byggherren att svara för projektets utformning och ekonomi. Rollen som "ställföreträdande konsument" delas på detta sätt mellan kommun och byggherre.

Vilka konkreta uppgifter kommunen behöver ta på sig i samband med markfördelningen blir beroende av bl.a. omständigheterna i det enskilda projektet. Ett minimikrav på kommunens insats vid markupplåtelse bör vara att kommunen anger en kostnadsnivå och preciserar de mest elementära kvalitetskraven på bostäderna och boendemiljön: lägenhetsstorlekar, utrustningsstandard, hushöjder, bostadskomplement. Genom att skaffa sig kunskaper om kostnaderna för olika kvaliteter i bostadsbyggandet bör kommunerna kunna utveckla en meningsfull styrning av byggandet.

Tävlingsförfarande vid markfördelningen



medför en påtaglig och resurskrävande utökning av kommunens aktiva roll i byggprocessen. Att arrangera en tävling om marktilldelning är i praktiken samma sak som att göra en upphandling genom anbudsinfördan, bortsett från att något köp aldrig fullföljs. Samma krav på strikta former för anbudsunderlag, anbud och val av anbud som gäller vid vanlig byggnadsupphandling måste iaktas för att en tävling vid markfördelningen skall vara meningsfull och ge gott resultat. Våra synpunkter i kapitel 4 på formerna för upphandling gäller i princip även i fråga om tävlingar vid markfördelning.

Totalentreprenaden kan i vissa fall vara en lämplig tävlingsform. Kommunen preciserar krav och önskemål från konsumentsynpunkt i ett program och anbudsgivarna tävlar om att åstadkomma projekt med så goda kostnads- och kvalitetsegenskaper som möjligt. Bedömningen av kostnaderna måste avse såväl de olika delkostnaderna som det totala hyresbeloppet.

Ett genomtänkt program och noggrann uppföljning av färdigprojekteringen hos vinnande anbudsgivare och kontroll av den färdiga bebyggelsen är väsentliga förutsättningar för att denna tävlingsform skall fungera väl. Man kan inte bortse från att anbudsgivarna kan spekulera i att avsaknaden av motpart när tävlingen väl är avgjord ger möjligheter till att välja utförande med låg kvalitet. Det är också viktigt att kommunen ställer konkreta krav på drift och underhåll av bostadsområdet. Anbudsgivarna bör vara skyldiga att klart redogöra för vilka service- och underhållsåtgärder, som ingår i anbudet. Normer för denna del av fastighetsförvaltningen saknas nästan helt. Bostadsstyrelsen, Hyresgästernas riksförbund och berörda byggherreorganisationer borde ta initiativ till en sådan normering. Underlag för normer gällande drift och underhåll borde bl.a. kunna utarbetas av bostadsstyrelsens utredningsgrupp för konsumentupplysning inom bostadssektorn.

Att den hyra som tas ut efter färdigställandet överensstämmer med anbudet är inte lätt att kontrollera. Hyran kan knappast bindas till anbudet under någon längre tid. I den av-

talskonstruktion som tillämpas vid tävlingar av detta slag i Stockholm anges att ändring av i avtalet preciserade bestämmelser om beräkning av kapitalkostnader och reglering av driftkostnadernas storlek får ske endast efter överenskommelse med Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm. I bilaga 7 redovisas exempel på hur avtalet kan utformas och vad ett enkelt program för drift och underhåll kan tänkas innehålla. När det gäller gruppbyggda småhus med äganderätt som upplåtelseform har inte anbudsgivarna något förvaltningsansvar. Kommunens bevakning av kvalitetskraven måste ske med hänsyn till detta.

Kommunens uppgifter och ansvar ökar väsentligt om anbudsunderlaget skall kompletteras med ritningar och beskrivningar som mer eller mindre fullständigt bestämmer bebyggelsens utformning. Om anbudsunderlaget omfattar färdiga handlingar har kommunen praktiskt taget helt övertagit byggherrens beställaruppgift. Anbudsgivarens roll renodlas till att avse själva byggnadsarbetet och förvaltningen. En ytterligare renodling är att tävlingen endast avser byggnadsarbetet. Kommunen står då som beställare och det blir fråga om en normal upphandling. Markfördelningen skulle därmed innefatta överlåtelse av en färdig bebyggelse, eventuellt till specialiserade förvaltningsföretag.

Den sist skisserade rollfördelningen kan synas innebära en radikal ökning av kommunernas uppgifter i genomförandet av bostadsbyggandet. Det finns dock kommuner som i viss utsträckning redan arbetar på det sättet. Småhusbyggandet i Stockholm och Göteborg ger exempel på just denna rollfördelning där kommunen svarar för projektering, upphandlar byggnadsarbetet av en entreprenör och överlåter de färdiga husen på nyttjarna. När det gäller flerfamiljshus finns det kommuner som svarar för alla eller flertalet byggherrefunktioner under genomförandet och överlåter den färdiga bebyggelsen på ett eget allmännyttigt bostadsföretag.

Att kommunerna i ökande utsträckning engagerar sig i byggherreuppgifterna på det sätt som vi här skisserat ger möjligheter till

ett vidgat konsumentinflytande över bostadsbyggandet genom de politiska organen. De beslutande instanserna skulle ställas inför att formulera generella och projektbundna mål för boendemiljön och kontrollera bostadsbyggandets resultat. Att kostnaderna hålls nere genom en förstärkt konkurrens i producentledet är ett väsentligt konsumentintresse.

Behovet av ett kommunalt engagemang i byggherreuppgifterna på småhusområdet har framhållits i en promemoria om Vissa frågor rörande rationellt småhusbyggande (In 1971: 4), utarbetad inom inrikesdepartementet. Enligt promemorian kan speciella organ vara motiverade i större kommuner för planering och genomförande av småhusprojekt och för mindre kommuner kan ökade resurser och kompetens åstadkommas genom interkommunal samverkan.

De för kommunen aktuella uppgifterna är i många stycken likartade i fråga om flerfamiljshus och gruppbyggda småhus. Formen för verksamheten måste bestämmas med hänsyn till förutsättningarna i varje kommun. Ansvar för att ligger på kommunstyrelsen. En samordning med kommunens upphandlingsverksamhet i fråga om skolor och andra kommunala byggnader kan vara motiverad. Hur långt kommunens engagemang skall sträcka sig kan inte avgöras generellt. En viktig aspekt på rollfördelningen mellan kommun och byggherre är behovet av erfarenhetsåterföring från förvaltning till nyproduktion. Kommunen kan inte svara för en långtgående byggherrefunktion utan att beakta förvaltningssynpunkterna. Om kommunen har ett eget förvaltande bolag bör förvaltningserfarenheter kunna överföras till byggherreverksamheten. Krav på bostädernas utformning med hänsyn till rationell förvaltning kan i stor utsträckning vara generella. Utrymme för företagsbundna specialiteter kan där så erfordras ges i kommunens programmering.

#### 4.1 Inledning

I kapitel 2 har vi behandlat markfrågorna och bl.a. föreslagit att i huvudsak all mark för bostäder som byggs med stöd av statliga lån skall förmedlas av kommun. Den föreslagna reformen är avsedd att skapa grundläggande förutsättningar för effektiv konkurrens i bostadsbyggandet. Reformen kan emellertid inte ensäkra konkurrens i bostadsproduktionen. När byggprocessen är organiserad på traditionellt sätt har nämligen byggherren det direkta inflyandet över produktionens genomförande. Konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet kommer därför att bestämmas av om kommunerna vid sin markfördelning anförtrot bostadsproduktionen åt byggherrar som utövar beställarfunktionen på ett kvalificerat sätt och upphandlar bostadsproduktionen i konkurrensstimulerande former.

I detta kapitel behandlar vi frågan om hur byggprocessen bör organiseras och hur byggherrens upphandling bör bedrivas för att konkurrensen i bostadsbyggandet skall kunna bli effektiv.

##### 4.1.1 Upphandlingsformer inom bostadsbyggandet i dag<sup>1</sup>

Det finns två huvudformer för bostadsproduktion — entreprenadupphandling och egenregibyggnad. Gränsen mellan de båda

genomförandeformerna är flytande, eftersom egenregibyggnaden sällan utför alla arbeten med egen personal. De egenregibyggnadsbyggherreföretagen utnyttjar nämligen konsulter och underentreprenörer i varierande omfattning. Det för egenregibyggnaden utmärkande är emellertid att den har egen personal för åtminstone den administrativa byggsamordningen och vissa byggnadsarbeten.

För den del av bostadsproduktionen som upphandlas på entreprenad är det av intresse att se hur byggherren går till väga när han infordrar anbud. Byggherrens anbudsinfordran kan ske med varierande grad av öppenhet. Vid *öppen anbudsinfordran* utlyser byggherren entreprenaden genom annonsering och inbjuder intresserade entreprenörer att lämna anbud. Vid *begränsad anbudsinfordran* vänder sig byggherren till en bestämd krets av entreprenörer med sin anbudsfrågan. Om byggherren vänder sig till bara en entreprenör — utan föregående anbudsävling — brukar förfarandet benämnas *förhandlingsentreprenad*. (Detta begrepp skall inte förväxlas med upphandlingsformen "förhandlingsupphandling" i upphandlingskommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse).

Uppgifter om upphandling av statligt belånade *flerfamiljshus* sammanställs av låne-

<sup>1</sup> I bilaga 8 återges ett utdrag av en skrivelse från Svenska Byggnadsentreprenörföreningen som beskriver upphandlingsförfarandet och hur ett anbud kommer till.

Tabell 4:1. Flerfamiljshusproduktionen åren 1968—1970 fördelad efter upphandlingsform för olika byggherrekategorier. Källa: Låneunderlagsgruppen.

År	Allm Koop Ensk	Antal lägen- heter	Därav i %					
			Egen regi	Entreprenad				
				Totalt	Sätt för anbudsinfördran			
				Öppen anbuds- räkning	Inbjuden anbuds- räkning	Förhand- lings- entreprenad	Annat upp- handlings- sätt	
1968	A	31 313	19	81	30	23	23	5
	K	13 424	3	97	6	30	59	1
	E	12 562	75	25	1	5	13	5
	Samtl	57 299	28	72	18	21	29	4
1969	A	32 999	12	88	28	27	28	5
	K	15 443	3	97	12	23	60	2
	E	10 095	76	24	2	4	17	1
	Samtl	58 537	21	79	19	22	35	3
1970	A	37 685	17	83	27	28	25	3
	K	14 300	1	99	12	27	58	3
	E	9 929	76	24	3	1	19	0
	Samtl	61 914	23	77	19	24	32	2

underlagsgruppen inom inrikesdepartementet. I tabell 4:1 redovisas hur flerfamiljshus för vilka preliminära lånebeslut meddelades åren 1968—1970 fördelas på genomförandeformer och, i fråga om den entreprenadupphandlade produktionen, sätt för anbudsinfördran. De tre byggherrekategorierna allmännyttiga, kooperativa och enskilda byggföretag redovisas var för sig. I tabellen används samma termer som låneunderlagsgruppen använt för att beskriva upphandlingsättet.

De allmännyttiga bostadsföretagen, som svarar för mer än hälften av flerfamiljshusbyggandet, bygger en femtedel eller mindre i egen regi. Den produktion som upphandlas på entreprenad fördelar sig med ungefär lika stora delar på öppen anbudstävling, inbjuden anbudstävling och förhandlingsentreprenad. Inom den kooperativa byggherresektorn, med cirka en fjärdedel av produktionen, är egenregiproduktionen av mycket liten omfattning. Upphandlingsformen förhandlingsentreprenad dominerar och har använts för mer än hälften av byggandet. Drygt en tredjedel upphandlas genom anbudstävling. Inom den enskilda byggherresektorn, som har knappt en femtedel av produktionen, dominerar egenregi byggandet. Tre fjärdedelar av lägenheter-

na i flerfamiljshusen som uppförs av privata byggherrar byggs i egen regi. Den närmast vanligaste genomförandeformen är förhandlingsentreprenad medan bara omkring 5% av byggandet i denna byggherrekategori upphandlas efter öppen eller inbjuden anbudstävling.

När det gäller att belysa konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet finns det anledning att i redovisningen av upphandlingsformerna göra skillnad mellan å ena sidan produktion som upphandlats i anbudskonkurrens, dvs. efter anbudstävling mellan två eller flera företag, och å andra sidan produktion som genomförts utan direkt konkurrens. I tabell 4:2 har en sådan uppdelning gjorts i fråga om flerfamiljshus för vilka statliga bostadslån preliminärt beviljats under treårsperioden 1968—1970.

Under treårsperioden har mindre än hälften av flerfamiljshusproduktionen upphandlats efter anbudstävlingar. Anbudskonkurrens dominerar som upphandlingsform bara inom kategorin allmännyttiga bostadsföretag. Drygt en tredjedel av den kooperativa produktionen upphandlas efter anbudstävling medan motsvarande siffra för privata byggherrar är 6%.

Tabell 4.2. Flerfamiljshusproduktion åren 1968—1970 fördelad efter anbuds-konkurrens/ej anbuds-konkurrens för olika byggherrekategorier. Källa: Låneunderlagsgruppen.

Allm Koop Ensk	Antal lägen- heter	Därav i %	
		Egen regi + förhandlings- entreprenad	Öppen + in- bjuden an- budsräkning
A	97 569	43	57
K	42 309	63	37
E	31 831	94	6
Samtliga	171 709	58	42
Annat upphand- lingssätt	6 041		
Totalt	177 750		

Beroende på omfattningen av entreprenörens åtaganden brukar man skilja mellan tre *entreprenadformer*: delad entreprenad, generalentreprenad och totalentreprenad. Vid *delad entreprenad* är bygguppdraget uppdelat på ett antal specialentreprenader, som alla direktupphandlas av byggherren. En av entreprenörerna utses att vara huvudentreprenör med uppgift att organisera arbetsplatsen medan de olika entreprenörerna är sidoordnade och byggherren svarar för samordningen av entreprenaderna. Vid *generalentreprenad* har ansvaret för utförandet av hela eller större delen av byggnadsprojektet lagts på en entreprenör, generalentreprenören, oftast byggnadsentreprenören. Generalentreprenören upphandlar underentreprenader (eller övertar entreprenader som byggherren själv upphandlat) samt svarar för den för projektets genomförande nödvändiga samordningen. *Totalentreprenad* innebär en ytterligare vidgning av entreprenörens ansvarsområde. Förutom att totalentreprenören svarar på samma sätt som generalentreprenören för byggandet svarar han för projektering på grundval av det program som byggherren tillhandahåller (tabell 4: 3).

Det bör här anmärkas att den redovisade andelen totalentreprenad torde vara för hög. I många projekt som angetts som totalentreprenad torde entreprenörens uppdrag inte ha omfattat mer än en del av projekteringen.

Tabell 4.3. Flerfamiljshusproduktionen (egen regi ej inräknad) åren 1968—1970 fördelad efter entreprenadform och olika byggherrekategorier. Källa: Låneunderlagsgruppen.

År	Allm Koop Ensk	Antal lägen- heter	Därav i %		
			Totalent- reprenad	General- entr.	Delad entr.
1968	A	25 205	28	29	43
	K	12 995	20	58	22
	E	3 193	50	35	15
	Samtl	41 393	27	39	34
1969	A	28 981	30	36	34
	K	15 021	29	48	23
	E	2 387	46	32	22
	Samtl	46 389	30	40	30
1970	A	31 248	35	35	30
	K	14 210	27	48	25
	E	2 379	35	48	17
	Samtl	47 837	33	40	28

Låneunderlagsgruppens redovisning av upphandlingsformerna inom flerfamiljshusproduktionen omfattar även *prisbestämningssättet* vid entreprenadupphandling. Låneunderlagsgruppen skiljer mellan tre huvudformer för prisbestämning, nämligen fast pris, löpande räkning samt annan prisbestämning. Fast pris kan vara med eller utan indexreglering. Löpande räkning kan vara med eller utan kostnadstak. I tabell 4:4 anges hur den entreprenadupphandlade flerfamiljshusproduktionen fördelar sig på olika prisbestämningssätt.

I fråga om det statligt belånade *småhusbyggandet* sammanställs inte fortlöpande statistik över upphandlingsformerna. Vi har emellertid av låneunderlagsgruppen fått en redovisning av upphandlingsformerna för småhus som inte skall bebos av byggherren (s. k. tvåbeslutsärenden) med preliminärt lånebeslut år 1970 (tabell 4:5).

Fördelningen på genomförandeformer inom de olika byggherrekategorierna överensstämmer i stora drag med vad som gäller för flerfamiljshusen. Inom småhusbyggandet är emellertid den enskilda byggherresektorn den dominerande, vilket innebär att egenregibyggande är den vanligaste genomförandeformen — 55% av småhusen uppförs i egen regi. Bara en tredjedel av småhusen

Tabell 4:4. Flerfamiljshusproduktionen (egen regi ej inräknad) åren 1968—1970 fördelad efter prisbestämning för olika byggherrekategorier. Källa: Låneunderlagsgruppen.

År	Allm Koop Ensk	Antal lägen- heter	Därav i %				
			Fast pris		Löpande räkning		Annan pris- bestämning
			utan kostnads- reglering	med kostnads- reglering	utan kostnads- tak	med kostnads- tak	
1968	A	25 205	30	60	2	6	3
	K	12 995	37	60	1	—	2
	E	3 193	29	43	20	5	3
	Samtl	41 393	32	59	3	4	2
1969	A	28 981	37	54	2	4	3
	K	15 021	43	53	4	—	—
	E	2 387	20	70	5	5	1
	Samtl	46 389	38	55	3	3	2
1970	A	31 248	24	71	1	1	2
	K	14 210	30	65	4	—	1
	E	2 379	38	51	9	1	1
	Samtl	47 837	27	68	3	1	1

Tabell 4:5. Produktionen av småhus som inte skall bebos av byggherren (tvåbeslutsärenden) med preliminärt lånebeslut år 1970, fördelad efter upphandlingsform för olika byggherrekategorier. Källa: Låneunderlagsgruppen.

Allm Koop Ensk	Antal lägen- heter	Egen regi	Därav i %			
			Entreprenad			
			Totalt	Sätt för anbudsinfordran		
Öppen och inbjuden anbudsräkning	Förhandlings- entreprenad	Annat upp- handlingssätt				
A	3 419	14	86	80	6	—
K	1 585	0	100	47	53	—
E	9 024	80	20	13	4	3
Samtliga	14 028	55	45	33	10	2

upphandlas i anbudskonkurrens, dvs. med låneunderlagsgruppens terminologi efter öppen eller inbjuden anbudsräkning. Förhållandet anbudskonkurrens — icke anbudskonkurrens är 80—20 inom byggherrekategorin allmännyttiga bostadsföretag, 47—53 inom den kooperativa samt 14—86 inom den enskilda sektorn.

#### 4.1.2 Tidigare utredningar

Ett flertal utredningar, såväl offentliga som enskilda, har under senare år behandlat roll-

fördelningen inom byggprocessen och tillvägagångssättet vid projektering och upphandling. I byggindustrialiseringsutredningens betänkande Upphandling av stora bostadsprojekt (SOU 1968:43) lämnas sammanfattande redogörelser för några av dessa utredningar (Kap. 5 Nya upphandlingssätt — tidigare utredningar och förslag). Vi kommer inte att i detta avsnitt beröra dessa utredningar utan hänvisar till byggindustrialiseringsutredningens betänkande. Här lämnas en kortfattad översikt över utredningar och förslag om entreprenadupphandling som framlagts under senare tid. Redogörelsen av-

ser i första hand uttalanden om anbudsinfordran, entreprenadformer, ersättningsformer och anbudsprövning.

### *Upphandlingskommittén*

Upphandlingskommittén, som tillkallades av finansministern år 1968, har nyligen avgett sitt betänkande Offentlig upphandling (SOU 1971:88) med regler och riktlinjer för statlig och kommunal upphandling.

I betänkandet, som för närvarande (maj 1972) är föremål för remissbehandling, anges riktlinjer för den offentliga upphandlingen. En grundläggande princip för den statliga upphandlingen har varit och bör även i fortsättningen vara *affärsmässighet*. Kommittén har inte ansett det möjligt att ange alla de omständigheter som inverkar på bedömningen av vad som i olika upphandlingssituationer bör inbegripas i affärsmässighet. En sammanvägning av de faktorer som påverkar anbudsprövningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Kommittén framhåller att det erbjudna priset i och för sig inte behöver vara avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. Väsentligt är att väga priset mot t.ex. kvalitet och utförande. Även sådana omständigheter bör tas med i bedömningen som anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheterna att få god service, de framtida driftkostnaderna osv.

Kommittén påpekar att en väsentlig förutsättning för att en optimal resursfördelning skall åstadkommas är att det föreligger konkurrens mellan leverantörerna. Köparen/beställaren bör också uppträda på ett sådant sätt att han med full kraft kan hävda statens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. För att stärka statens position gentemot leverantörerna bör myndigheterna samverka i sin upphandling.

Upphandlingskommittén framhåller att affärsmässigheten kan komma i konflikt med andra mål eller principer för samhällsverksamheten, och att i dessa fall en sammanvägning måste ske mellan de olika målen och principerna. (Vad kommittén anför om upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte och

som medel att främja industriell utveckling förbigås här).

Vid sidan av principen om affärsmässighet är *offentlighet* och *rättssäkerhet* centrala frågor inom upphandlingsområdet. I fråga om offentlig upphandling gäller som huvudregel att handlingarna blir offentliga när avtal slutits men inte dessförinnan. Undantagen från offentlighetsprincipen är preciserade i sekretesslagen.

Upphandlingskommittén understryker att det tävlingsmoment som ligger i anbudssystemet förstärks genom att man i efterhand kan bedöma skälen för upphandlingsbeslutet. Principen om allmänna handlingars offentlighet är av stor betydelse för anbudsgivarna från rättssäkerhetssynpunkt.

Upphandlingskommittén lägger i betänkandet fram förslag till en ny kungörelse om statlig upphandling som är avsedd att ersätta 1952 års upphandlingskungörelse. En central myndighet, riksrevisionsverket, skall utfärda anvisningar till den av Kungl. Maj:t utfärdade kungörelsen. Kommittén har haft överläggningar med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet i syfte att på frivillig väg få till stånd en överensstämmelse mellan de kommunala och statliga upphandlingsreglerna. Viss överenskomst har också träffats mellan kommittén och kommunförbunden och i betänkandet framläggs ett förslag till reglemente för kommunal upphandling, som bygger på förslaget till upphandlingskungörelse.

Förslaget till upphandlingskungörelse har som grundläggande principer för upphandlingsförfarandet, att konkurrensen på marknaden skall utnyttjas vid all upphandling, att objektivitet skall garanteras genom reglerade former för anbudsinfordran och anbudsöppnande, att anbudsprövningen skall ske efter regler som borgar för affärsmässighet och att myndigheterna skall samarbeta i upphandlingsfrågor.

I kungörelseförslaget anges tre olika upphandlingsformer: sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. Myndigheten skall välja den upphandlingsform som i varje särskilt fall är lämpligast.

*Sluten upphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare. *Förhandlingsupphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud, varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare. *Direktupphandling* sker genom köp eller beställning i öppna marknaden utan infordrande av anbud i särskild ordning.

I fråga om att infordra och öppna anbud m.m. föreskrivs bl.a. att anbud skall infordras genom annonsering eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling får dock anbud infordras även på annat sätt. Vid anbudsinfördran genom annonsering skall annons införas i Tidning för leveranser till staten och i de tidningar som eljest är motiverat. Vid anbudsinfördran på annat sätt än genom annonsering skall anbud begäras från så många leverantörer som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens.

Försändelser med anbud skall så snart som möjligt efter anbudstidens utgång öppnas vid förrättning, vari minst två av myndigheten utsedda personer skall delta. På begäran av anbudsgivare får en av vederbörande handelskammare för ändamålet utsedd opartisk person närvara utan kostnad för statsverket. Anbudet skall uppföras i förteckning, som skall bestyrkas av de i förrättningen deltagande personerna.

Upphandlingskommittén föreslår att på samma sätt som f. n. gäller även anbud som avgetts av anbudsgivare som inte särskilt tillfrågats, skall tas upp till prövning.

Det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål. Är två eller flera anbud likvärdiga får myndigheten välja mellan anbudet eller infordra skiljebud från dem som avgivit anbudet. Innefattar samtliga anbud för högt pris eller är de av annan anledning oförmånliga eller bör upphandling ej komma till stånd, får myndigheterna förkasta samtliga anbud.

Anbud får enligt förslaget till kungörelse inte antas om det avgetts av person som på

grund av anställning hos statlig myndighet har att ta befattning med ärende angående upphandling. Myndigheten bestämmer om anbud skall antas,

om det avgetts av annan hos staten anställd person,

om anbudsgivaren eller någon på hans vägnar åt tjänsteman eller annan person, som för staten haft att taga befattning med ärendet rörande upphandling, lämnat, utlovat eller erbjudit gåva eller annan otillbörlig förmån i samband med sådant ärende,

om det inkommit efter anbudstidens utgång och det är uppenbart att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande, eller

om det finns anledning anta att konkurrens vid anbudsgivningen förhindrats genom anbudskartell eller annan överenskomst mellan leverantörer.

Beträffande här ej återgivna delar av kungörelseförslaget och upphandlingskommitténs förslag i övrigt hänvisas till betänkandet Offentlig upphandling SOU 1971:88.

#### *U-gruppens upphandlingsregler för entreprenader*

En på enskilt initiativ bildad arbetsgrupp, Upphandlingsgruppen (U-gruppen), har med stöd av anslag från statens råd för byggnadsforskning arbetat fram upphandlingsregler för entreprenader. Dessa regler publicerades år 1971 som Byggnadsforskningens informationsblad B 22:1971.

Upphandlingsregler för entreprenader ersätter U-gruppens Upphandlingsordning (Byggnadsforskningens rapport 22/66) och de upphandlingsregler som finns intagna i AMA 1965/66 och Råd och anvisningar till AMA 1965/66. I 1972 års AMA hänvisas till ovan nämnda informationsblad. Vissa sakliga ändringar har gjorts i förhållande till tidigare framlagda upphandlingsregler.

I upphandlingsreglerna anges att beställaren skall tillhandahålla ett tydligt *förfrågningsunderlag* (anbudsunderlag) med vedertagen riskfördelning mellan parterna. Vidare anges att förfrågningsunderlaget skall vara lika för alla anbudsräknare och att komplet-



tering skall ske skriftligt och samtidigt till alla anbudsräknare.

*Anbud skall avges* genom skrivelse eller telegram. I upphandlingsreglerna anges att i anbud angiven egen förutsättning, konstruktion, metod o. d. skall vara anbudsgivarens egendom, som beställaren varken helt eller delvis får delge annan eller utnyttja på annat sätt i det objekt anbudet avser, såvida inte överenskommelse träffas därom. Upphandlingsreglerna skiljer mellan huvudanbud (anbud på beställarens förutsättningar) och sid oanbud (anbud på anbudsgivarens förutsättningar). Sidoanbud skall avges skilt från huvudanbudet.

*Anbudsöppning* skall ske vid särskilt sammanträde, som skall hållas utan dröjsmål efter anbudstidens utgång. Byggherren kan välja mellan slutanbud, då bara representanter för byggherren får närvara, och gemensam anbudsöppning, då även representanter för anbudsgivare får närvara.

*Prövning av anbud* skall ske vid ett särskilt sammanträde så snart anbuderna har granskats. Endast representanter för byggherren får närvara vid detta sammanträde. Protokoll skall upprättas över prövningen och i detta skall bl. a. anges vilka anbud som inkommit, vilket anbud som antagits och vilka som förkastats, skäl för förkastande samt övrigt av betydelse. Anbudsgivare skall ha rätt att få ta del av protokollet.

Beträffande *anbudsvärderingen* anges i U-gruppens upphandlingsregler att beställaren skall anta det anbud som beställaren med beaktande av samtliga omständigheter anser förmånligast. Att ett anbud innefattar lägsta pris är således inte avgörande. Upphandlingsreglerna anger att byggherren skall förkasta anbud i vissa angivna situationer. Sålunda skall anbud förkastas om det inkommit efter anbudstidens utgång, såvida inte beställaren finner det uppenbart att förse ning skett utan anbudsgivares förvållande och anbud inkommit före anbudsöppning; om det med avvikelse från förfrågningsunderlaget innebär obestämt pris; dock får priset vara rörligt enligt allmänt vedertagen indexreglering; om felskrivning eller felräkning av betydelse uppenbarligen föreligger; om be-

gärt pris är så lågt att ett nöjaktigt fullgörande av entreprenaden enbart av priset att döma inte kan påräknas och det låga priset inte förklaras på tillfredsställande sätt; om det finns grundad anledning anta att tävlan förhindrats genom kartellbildning eller annan överenskommelse mellan anbudsgivare.

Vi lämnar våra synpunkter på U-gruppens upphandlingsregler i anslutning till våra överväganden och förslag om upphandlingsförfarandet (4.3.1).

### *Övriga utredningar om upphandlingsfrågor*

Byggindustrialiseringsutredningen har i sitt arbete behandlat en rad frågor som är av betydelse för upphandlingen av bostäder, bl. a. byggandets efterfrågestruktur, bostadsbyggandets planering och rollfördelningen inom byggandet. Av särskilt intresse i detta sammanhang är utredningens betänkanden Upphandling av stora bostadsprojekt (SOU 1968:43) och Rationellt småhusbyggande (SOU 1969:63).

Bland övrigt publicerat material som behandlar upphandling av byggnader kan nämnas en av Svenska Byggnadsentreprenörför eningen framlagd skrift "Riktlinjer totalentreprenad" (1971) och de av byggnadsstyrelsen i serien KBS-rapport publicerade "Incitamentsavtal" (nr 52), "Totalentreprenad" (nr 59 och 81) samt "Funktionsupphandling" (nr 82).

## 4.2 *Konkurrens i genomförandet*

### 4.2.1 Allmänna utgångspunkter

Statsmakterna har inte uttryckt någon preciserad målsättning när det gäller bostadsbyggandets produktionsformer. Som framhålls i våra direktiv kan riktlinjerna för bostadspolitiken sägas inrymma ett krav på effektiv konkurrens. Detta har dock inte konkretiserats i några riktlinjer för hur bostadsbyggandet bör genomföras, t. ex. i form av anvisningar för upphandling. Bostadslån ut-

går således i princip oberoende av i vilka former bostadsbyggandet sker. Statsmakterna har emellertid på olika vägar indirekt påverkat bostadsbyggandets genomförandeformer. Här skall bara nämnas den produktionskostnads kontroll som är knuten till bostadslångivningen och satsningen på allmännyttiga och kooperativa byggherreföretag.

Vi har redan i kapitel 1 berört de väsentliga skälen för att öka konkurrensen i bostadsbyggandet. Bostadsproduktionen bör ske i sådana former att man på bästa sätt utnyttjar byggmarknadens resurser och förutsättningar att bygga bostäder av hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Under tillfredsställande marknadsförhållanden sker detta bäst genom att byggföretagen får konkurrera om produktionsuppdragen.

Konkurrensen inom byggandet begränsas i dag ofta av att bostadshusen byggs i egen regi eller upphandlas genom förhandlingar utan anbudstävling. Anbudskonkurrens tillämpas bara för något mindre än hälften av flerfamiljshusproduktionen och i ännu mindre omfattning i fråga om gruppbyggda småhus.

Konsekvenserna av detta för slutkostnaderna kan inte utläsas av tillgänglig produktionskostnadsstatistik. Detta sammanhänger dels med svårigheterna att isolera upphandlingsfaktorns betydelse för kostnadsutfallet, dels med att den tillgängliga kostnadsstatistiken — som är avsedd att belysa den allmänna kostnadsnivån i bostadsproduktionen — inte är tillförlitlig när det gäller att göra kostnadsjämförelser mellan olika genomförandeformer.

Kostnadsskillnader mellan egenregiproduktion och entreprenadupphandling har studerats av bostadsstyrelsen vid s. k. revisionsundersökningar av avslutade byggnadsprojekt. Undersökningarna visar att i materialet ingående egenregiproducerade objekt synes ha en något högre överkostnad i förhållande till pantvärdet än de upphandlade projekten. Undersökningarna medger dock knappast någon längre gående slutsats än att det finns en sannolikhet för att egenregiprojekten ger högre kostnader. Vad som emellertid från kostnadssynpunkt måste tillmätas

väsentlig betydelse är enligt vår mening att entreprenadupphandlingen ger bättre garantier för att uppställda kostnadsramar hålls. Att två parter sluter ett entreprenadavtal som innefattar en preciserad anbudssumma ger produktionen en ekonomisk stadga som mera sällan kan åstadkommas när samma företag är både beställare och producent.

Förhållandet att en betydande del av bostadsproduktionen sker i former som utesluter anbudskonkurrens har uppenbart en negativ inverkan på effektiviteten och utvecklingsmöjligheterna inom bostadsbyggandet som helhet. Produktion utan anbudskonkurrens medför nämligen att produktionsvolymen för entreprenadmarknaden minskar, vilket försämrar marknadens möjligheter att utvecklas. Denna produktion undandras dessutom den effektivitetskontroll som en direkt konkurrens mellan byggmarknadens företag innebär.

En effektiv bostadsproduktion och låga kostnader främjas enligt vår uppfattning av att konkurrenskrafterna ges ett ökat spelrum i bostadsbyggandet. Vi föreslår därför att staten som villkor för bostadslån uppställer krav på att bostäderna upphandlas och genomförs i former som stimulerar konkurrens och rationell produktion.

Vårt förslag om konkurrensfrämjande upphandling som villkor för bostadslån avser *nybyggnad av flerfamiljshus samt småhus som inte skall bebos av de lånsökande*. Ombyggnad eller modernisering av befintliga hus och nybyggnad av småhus som skall bebos av den lånsökande omfattas således inte av förslaget såvida annat inte anges.

Vi har i vårt utredningsarbete inte närmare gått in på frågor som rör *upphandling av ombyggnads- och moderniseringsarbeten*. Anledningen till detta är dels att upphandling av sådana arbeten är av speciell karaktär, dels att dessa frågor närmast hör hemma inom saneringsutredningen. I ett remissyttrande över saneringsutredningens betänkande Sanering I och II (SOU 1971:64 och 65) har vi framhållit angelägenheten av att olika problem i samband med upphandling av moderniseringsarbeten utreds ingående. Bygprocessen vid upprustning och modernisering

skiljer sig väsentligt från förhållandena vid nybyggnad och många kommuner liksom flertalet fastighetsägare saknar erfarenhet av mera omfattande upprustningsarbeten och ombyggnader. Med hänsyn härtill föreligger behov av ett utredningsmaterial som kan ligga till grund för konkreta råd och anvisningar om planering och upphandling av moderniseringsarbeten. I remissyttrandet har vi också pekat på behovet av enhetliga metoder för kostnadsredovisning för moderniseringsarbeten. Såväl val av moderniseringsåtgärder som kalkylarbete och upphandling förutsätter ingående kunskaper om kostnaderna för olika moderniseringsarbeten. Det erforderliga kostnads-kunnandet kan inte erhållas utan en tillförlitlig kostnadsstatistik, vilket i sin tur kräver att berörda företag redovisar moderniseringskostnader på ett likartat sätt.

Vi vill understryka att det är angeläget att konkurrensen mellan byggföretagen förbättras även när det gäller ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Vi förutsätter också att konkurrensaspekterna kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla lämpliga upphandlingsmetoder för sådana arbeten. De riktlinjer för upphandling av nybyggnadsprojekt som vi föreslår bör i sina huvuddrag kunna tillämpas också för ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Sedan större erfarenheter vunnits om upphandling av ombyggnads- och moderniseringsentreprenader finns det anledning att överväga införandet av upphandlingsregler, liknande vad vi föreslår skall gälla för nyproduktion, som villkor för bostadslån till ombyggnad och modernisering.

När det gäller *småhus som skall bebos av lånsökanden* föreslår vi att byggherren inte skall vara skyldig att tillämpa de särskilda upphandlingsreglerna. I dessa fall saknas det anledning att till skydd för konsumenten föreskriva att upphandling bör gå till på visst sätt. Det av oss föreslagna markvillkoret får nämligen antas innebära en garanti för att de blivande småhusägarna inte kommer i beroendeställning till byggföretag, vilket nu ofta är fallet, då byggföretag köper mark för småhusbebyggelse. När det gäller småhus som inte skall bebos av lånsökanden bör

dock samma upphandlingsregler gälla som i fråga om nyproduktion av flerfamiljshus.

Eftersom vi valt bostadslångivningen som medel att påverka konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet kommer den diskussion vi för, liksom de regler vi föreslår, att i första hand gälla byggherrens handlande. Byggherren är nämligen lånsökande och den part i byggprocessen som står i direkt kontakt med kommunen och länemyndigheterna. Det bör emellertid understrykas att våra förslag närmast syftar till att påverka konkurrensen mellan byggföretagen — således att skapa så gynnsamma konkurrensbetingelser som möjligt i entreprenörledet. Konkurrensförhållandena bland dessa företag har avgörande betydelse för hela byggbranschens effektivitet. Entreprenadföretagens eget arbete svarar visserligen bara för en begränsad del av de sammantagna byggnadskostnaderna, men entreprenörerna intar en nyckelställning i produktionen genom att upphandla och samordna material och tjänster. En effektiv konkurrens i entreprenörledet kommer därigenom att påverka hela bostadsbyggnadssektorn. Ytterst är det emellertid på byggherren det beror om konkurrensförhållandena och effektiviteten i bostadsbyggandet skall kunna förbättras.

#### 4.2.2 Egenregibyggnad eller entreprenad-upphandling

Innan de kooperativa och allmännyttiga byggherreföretagen började få ett större inflytande på byggmarknaden var egenregiproduktion den vanligaste genomförandeformen, dvs. byggherrarna utförde större eller mindre del av arbetet med egen arbetskraft. Byggherrar var då oftast byggmästare som byggde i relativt liten skala och som uppförde bostadshus för egen förvaltning eller för att sälja dem i färdigt skick. Numera utförs den övervägande delen av bostadsproduktionen på entreprenad (se 4.1.1) men fortfarande har egenregiproduktion en inte obetydlig omfattning. Av flerfamiljshusproduktionen åren 1968—1970 byggdes nästan en fjärdedel i

egen regi. Byggherreföretag inom den enskilda sektorn svarar för den övervägande delen av egenregiproduktionen. Egenregibyggande är den dominerande genomförandeformen inom denna byggherrekategori. Allmännyttiga bostadsföretag svarar för ca 40% av egenregibyggandet. Egenregiproduktionen utgör emellertid bara en mindre del av de allmännyttiga företagens samlade flerfamiljshusproduktion. Inom den kooperativa byggherresektorn förekommer egenregibyggande bara inom två företag, nämligen HSB i Malmö och Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB).

Vid entreprenadupphandling är byggherrens roll att vara beställare. Han styr byggprocessen med program och ekonomiska ramar och genom valet av projektörer, entreprenörer och materialleverantörer. Byggnadsarbetena upphandlar byggherren från entreprenörer och genomförandeformen stimulerar konkurrens i entreprenadledet genom att byggherren inte har någon egen byggapparat utan är fri att vid varje upphandling välja den för det aktuella projektet lämpligaste byggmetoden och entreprenören. Vid egenregiproduktion är konkurrensen begränsad. Även om byggherren inte utför alla arbeten med egen arbetskraft — konsulter och underentreprenörer brukar anlitas i betydande omfattning — kommer produktionen att påverkas av byggherrens intresse att utnyttja den egna byggorganisationen så att han får bästa utbyte av sina investeringar i organisation, hjälpmedel m.m.

Entreprenadupphandling framstår som den överlägsna genomförandeformen. Egenregiproduktionen har som genomförandeform visserligen fördelar genom att samma företag är både producent och förvaltare. Byggandet sker emellertid utan direkt konkurrens och egenregiproduktionen är därför enligt vår mening i sin nuvarande form dåligt anpassad till de krav för att erhålla bostadslån som vi anser bör ställas upp. Vilket utrymme som egenregiproduktion i framtiden bör ha inom bostadsbyggandet måste därför enligt vår mening bli avhängigt av huruvida egenregibyggandet organiseras i former som innebär en effektiv produktion med låga kostnader.

### *Egenregiproduktion*

Egenregibyggande karakteriseras av att beställar- och producentfunktioner utövas av samma företag. Detta ger denna genomförandeform både fördelar och nackdelar vid jämförelse med produktion genom entreprenör. Dessa fördelar blir mera påtagliga först när byggherren bygger för egen förvaltning, dvs. för att själv äga och förvalta bostadshusen. Detta är inte alltid fallet vid egenregibyggande. Inom den enskilda sektorn förekommer det inte sällan att egenregibyggande byggföretag överlåter bostadsprojekt till annan förvaltare omedelbart efter färdigställandet eller efter någon tid.

Till förmån för egenregiproduktion brukar anföras att byggherrens kostnader för projektering och kontroll blir lägre om byggherren utför byggnadsarbetena med egen arbetskraft än om han anlitar entreprenörer. Vidare brukar sägas att egenregibyggande medför bättre förutsättningar för att erfarenheter från fastighetsförvaltning skall kunna påverka produktionen. Det sistnämnda argumentet har i praktiken visat sig ha begränsad betydelse. I praktiken torde nämligen inte kunna hävdas att egenregibyggande företag bättre tillgodosett nyttjarönskemål i produktionen än kvalificerade byggherrar som utnyttjat entreprenörer.

Ett väsentligt argument för egenregibyggande som genomförandeform är att det byggföretag som uppför bostadshus för att själv äga och förvalta husen har ett mera vidsträckt produktansvar än entreprenadföretag. För en entreprenör är det primära målet att vinna anbudstävlingen om det är fråga om upphandling i konkurrens. Han är därför inriktad på att visa så låg produktionskostnad/ anbudssumma som konkurrensläget enligt hans bedömning kräver. För den som bygger i egen regi för egen förvaltning borde det finnas skäl att ha en längre syftande produktionsmålsättning — att eftersträva bästa produktionsresultat med hänsyn till såväl produktionskostnad som beräknade framtida kostnader för drift och underhåll.

Vilken målsättning ett egenregibyggande företag har för sin produktion och förvalt-

ning bestäms av företagets allmänna verksamhet. Härvidlag föreligger en väsentlig skillnad mellan vinstsyftande och inte vinstsyftande företag. De förra eftersträvar nämligen att nå största möjliga avkastning över tiden, medan de senare — de allmännyttiga och kooperativa företagen — har till uppgift att på självkostnadsbasis upplåta bostäder på för konsumenterna så förmånliga villkor som möjligt. Det finns med hänsyn härtill anledning att i viss mån differentiera bedömningen av egenregiproduktionen med hänsyn till företagskategoriernas målsättning. Egenregiproduktionen inom allmännyttiga och kooperativa företag kommer därför att behandlas för sig i senare delen av detta kapitelavsnitt. De synpunkter vi anlägger på egenregiproduktion i allmänhet gäller emellertid i väsentliga delar även de självkostnadsbestämda företagens egenregibyggande.

Genom att egenregibyggandet undandras direkt konkurrens finns det risk för att genomförandeformen ger höga boendekostnader antingen på grund av bristande effektivitet i produktionsverksamheten eller på grund av att byggherren utnyttjar möjligheterna till "monopolvinster". Egenregiproduktionen innebär också — om den lokalt har stor omfattning — den nackdelen att produktionsuppgifter undandras den öppna byggmarknaden vilket försämrar marknadens arbetsbetingelser och utvecklingsmöjligheter. Egenregiproduktionens nackdelar är enligt vår mening så stora att det finns anledning att ifrågasätta om bostadslån skall utgå till egenregibyggande företag

När egenregiproduktion kritiseras från konkurrenssynpunkt brukar invändas dels att det arbete som egenregiföretagen utför med egen arbetskraft mestadels bara omfattar en mindre del av produktionsvärdet, dels att de egenregibyggande företagen konkurrerar med slutprodukten på hyresmarknaden.

Vad gäller den första invändningen är det visserligen riktigt att omfattningen av byggherrarnas egenregiarbete ofta är förhållandevis liten. Det avgörande är emellertid att det arbete som byggherren utför med egen arbetskraft omfattar delar som har ekonomiskt stor betydelse för det slutliga produktionsre-

sultatet och att byggherrarna blir låsta i sitt handlande av de investeringar de gjort i en produktionsapparat. Valet av genomförandeform påverkas av byggherrarnas intresse att hålla den egna produktionsapparaten samsatt i tillräcklig omfattning.

I fråga om invändningen att egenregibyggare arbetar under konkurrenstryck genom att de konkurrerar med slutprodukten vill vi hänvisa till vad vi anfört i kapitel 1 i samband med diskussionen om bostadssektorns särställning i konkurrenshänseende. Av vad vi där anfört framgår bl. a. att den tröghet som av naturliga skäl råder på bostadsmarknaden samt det förhållandet att utbudet av bostäder ibland måste begränsas av samhällsekonomiska skäl samverkar till att bostadsmarknaden inte besitter de för en konkurrensmarknad grundläggande egenskaperna. Eftersom bostadsmarknaden har dessa begränsningar är det inte möjligt att förlita sig enbart på hyresmarknadens förmåga att styra bostadsbyggandet till lämpliga produktionsformer. Konkurrens med slutprodukten är därför enligt vår uppfattning inget bärande argument för att egenregiproduktion i nuvarande former bör accepteras i bostadsbyggandet.

I kapitel 2 har vi föreslagit att som villkor för statligt bostadslån skall gälla att bostäderna uppförs på kommunmark. Härigenom kommer förutsättningarna för egenregiproduktion inom bostadsbyggandet att förändras. Byggherrarna kommer inte att som nu kunna skaffa sig bygguppdrag genom markköp och kommunerna får ett avgörande inflytande över hur marken fördelas på byggherrar och genomförandeformer.

Vi anser oss kunna utgå från att kommunerna vid sin markfördelning tillser att bygguppdragen lämnas till kompetenta byggherrar och att egenregiproduktionens omfattning begränsas så att det finns tillräckligt utrymme för den öppna byggmarknaden att kunna effektiviseras och utvecklas. Markvillkoret skapar sålunda förutsättningar för att betydande nackdelar hos egenregibyggandet elimineras. Väsentliga nackdelar hos denna genomförandeform kommer emellertid att kvarstå, om kommunerna fördelar mark och bygguppdrag till egenregibyggande byggher-

reföretag utan tävlingsförfarande. Egenregi-byggarna kommer i sådant fall liksom nu att arbeta utan direkt konkurrens med byggmarknadens övriga företag.

I kapitel 3 har vi framhållit att kommunerna kan fördela mark och bygguppdrag efter ett tävlingsförfarande, liknande det förfarande som tillämpas vid anbudstävlingar. Om egenregibyggande företag tilldelas mark på grundval av sådana markfördelningstävlingar elimineras de väsentliga nackdelarna hos egenregibyggandet som produktionsform. Byggprocessen skulle då innehålla ett moment av direkt konkurrens även när den är organiserad som egenregiproduktion. Vi föreslår därför att bostadslån till projekt som byggs av lånsökande i egen regi skall kunna utgå om den lånsökande fått marken upplåten efter markfördelningstävling.

Beträffande formerna för markfördelningstävlingar hänvisar vi till kapitel 3. De upphandlingsregler som vi lägger fram förslag om i kapitel 4 bör i princip tillämpas även vid kommunala markfördelningstävlingar om bostadslån skall kunna utgå för egenregiproduktion. Det är angeläget att bostadsstyrelsen i anvisningar till bostadslånekungörelsen sammanfattar vilka regler som skall gälla för markfördelningstävlingar för att bostadslånekungörelsens konkurrenskrav skall anses uppfyllt.

Vårt förslag om markvillkoret samt förslaget att marktilldelning till egenregibyggare skall kunna ske efter markfördelningstävling kommer att förändra arbetsbetingelserna för de byggherrar som i dag bygger i egen regi. Dessa företag kommer då inte att bli i tillfälle att bygga i egen regi genom att förvärva mark utan måste delta i markfördelningstävlingar eller entreprenadtävlingar. Ur de berörda företagens synvinkel betyder detta att produktionsplaneringen kan försvåras. Enligt vår bedömning innefattar förslagen även positiva drag för byggföretagen. Den öppna byggmarknaden blir större och byggföretagen kan renodla sin verksamhet som bostadsproducenter resp. fastighetsförvaltare. Flertalet av de egenregibyggande företagen torde också ha möjlighet att arbeta i olika verksamhetsformer parallellt — som

egenregibyggande byggherre, som upphandlande byggherre och som entreprenör.

#### *Allmännyttiga och kooperativa bostadsföretags egenregiproduktion*

Vid sidan av kategorin enskilda byggherrar förekommer egenregiproduktion hos ett fåtal företag. Ett tiotal allmännyttiga och två kooperativa bostadsföretag bygger med egen arbetskraft. Dessa företag svarar för omkring 40% av egenregiproduktionen av flerfamiljshus. En kortfattad redogörelse för de aktuella företagens verksamhet lämnas i bilaga 9.

De stora egenregibyggande allmännyttiga företagen började bygga i slutet av 1940-talet eller under 1950-talet. Den genomgående motiveringen till att företag inom den allmännyttiga sektorn startade egenregiverksamhet var att företagen då inte var tillfredsställda med de produktionsresultat som kunde nås genom entreprenadupphandling med hänsyn till rådande marknadsförhållanden. Ett annat viktigt skäl för egenregiverksamhet, som flera företag framhållit, är behovet av att få inblick i och erfarenhet av bostadsbyggandets produktionsförhållanden och kostnader. I några fall har som motiv för att börja bygga i egen regi återopats behov att sysselsätta byggarbetskraft.

De argument som kan anföras mot den traditionella formen för bostadsbyggande i egen regi — utan tävling i något led i processen — gäller till väsentlig del oavsett byggherrekategori. Egenregiproduktionen sker utan direkt konkurrens och medför att produktionsvolymen undandras entreprenadmarknaden, vilket försämrar branschens utvecklingsmöjligheter. Från dessa utgångspunkter är det önskvärt att begränsa egenregiproduktionen hos de självkostnadsbestämda företagen på motsvarande sätt som hos övriga företag. Å andra sidan finns det — sett från konsumentsynpunkt — även positiva drag hos de självkostnadsbestämda företagens egenregiproduktion. Dessa kan nämligen vara en konkurrensfaktor på entreprenadmarknaden som domineras av enskilda företag.

Eftersom konkurrenssituationen på byggmarknaden nu är betydligt gynnsammare än

då de egenregibyggnadsföretagen började sin verksamhet, kan det ifrågasättas om egenregiproduktion inom allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag längre har någon uppgift att fylla inom bostadsbyggandet.

Enligt vår bedömning bör egenregiproduktion inom de allmännyttiga och kooperativa företagen bara accepteras om produktionen är konkurrenskraftig och i fråga om kvalitet och kostnader ger lika bra eller bättre produktionsresultat jämfört med entreprenadupphandling. På grund av svårigheterna att göra rättvisande kostnadsjämförelser mellan olika företags produktion är det inte möjligt att ge ett bestämt omdöme om de produktionsresultat som f. n. uppnås av de egenregibyggnadsföretagen. Vilket utrymme som bör lämnas för egenregiproduktion hos dessa företag måste emellertid bedömas i ett vidare perspektiv än med utgångspunkt i dagens förhållanden på byggmarknaden. Bland de faktorer som härvid bör beaktas är svårigheterna att avveckla de aktuella företagens egenregiproduktion, vilket sammanhänger med de speciella produktionsbetingelser som gäller för de självkostnadsbestämda företagen. Dessa har nämligen byggt upp sin egenregiverksamhet för bestämda produktionsuppgifter inom respektive kommuns eller kooperativ förenings geografiska område och kan därför inte lika lätt som enskilda byggföretag övergå till annan byggnadsverksamhet eller byggnadsverksamhet inom ett större geografiskt område. Vid bedömningen av de självkostnadsbestämda företagens egenregiproduktion kan man inte heller bortse från att konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet kan utvecklas så att egenregiverksamhet inom företagen får ökad aktualitet. Därvid måste beaktas att det tar relativt lång tid att bygga upp produktionsenheter hos företagen.

Vi har övervägt en lösning där den byggande verksamheten inom självkostnadsföretagen läggs på särskilda produktionsföretag, som arbetar som renodlade entreprenadföretag. Om sådana kommunalt eller kooperativt ägda entreprenadföretag skall kunna hävda sig i konkurrens med enskilda företag, måste de emellertid arbeta utanför nuvarande verk-

samhetsområden för att kunna tillförsäkra sig tillräckligt produktionsunderlag. Att kommunägda företag deltar i entreprenadtävlingar utanför den egna kommunen tangerar enligt vår bedömning gränsen för den kommunala kompetensen och vi anser därför inte att en klyvning av de egenregibyggnadsföretagen är en generell sett lämplig lösning. Om det skulle bedömas föreligga behov av samhällsägda produktionsföretag som arbetar över kommungränser anser vi det lämpligare att sådana företag ägs gemensamt av flera kommuner eller av staten.

En generell avveckling av den allmännyttiga och kooperativa egenregiproduktionen är enligt vår uppfattning varken önskvärd eller möjlig annat än eventuellt på längre sikt. Bostadslån bör därför på vissa villkor även framdeles kunna utgå för sådan produktion. Byggnadsverksamheten måste emellertid, liksom egenregiproduktionen inom den enskilda sektorn, vara underkastad en effektivitetskontroll, som garanterar att produktionen sker till kostnader som är väl jämförbara med de produktionsresultat som nås vid entreprenadupphandling.

Vårt förslag att egenregibyggnadsföretag skall kunna tilldelas mark efter markfördelningstävling är inte ett generellt tillämpligt medel för kontroll av effektiviteten i de allmännyttiga och kooperativa företagens egenregiproduktion. Anledningen till detta är närmast, som vi utvecklat i kapitel 3, svårigheterna att få till stånd konkurrens på lika villkor mellan företag som tillhör skilda byggherrekategorier.

Vi föreslår därför att allmännyttiga och kooperativa företag under vissa förutsättningar beviljas bostadslån även om produktionen genomförs i egen regi och marken anvisats utan föregående tävling. Härvid bör gälla dels att företagen inte bara bygger i egen regi utan även upphandlar på entreprenad, dels att egenregiverksamheten särskils i företagens redovisning som en fristående resultatenheter och att denna belastas med alla kostnader som är hänförliga till egenregiverksamheten. Med dessa regler vill vi åstadkomma att egenregiproduktionen kan direkt jämföras med bostäder upphandlade på den öppna

byggmarknaden och dessutom vill vi förbättra möjligheterna att bedöma det ekonomiska resultatet av egenregiproduktionen.

Eftersom bostadslån enligt vår uppfattning bör utgå bara om bostadsproduktionen i egen regi ger fullt tillfredsställande resultat, är det nödvändigt att skapa någon form för kontroll av att egenregiverksamheten är effektiv. Med gällande bostadslånregler kontrolleras att kostnaderna för de enskilda bostadsprojekten inte överstiger vad som bedöms vara skälig produktionskostnad. Härvid beaktas emellertid bara de kostnader som enligt låneansökningarna beräknas belasta det aktuella projektet. Den prövning av de egenregibyggnadsföretagen som vi anser bör komma till stånd bör i ett vidare perspektiv ta upp frågan om ändamålsenligheten i företagens egenregiproduktion.

Vi har stannat för att föreslå att bostadsstyrelsen skall svara för uppgiften att bevaka de självkostnadsbestämda bostadsföretagens egenregiverksamhet. Kontrollen bör formellt få den formen att bostadsstyrelsen ges möjlighet att efter prövning från fall till fall ge allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag tidsbestämd dispens, förslagsvis för tre år i sänder, från det av oss föreslagna bostadslånevillkoret att byggherren skall upphandla i konkurrens såvida denne inte fått marken upplåten efter tävling. Dispens från konkurrenskravet bör lämnas bara under förutsättning att bostadsstyrelsen finner motiv för egenregibyggnad och att företaget dessutom bedöms ha förutsättningar att bedriva egenregiproduktion i rationella former. Om ett företag visar sig ha svårt att nå tillfredsställande kostnadsresultat i sitt egenregibyggnadsföretag anser vi att företagets produktionsapparat bör avvecklas.

I dispensbeslutet bör bostadsstyrelsen ange en ram för egenregiproduktionens omfattning under den period som dispensen avser. Som framhållits bör företagen som huvudregel inte medges att bygga hela sin produktion i egen regi. Hur stor del av produktionen som bör upphandlas på entreprenad får avgöras från fall till fall med hänsyn till dels egenregiproduktionens kostnadsläge i förhållande till den öppna byggmarknadens kostnadsnivå

för jämförbara projekt, dels möjligheten att få lämpliga produktionsenheter för såväl egenregiproduktionen som den entreprenadupphandlade verksamheten. Entreprenadupphandlingen bör ha en sådan omfattning att den ger ett tillräckligt jämförelsematerial för bedömning av egenregiproduktionens kostnader.

Bostadsstyrelsen skall ha möjlighet att även knyta andra villkor till dispens, allt efter vad som bedöms lämpligt i varje särskilt fall.

Oavsett dispens skall lämnas liksom tidigare pröva om produktionskostnaderna för de enskilda projekten är skäliga.

#### 4.2.3 Anbudstävling eller förhandlingsuppgörelse

En betydande del av bostadsproduktionen upphandlas genom vad som brukar kallas förhandlingsentreprenad, dvs. utan föregående anbudstävling. Av redogörelsen i avsnitt 4.1.1 framgår att inte mindre än en tredjedel av flerfamiljshusproduktionen upphandlas på detta sätt. För de gruppbyggda småhusen är motsvarande siffra 10%.

Från konkurrenssynpunkt finns det fog att i viss mån jämställa förhandlingsentreprenad med egenregiproduktion. Gemensamt för de båda genomförandeformerna är att konkurrensen från byggmarknadens företag som regel bara indirekt och i begränsad utsträckning får påverka produktionen. Detta medför risk för sämre produktionsresultat än om byggnadsarbetet upphandlas i anbudskonkurrens.

En viktig skillnad mellan egenregiproduktion och förhandlingsentreprenad ligger i att beställar- och producentfunktionerna i det senare fallet utövas av skilda parter. Produktutformningen och produktionens genomförande kommer därigenom inte att bestämmas med utgångspunkt från ett enda företags intressen utan beställaren/nyttjarens krav och önskemål ställs mot producentens.

Om en förhandlingsentreprenad skall kunna ge gott resultat måste byggherren ha en stark ställning i förhållande till entreprenören. Det krävs både att byggherren har hög



teknisk och ekonomisk kompetens och att byggherren har en stark förhandlingsposition och kan välja den entreprenör som han finner lämpligast för det aktuella uppdraget. Dessa förutsättningar torde i dag föreligga endast i en begränsad del av de fall där förhandlingsentreprenad tillämpas. Vi anser det nämligen sannolikt att den höga andelen förhandlingsentreprenader till väsentlig del kan förklaras av att byggföretag sålt marken till byggherrar på villkor att de själva skall få utföra byggproduktionen eller att byggherren på annat sätt haft begränsad frihet att välja entreprenör.

Andelen förhandlingsentreprenader inom bostadsbyggandet kan förutsättas minska som en följd av vårt förslag att marken för statligt belånat bostadsbyggande skall gå via kommunen utan villkor i fråga om vem som skall bygga eller äga de tilltänkta bostadshusen. Med hänsyn till att förhandlingsentreprenaden utesluter direkt konkurrens mellan byggmarknadens företag anser vi det emellertid angeläget att man även på annat sätt ser till att upphandlingsformen inte används annat än när det kan förutsättas att byggherren når ett bättre upphandlingsresultat genom att begära anbud från ett enda byggföretag än genom anbudstävling. Vi föreslår därför att bostadslån inte annat än i särskilda fall skall utgå för bostadsprojekt som upphandlats som förhandlingsentreprenad. För att säkerställa att upphandling utan anbudskonkurrens tillämpas endast när det är sakligt motiverat, anser vi att länsbostadsnämnderna skall pröva om det finns skäl att i en upphandling frångå ett normalt upphandlingsförfarande. Vi föreslår därför att det som villkor för bostadslån skall gälla att byggnadsentreprenader inte får upphandlas utan föregående anbudstävling om inte länsbostadsnämnden på förhand godkänt upphandlingsförfarandet efter prövning från fall till fall.

Kravet att upphandlingen som regel skall ske efter anbudskonkurrens bör gälla alla slag av entreprenader — byggmästeri, markarbeten, målning samt vvs- och elinstallationer. Däremot bör anbudstävlingar inte krävas för upphandling av konsulttjänster för projekte-

rings- och konstruktionsarbeten, om dessa tjänster upphandlas separat.

Som exempel på upphandlingssituationer där förhandlingsentreprenad bör kunna komma i fråga kan nämnas etappvis utbyggnad av bostadsområden. Om en första etapp upphandlats med gott resultat kan det för den fortsatta produktionen vara lämpligt att i första hand söka nå en uppgörelse med de entreprenörer som svarat för den första etappen. Dessa är etablerade på byggplatsen och inarbetade på projektet och bör därför kunna utföra arbetena för ett lägre pris än andra företag. Liknande upphandlingssituationer kan uppkomma om flera bostadsprojekt samordnas, t. ex. genom byggherresamverkan. Länsbostadsnämnderna bör undantagsvis även i andra fall kunna medge att förhandlingsentreprenad tillämpas om det enligt nämndens bedömning är sannolikt att denna upphandlingsform kommer att ge bättre resultat än anbudskonkurrens.

Genom att byggherren för att få bostadslån åläggs att infordra anbud från flera företag öppnas möjligheter för konkurrens också om sådana projekt som byggs av byggherrar som är nära lierade med företag inom entreprenadbranschen. Konkurrenskravet skapar även garantier för att byggherren inte skall underlåta att utnyttja byggmarknadens förutsättningar för att få fram goda bostäder till lägsta kostnad.

### 4.3 *Upphandlingsförfarandet*

#### 4.3.1 Allmänna utgångspunkter

Upphandling, dvs. köp eller beställning av varor, arbete och tjänster, innefattar flera arbetsmoment för beställaren — att precisera den produkt som skall upphandlas, att infordra anbud, att pröva anbudet samt att avsluta köpet eller teckna entreprenadavtal. Vid så komplicerade upphandlingar som det i regel är fråga om inom bostadsbyggandet ställer vart och ett av dessa moment stora krav på byggherrens kompetens. För att ett

gott upphandlingsresultat skall nås är det, som vi tidigare berört, nödvändigt att byggherren besitter för den aktuella upphandlingsuppgiften tillräckligt kunnande om produktionstekniska förhållanden samt produktions- och driftsekonomi. Ett gott upphandlingsresultat förutsätter dessutom att byggherren förfar så vid upphandlingen att han stimulerar konkurrens mellan byggmarknadens leverantörer och på bästa sätt utnyttjar marknadens resurser.

För att konkurrensen i bostadsbyggandet skall främjas är det enligt vår mening motiverat att uppställa vissa regler för upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen. Flera skäl talar härför. Ett skäl är att många byggherrar inom bostadssektorn har intressen i företag inom entreprenadbranschen eller byggnadsmaterialindustrin, vilket medför risk för att byggherreföretag söker gynna vissa leverantörer på ett sätt som inte är förenligt med strävandena att främja effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet. Ett annat skäl för att uppställa riktlinjer för bostadsupphandlingen är önskvärdheten av att byggherreföretagen så långt möjligt tillämpar en enhetlig upphandlingspraxis. Detta underlättar nämligen leverantörernas möjligheter att anpassa sin produktion och marknadsföring efter beställarnas önskemål och bidrar därigenom till att påskynda en positiv utveckling inom bostadsbyggandet.

Möjligheterna att påverka byggföretagens marknadsbeteende och utveckla konkurrensen i byggandet ökar ju större det område är inom vilket likartade upphandlingsbestämmelser tillämpas. Detta talar för att upphandlingsreglerna för den statligt belånade bostadsproduktionen så långt möjligt anpassas till de riktlinjer för den statliga och kommunala upphandlingen, som kan komma att fastställas på grundval av upphandlingskommitténs nyligen framlagda förslag. Vi har också under utredningsarbetets gång haft kontakt med upphandlingskommittén för att informera oss om kommitténs arbete.

Upphandlingskommitténs förslag till riktlinjer för den offentliga upphandlingen avser ett mycket brett tillämpningsområde och är

enligt vår bedömning väl lämpat för sitt ändamål. Upphandlingsreglerna är också i allt väsentligt väl anpassade till förhållanden inom bostadsbyggandet. Det skulle därför i och för sig vara möjligt att uppställa som villkor för bostadslån att byggherrarna följer upphandlingskungörelsen eller reglementet för kommunal upphandling i tillämpliga delar. Detta är emellertid enligt vår mening inte lämpligt. Förslagen till kungörelse och reglemente är nämligen utformade för att tillämpas av offentliga myndigheter och är därför inte anpassad till beställare inom bostadsbyggnadssektorn. Dessa är allmännyttiga, kooperativa och enskilda företag, som driver verksamhet som aktiebolag, stiftelser eller föreningar. Ett ytterligare skäl mot att direkt tillämpa upphandlingskungörelsen eller reglementet på det statligt belånade bostadsbyggandet är att byggherrarna härigenom skulle få fria händer att välja upphandlingsform. Reglerna för den offentliga upphandlingen är nämligen utformade för att avse alla slag av offentlig upphandling, varför det varit nödvändigt att lämna de upphandlande myndigheterna frihet vid val av upphandlingsätt.

Vårt förslag till upphandlingsregler för det statligt belånade bostadsbyggandet bygger på samma principiella grund som upphandlingskommitténs förslag. Förslagen skiljer sig emellertid i fråga om utformning och när det gäller vilka upphandlingsfrågor som regleras. Vi föreslår t.ex. inte särskilda regler för anbudsprövning, men uppställer å andra sidan krav på redovisning av upphandlingen, vilket är överflödigt för myndigheter som är underkastade insyn genom offentlighetsprincipen och regler för revision.

När vi övervägt vilka upphandlingsregler som bör gälla som villkor för bostadslån har vi haft som målsättning att inskränka lånevillkoren till att gälla vissa grundläggande krav på byggherrarnas upphandling för att främja konkurrens mellan anbudsgivarna och tillgodose anbudsgivarnas krav på objektiv behandling. Vi har eftersträvat att inte onödigtvis binda byggherren i hans val av upphandlingsätt och att inte uppställa lånevill-

kor vilkas efterlevnad lånemyndigheterna inte kan kontrollera.

Lånevillkoren bör enligt vår mening vara så utformade att de ger byggherren möjlighet att välja upphandlingsätt med hänsyn till de förutsättningar som gäller för det särskilda projektet. Projektets storlek, byggherrens egna resurser samt den lokala byggmarknadens karaktär är några av de faktorer som måste påverka byggherrens val av handlingslinje. Inom byggsektorn är både vertikala och horisontella bindningar mellan företag vanliga och byggherren måste därför försöka motverka riskerna för att konkurrensen sätts ur spel eller begränsas genom överenskommelser mellan leverantörer av tjänster och varor.

Våra förslag till upphandlingsregler som bör gälla som villkor för bostadslån redovisas i följande avsnitt. Kraven på upphandlingsförfarandet sammanfattas i ett förslag till ändringar i bostadslånekungörelsen i kapitel 8. Förutom de restriktioner för egenregiproduktion och förhandlingsentreprenader, som vi förordat i föregående avsnitt, föreslår vi att som villkor för bostadslån skall gälla särskilda regler i fråga om anbudsfordran, materialupphandling, jäv vid upphandling samt redovisning av anbud och upphandlingsbeslut. Med vårt förslag kommer bostadslånekungörelsen att ge en ram för byggherrens upphandling. Vi förutsätter att bostadsstyrelsen kompletterar de föreslagna upphandlingsreglerna med råd och anvisningar, som grundas på vårt och upphandlingskommitténs betänkanden samt de synpunkter som framkommer vid remissbehandlingen av utredningarna. Upphandlingsreglerna och anvisningarna måste sedan förlöpande ses över med utgångspunkt i de erfarenheter som framdeles vinnas.

I avsnitt 4.1.2 redovisas de upphandlingsregler för entreprenadupphandling som framlagts av den s.k. U-gruppen och som publicerats som Byggeforskningens informationsblad B 22:1971. Vi har inte haft tillfälle att yttra oss över regelsammanställningen innan den publicerades. Vi delar i huvudsak U-gruppens uppfattning om hur upphand-

lingen bör bedrivas. I två avseenden är emellertid upphandlingsreglerna olämpligt utformade. Det gäller först regeln, att av anbudsgivaren i anbud angiven egen förutsättning, konstruktion, metod o.d. skall vara anbudsgivarens egendom. Med den utformning regeln fått binder den beställaren på ett sätt som inte torde stå i överensstämmelse med upphandlingspraxis. I upphandlingsreglerna anges vidare att beställaren under vissa angivna omständigheter skall förkasta anbud. Enligt vår mening måste det ankomma på beställaren att från fall till fall bedöma om anbud bör antas eller ej om det t.ex. finns anledning anta att tävling förhindrats genom överenskommelse mellan anbudsgivare. Att på förhand ange att beställaren i denna eller liknande situationer skall förkasta anbudet kan inte vara förenligt med beställarens intressen.

#### 4.3.2 Affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare

I förslaget till ny upphandlingskungörelse anges att myndighet skall *utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt* (3 §). Upphandlingskommittén uttalar att begreppet affärsmässighet kan ha skiftande innebörd beroende på förhållandena i det enskilda fallet, men att det inrymmer alla de hänsynstaganden som måste göras för att upphandlingen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt. Vid val av anbud bör sålunda hänsyn tas till pris, kvalitet och utförande, liksom till anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheterna att få god service, framtida driftkostnader osv. Som utmärkande för affärsmässigheten framhålls bl.a. att leverantörerna får tävla om upphandlingen, att köparen/beställaren tillser att den upphandlande personalen har hög teknisk och ekonomisk kompetens och att upphandlingen planeras tidsmässigt med hänsyn till industrins kapacitetsutnyttjande, sysselsättning och ordertillgång.

Kravet på objektiv handläggning av upphandlingsärenden måste enligt upphandlingskommittén särskilt beaktas eftersom en sådan syftar till att åstadkomma konkurrens på lika villkor och sålunda utgör en viktig förutsättning för att stärka förtroendet för myndigheternas agerande i upphandlings-sammanhang.

Enligt vår mening bör samma krav på af-färsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare ställas på byggherrar som önskar utnyttja statliga bostadslån. Med hänsyn till att bostadslånekungörelsen i övrigt saknar mera allmänt hållna krav av målsättningskaraktär har vi främst av formella skäl avstått från att föreslå att en grundläggande regel motsvarande den föreslagna 3 § i upphandlingskungörelsen införes i bostadslånekungörelsen. Vi förutsätter dock att principerna om affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare kommer att gälla som en huvudprincip för upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen.

Vi vill understryka att det i första hand ankommer på kommunerna att genom valet av byggherrar säkerställa att de uppställda principerna kommer att tillämpas i bostadsupphandlingen. Som vi framhållit i föregående kapitel bör således kommunerna i sin fördelning av mark och därmed byggherre-uppdrag se till att bostadsproduktionen anförtros åt byggherrar som har vilja och förmåga att upphandla bostadsproduktionen på ett sätt som främjar effektivitet och konkurrens.

#### 4.3.3 Entreprenadform och förfrågningsunderlag

Entreprenadformen och förfrågningsunderlagets innehåll avgör rollfördelningen mellan byggherre och entreprenör vid genomförandet av ett projekt. Olika upphandlingssätt ställer därigenom olika krav på resurser och risktagande hos anbudsgivarna. Byggherrens val av upphandlingssätt har stor betydelse för konkurrensen vid genomförandet av projek-

tet. Möjligheterna till rationalitet och effektivitet i produktionen, som vid sidan av konkurrensen är avgörande för att få låga kostnader, beror i stor utsträckning på upphandlingen.

Enligt vår mening kan inte ett visst upphandlingssätt förordas generellt. Entreprenadform och förfrågningsunderlag måste anpassas till de förutsättningar som gäller för det enskilda projektet. Viktiga utgångspunkter för att bestämma upphandlingen är bl. a. projektets storlek, stadsplaneförutsättningar och teknisk komplikation, byggherrens kompetens i fråga om projektledning och kostnadsstyrning, konkurrenssituationen inom byggmarknaden och resurserna hos tänkbara anbudsgivare. Vid den traditionella formen för upphandling, delad entreprenad och förfrågningsunderlag med färdiga bygghandlingar, ansvarar byggherren för projektets utformning och även för samordningen mellan de olika entreprenörerna på byggplatsen. Vid sådan upphandling har byggherren i princip samma kostnadsansvar som vid egenregi-byggnad. Vid totalentreprenad formulerar byggherren de krav som det färdiga projektet skall uppfylla och entreprenören har det samlade ansvaret för den tekniska detaljutformningen och genomförandet. Detta förfarande medför att mindre företag, som saknar resurser att satsa på en projektering och anbudsräkning med osäker utgång, ofta inte anser sig kunna delta i anbudstävlingen om projektet. Totalentreprenadens syfte, att möjliggöra ett rationellt byggande genom samordning mellan projektering och produktion, torde framför allt kunna utnyttjas av större företag med utvecklad byggt teknik. För att en totalentreprenadupphandling skall ge gott resultat krävs bl. a. att det finns flera företag på byggmarknaden med tillräckliga resurser som kan konkurrera om uppdraget.

Byggherrens förfrågningsunderlag bör klart och entydigt ange kraven på kvalitet och entreprenadens eller leveransens omfattning. Detta är nödvändigt för att entreprenörer och materialleverantörer skall kunna följa byggherrens intentioner och på bästa sätt tillgodose hans önskemål. Först när för-

utsättningarna för anbudstävlingen och anbudsbedömningen är kända för entreprenörerna kan dessa bedöma sina möjligheter att hävda sig i konkurrensen och vara beredda att satsa på ett seriöst anbud. Ett entydigt förfrågningsunderlag är ett oeftergivligt villkor för effektiv konkurrens och goda upphandlingsresultat.

I detta sammanhang vill vi erinra om byggindustrialiseringsutredningens förslag i syfte att få till stånd en utveckling av programmerings- och värderingsmetoder, senast framfört i utredningens betänkande Byggandets industrialisering SOU 1971:52. Utredningens förslag innebär att en särskild kommitté tillsättes med statens institut för byggnadsforskning som utredningssekretariat. Kommittén skall bl.a. utarbeta metoder för upprättande av projekterings- och upphandlingsprogram i vilka funktionsegenskaper preciseras, samt metoder för granskning och inbördes värdering av projekt som upprättats på sådana program. Med hänsyn till den betydelse dessa frågor har för konkurrensen i bostadsbyggnandet anser vi det angeläget att byggindustrialiseringsutredningens förslag realiserar. I departementspromemoria DS In 1971:4 om småhusbyggnade som överlämnats till berörda myndigheter behandlas frågan om programmering och värdering av anbud. Därvid uttalas att bostadsstyrelsen med hänsyn till sin verksamhet synes vara väl lämpad att sammanställa material och lämna information till kommuner och byggherrar i upphandlingsfrågor. Bostadsstyrelsen bör ta initiativ till bildande av den av utredningen föreslagna kommittén.

Det är viktigt att byggherren oavsett upphandlingssätt har fortlöpande kontroll på kostnadskonsekvenserna av olika åtgärder (standardval, utformning med hänsyn till markförutsättningar m. m.) under planerings- och projekteringskedet samt produktionsförberedelsen och produktionen. Genom att upprätta kostnads kalkyler bör byggherren i varje skede ha kontroll över projektets kostnader. Den första kalkylen bör göras redan på grundval av program för bostadsbebyggelsen. Under planerings- och projekteringskedet måste sedan en successiv kalkylering

ske som en integrerad del i projekteringsarbetet för att möjliggöra en kostnadsstyrning av projektets utformning. Innan projektet lämnas ut på anbudsräkning måste byggherren göra en anbudskalkyl för att kunna bedöma de inkommande anbudena. Med en sådan kalkyl kan byggherren t. ex. konstatera om anbudena är alltför höga för att kunna antas och om det vore lönsamt att inhämta nya anbud.

Vi har i flera sammanhang framhållit kravet på kvalificerade byggherrar med tanke på deras betydelsefulla roll i byggprocessen. Många byggherrar har hittills inte uppmärksammat kalkyleringens stora betydelse för styrning av byggnadskostnaderna. Enligt vår uppfattning är successiv kostnads kalkylering en viktig del av byggherrens uppgifter som ställer stora krav på kompetens.

#### 4.3.4 Anbudsinfordran

En byggherre kan infordra anbud från en större eller mindre krets av presumtiva entreprenörer. Han kan kontakta endast en entreprenör eller inbjuda ett fåtal särskilt utvalda företag att lämna anbud. Slutligen kan byggherren utlysa en entreprenadtävling som är öppen för alla hågade entreprenörer. Här behandlas inte det fall när byggherren begär anbud från ett enda företag. Detta upphandlingssätt skall enligt vårt förslag, såvitt gäller statsbelånade bostäder, i fortsättningen bara få användas i undantagsfall efter särskilt medgivande av länsbostadsnämnden.

Byggherrens tillvägagångssätt vid anbudsinfordran är en faktor som i hög grad bestämmer hur konkurrensen om genomförande av det aktuella projektet kommer att gestalta sig. Det förtjänar till en början framhållas att konkurrensen vid en upphandling inte kan mätas i antalet avgivna anbud. För att konkurrensen skall anses tillfredsställande måste den leda till ett gott upphandlingsresultat. Utfallet av anbudskonkurrensen bestäms av vilka förutsättningar anbudsgivarna har att på ett skickligt sätt utföra det aktuella arbetet och hur angelägna de är att

få uppdraget. Syftet med anbudsinfordran är inte i och för sig att få så många anbud som möjligt utan att få anbud från "de rätta" entreprenörerna. För att byggherren skall kunna nå ett gott upphandlingsresultat är det således väsentligt att anbudsförfrågan når sådana entreprenörer som har resurser och vilja att konkurrera om uppdraget.

Flera skäl talar för att den öppna anbudstävlingen — anbudsförfrågan genom annonsering är den form för anbudsinfordran som i regel ger de bästa konkurrensbetingelserna. Byggherren har i de flesta fall svårt att överblicka byggmarknaden och har ofta inte full kännedom om vilka byggföretag som skulle kunna komma i fråga för det aktuella projektet. En entreprenörs benägenhet att tävla om ett uppdrag bestäms främst av företagets aktuella arbetssituation — orderläge, tillgängliga resurser m.m. — och kan därför sällan bedömas av utomstående. Om byggherren saknar ingående kännedom om det aktuella läget på byggmarknaden, löper han vid en begränsad anbudsinfordran risk att utestänga företag som kan ha speciella förutsättningar att vinna den aktuella anbudstävlingen. En fördel med öppen anbudstävling är att den ger byggherren möjligheter att få kontakt med flera presumtiva anbudsgivare än om bara vissa företag inbjuds att lämna anbud.

Karakteristiskt för den öppna anbudstävlingen är att entreprenörerna har mindre möjligheter än vid begränsad anbudsinfordran att bedöma vilka företag som kan komma att konkurrera om den aktuella entreprenaden. Öppen anbudsinfordran försvårar därför anbudskarteller och andra former av anbudssamråd och minskar också de enskilda entreprenadföretagens möjligheter att efterforska konkurrenternas anbud eller benägenhet att delta i anbudskonkurrensen.

Vid begränsad anbudsinfordran brukar byggherren genom brev anmoda ett antal utvalda företag att avge anbud. Oftast torde byggherren vända sig till entreprenörer som han tidigare haft affärsförbindelse med. De byggherrar som mer eller mindre regelmässigt använder denna form av anbudsinford-

ran varierar som regel urvalet av företag för att stimulera konkurrens företagen emellan. Vid begränsad anbudsinfordran räknar inte byggherren med att få mer än ett fåtal anbud — det är vanligt att sex till åtta företag inbjuds och av dessa har sällan alla tillfälle att lämna anbud.

Att bara en mindre grupp företag tävlar om entreprenaden uppfattas av entreprenörerna som en starkt konkurrensstimulerande faktor. Detta sammanhänger med att företagen då kan överblicka konkurrenssituationen och bättre bedöma sina utsikter att få uppdraget. Vid våra kontakter med företrädare för byggbranschen har man understrukit att en anbudsräkning är både resurskrävande och kostsam och att byggföretagen måste vara återhållsamma med att lämna anbud. Detta gäller i särskilt hög grad vid totalentreprenader, då anbudsräkningskostnaderna uppgår till betydande belopp. Ett företag har för oss uppgett att företaget brukar gå in i en totalentreprenadtävling om man bedömer utsikterna att vinna tävlingen som 1:3, men man deltar inte i en tävling om utsikterna att vinna är 1:5 eller sämre.

Från byggherrehall har man som argument för begränsad anbudsinfordran framhållit att bedömningen av en anbudstävling är krävande för byggherren. Det kan från denna synpunkt vara bättre att få ett litet antal kvalificerade anbud än att få ett större antal anbud av skiftande kvalitet. Från byggherrehall har man även pekat på de fördelar som kan vinnas genom att entreprenörerna lär känna byggherrens krav och önskemål, vilket sker om byggherren håller sig till en mindre krets av entreprenörer.

Enligt vår bedömning kan inte den ena formen för anbudsinfordran generellt sättas före den andra. Valet mellan öppen eller begränsad anbudsinfordran måste göras med hänsyn till omständigheterna vid varje särskild upphandling. Den begränsade anbudsinfordran innebär emellertid som vi påpekat en risk för att man från anbudskonkurrensen utestänger entreprenörer som har goda förutsättningar att hävda sig i tävlingen. För att öka den begränsade inbjudningens använd-

barhet bör man söka motverka att en sådan situation uppkommer. Vi föreslår därför att det som villkor för bostadslån skall gälla att byggherren vid begränsad anbudsinfordran skall medge att entreprenadföretag som står utanför den inbjudna kretsen och som önskar lämna anbud skall beredas möjlighet härtill. Redan nu tillämpas inte sällan ett sådant förfaringsätt vid denna form för anbudsinfordran.

Mot vårt förslag kan invändas att antalet anbud kan komma att öka väsentligt och att detta dels medför merarbete för byggherren, dels gör att den begränsade anbudsinfordran förlorar sin speciella karaktär. Enligt vår bedömning kommer inte kontrollregeln att få denna effekt. Möjligheten att begära att få lämna anbud utan att vara inbjudna torde bara komma att utnyttjas av företag som anser sig ha mycket goda möjligheter att hävda sig i konkurrensen och som därför bör vara av särskilt intresse från byggherrens synpunkt.

Som vi redan framhållit har det avgörande betydelse för upphandlingens resultat att de för varje särskilt bygguppslag mest lämpade företagen blir informerade om anbudstävlingarna. Öppna anbudstävlingar utlyses genom annonser i lokaltidningar, rikspress eller tidskrifter med anknytning till byggsektorn.

Som regel torde annonsering vara en effektiv väg för information. Genom att bostadsbyggnadsentreprenaderna utlyses i många skilda organ kan det emellertid vara svårt för entreprenadföretagen att överblicka utbudet av entreprenaduppdrag. Särskilt när det gäller entreprenader som bara annonseras i lokalpress kan det möta svårigheter att bevaka utbudet för företag utanför lokaltidningarnas spridningsområde. Vid begränsad inbjudan utlyses entreprenaden som regel genom brev. Företag utanför kretsen av inbjudna företag erhåller då ingen direkt information om anbudstävlingen. Den av oss föreslagna kontrollregeln, att även andra företag än på förhand inbjudna bör få lämna anbud kan på grund härav bli utan verkan.

I syfte att förbättra informationen om ak-

tuella anbudstävlingar föreslår vi att byggherrarna skall vara skyldiga att samtidigt som anbudstävlingen utlyses lämna ett lämpligt informationsorgan upplysningar om tävlingen. Detta bör gälla både vid öppen och begränsad anbudsinfordran. Informationsorganet bör sedan — varje vecka eller två gånger i månaden — göra sammanställningar över aktuella anbudstävlingar och distribuera sammanställningarna mot en expeditorsavgift till dem som så önskar. Förslagsvis kan Svensk Byggtjänst fungera som informationsorgan och svara för distributionen av information om utlysta entreprenader. Under hand har från företagets sida anmälts visst intresse för att svara för en sådan uppgift.

Informationen torde inte behöva omfatta mer än byggherrens namn, uppdragets omfattning samt tid för anbudsräkning och byggstart. Det bör därför inte vara betungande för byggherrarna att lämna dessa uppgifter till ett informationsorgan samtidigt som anbudstävlingen utlyses.

Det föreslagna systemet för information om bostadsbyggnadsentreprenader bör vara till nytta för såväl beställare som entreprenörer. Byggherrarna får en ytterligare väg för information till byggmarknaden och entreprenadföretagen kan lätt överblicka vilka entreprenadtävlingar som är utlysta.

Vad som här sagts bör även tillämpas när kommun fördelar mark och byggherreuppdrag efter tävling, om tävlingen skall anses uppfylla de konkurrenskrav som bostadslånekungörelsen föreslås innehålla. Vid sådana tävlingar bör således även ett icke inbjudet företag ha möjlighet att lämna anbud vid begränsad anbudsinfordran och kommunen bör sprida information om tävlingen på samma sätt som föreslås för anbudstävlingar som anordnas av byggherreföretag.

#### 4.3.5 Materialupphandling

Kostnaderna för byggnadsmaterial svarar för en mycket betydande del av bostadsbyggandets produktionskostnader. Från konsument-synpunkt är det därför väsentligt att bygg-

nadsmaterial upphandlas under största möjliga konkurrens.

Byggherrarnas upphandling av mark-, byggnads- och installationsentreprenader omfattar som regel både arbete och material. Entreprenörerna konkurrerar således med sin duglighet både som byggare och som materialupphandlare. Det av oss framställda kravet att bostadsbyggandet i ökad utsträckning skall ske i konkurrens kommer därigenom att även omfatta materialförsörjningen till bygget.

Det är inte ovanligt att byggherrarna begränsar entreprenadernas omfattning i fråga om byggnadsmaterial eller på annat sätt inskränker entreprenörernas konkurrensmöjligheter på materialsidan. Detta sker genom att byggherrarna själva upphandlar visst material eller ställer villkor om materialval som begränsar konkurrensen. Här avses fall då byggherren lämnar föreskrifter för materialvalet som innehåller mer än funktions- och standardkrav och tex anger att material av viss tillverkning eller från viss inköpskälla skall utnyttjas.

Byggherrarna kan ha olika motiv för att styra valet av materialleverantör genom föreskrifter i anbudsunderlaget eller egen upphandling. För att kunna organisera förvaltningen på ett rationellt sätt kan byggherren ha goda skäl att välja fabrikat som han använt i tidigare projekt. Bl.a. när det gäller mer komplicerad utrustning inom vvs- och elområdet kan det från underhållssynpunkt vara fördelaktigt att hålla sig till samma eller ett fåtal fabrikat i hela bostadsbeståndet. I många fall torde motiven vara mera slentrianmässiga. Byggherren eller hans konsult kan t. ex. ha fastnat för ett fabrikat som han känner till och har goda erfarenheter av. Att ange fabrikat kan för byggherren då framstå som enklare än att precisera funktionskrav på ifrågavarande material. I speciella fall kan valet av fabrikat ha en långtgående inverkan på projektets utformning. För att fullfölja projekteringen innan upphandlingen kan då byggherren behöva bestämma vilket fabrikat som skall komma i fråga. Långa leveranstider kan tvinga byggherren att även upp-

handla visst material i förväg. Ett annat motiv för egen materialupphandling kan vara att byggherren anser sig kunna köpa vissa material till lägre pris än entreprenören, eventuellt genom att samordna inköpen till flera projekt och utnyttja en stor kvantitet för att få speciella rabatter. Det förekommer också att byggherren har egen materialtillverkning och har intresse av att använda sina produkter i bostadsproduktionen oavsett om det finns andra likvärdiga fabrikat eller ej.

Genom att styra valet av materialleverantör riskerar byggherren att konkurrensen i materialledet begränsas och att kostnaderna därigenom ökar. En långtgående styrning i fråga om viss material kan också leda till produktionstekniska komplikationer och medföra en högre totalkostnad. Om entreprenören inte svarar för materialförsörjningen har han sämre möjligheter att styra materialflödet till byggplatsen på ett rationellt sätt. De motiv som kan åberopas för att styra valet av materialleverantörer måste ställas mot riskerna för ökade kostnader. Enligt vår mening är det framför allt kraven på en rationell förvaltning som kan motivera att byggherren bestämmer leverantör för vissa material.

Villkoren för statliga bostadslån bör utformas så att konkurrensen i materialtillverkningen främjas. Vi föreslår därför att byggherre som delupphandlar material eller lämnar anvisningar för materialval utöver standard- och funktionskrav skall vara skyldig att erbjuda entreprenörerna möjlighet att vid sidan av huvudanbudet lämna ett sidoanbud som omfattar leverans av likvärdigt material. Byggherren skall ha frihet att välja den materialleverans som han finner lämpligast med hänsyn till pris och kvalitet, men bör vara skyldig att i samband med låneansökan motivera sitt val, om han inte väljer det alternativ som har det lägsta priset.

Vårt förslag syftar främst till att byggherrarna skall uppmärksamma materialupphandlingens betydelse och fortlöpande kontrollera att det egna företagets materialförsörjning sker i rationella former. Förslaget har dessutom till syfte att söka stimulera en-



treprenadföretagen att i ökad utsträckning utnyttja materialleveranserna som ett konkurrensmedel.

#### 4.3.6 Jäv vid upphandling

En förutsättning för att effektiv konkurrens skall uppnås vid anbudstävlingar är att entreprenadföretagen har förtroende för byggherrens sätt att upphandla — med andra ord att entreprenörerna tilltror byggherrarna att eftersträva saklighet och opartiskhet vid anbudsprövningen. Som vi tidigare framhållit är det särskilt vid totalentreprenader kostsamt och resurskrävande för entreprenadföretagen att avge anbud. Det finns därför en uppenbar risk att entreprenadföretagen avstår från att lämna anbud om de tror att deras anbud inte kommer att bli korrekt bedömda. Enligt vad vi erfarit från olika företrädare för entreprenadbranschen förekommer i vissa fall misstanke att byggherrar är partiska. Byggherrarnas ojävighet är därför en inte bara principiellt utan också praktiskt betydelsefull fråga.

Misstanke om partiskhet hos byggherren torde i första hand uppstå när ett byggherren närstående entreprenadföretag deltar i en anbudstävling. En annan situation när misstanke av detta slag kan tänkas uppkomma är när en styrelseledamot eller befattningshavare i ett byggherreföretag har sådan ställning i förhållande till något av de i entreprenadtävlingen deltagande företagen att han kan tänkas ha intresse av att söka påverka anbudstävlingens utgång till förmån för det "egna" företaget. En styrelseledamot eller befattningshavare kan komma i en intressekonflikt om han t.ex. har ägarintressen i något av de konkurrerande entreprenadföretagen eller är knuten som konsult till något företag.

Från konkurrenssynpunkt är det av underordnad betydelse om det finns saklig grund för misstankar av denna art. Avgörande är i vad mån misstanken som sådan negativt påverkar en entreprenörs benägenhet att delta i en anbudstävling och sålunda minskar konkurrensviljan. Det är därför angeläget

att undanröja varje anledning till misstankar av detta slag — grundade eller ogrundade. Vi föreslår i sådant syfte att byggherreföretag som vill erhålla statliga bostadslån skall tillse att personer som är att anse som jäviga inte deltar i handläggningen av entreprenadupphandlingar. Regeln bör utformas som villkor för erhållande av bostadslån och innebära skyldighet för byggherren/låntagaren att i upphandlingsärenden tillämpa en jävsregel som innebär att *den som bunden till något av de anbudsgivande företagen genom förtroendeuppdrag, anställning eller ägarintresse som inte är obetydligt inte får delta i byggherrens prövning av anbud.*

Byggherren bör i samband med låneansökan avge en förklaring att någon jävig person inte deltagit i upphandlingen av varor och tjänster för byggnadsprojektet.

När det gäller utformningen av den föreslagna jävsregeln har vi anknutit till det förslag till jävsbestämmelser för allmännyttiga bostadsföretag som redovisas i kapitel 7. Vi hänvisar således till avsnittet 7.2.4 i fråga om motiveringen till den föreslagna konstruktionen av regeln.

Den här föreslagna jävsregeln bör gälla även vid upphandling i samband med ombyggnad.

#### 4.3.7 Anbudsprövning och redovisning av upphandlingen

Vid valet av anbud måste byggherren beakta en rad faktorer som pris, projektets utformning och utrustning enligt de olika anbudena, framtida kostnader för drift och underhåll m.m. Byggherrens krav och preferenser måste, som vi tidigare framhållit, vara uttryckta redan i förfrågningsunderlaget. Detta är en förutsättning för att anbudsgivarna skall kunna följa byggherrens intentioner och på bästa sätt tillgodose hans önskemål. Vid anbudsprövningen granskar byggherren i vad mån anbudena tillgodoser programmets krav och önskemål. Hur omfattande anbudsprövningen blir är främst beroende av hur detaljerat projektet har utformats i förfrågningsunderlaget. Vid totalentreprenad blir

anbudsprövningen mera omfattande och får en annan karaktär än vid upphandling av ett färdigprojekterat bygge.

Anbudsprövningen bör innefatta en värdering av entreprenörerna. Såväl kvalitet som kostnad för bygget påverkas bl.a. av kvaliteten på entreprenörens arbetsplanering, arbetsledning och kostnadsbevakning.

Det är väsentligt att byggherren i anbudsprövningsstadiet undanröjer de oklarheter som kan kvarstå i fråga om entreprenadens omfattning, ansvarsfördelning mellan beställare och entreprenör samt i prisfrågan. Detta är nödvändigt för att byggherren skall kunna göra en rättvisande jämförelse mellan de inkomna anbudena men även och i första hand för att han skall kunna säkerställa sina och därmed de blivande bostadskonsumenternas intressen genom entreprenadavtalet. Det skall nämligen understrykas att byggherren sedan entreprenadavtal väl har träffats får en starkt försämrad förhandlingsposition gentemot entreprenören. Erfarenheten visar också att byggherren dyrt får betala oklarheter i anbud och anbudsunderlag. Det är därför i första hand ett intresse för beställaren att undanröja oklarheter i fråga om projektets utformning och pris innan entreprenadavtal sluts.

Förutsättningarna för att på förhand precisera avtalsförutsättningarna är mycket gynnsamma vid nybyggnad av bostadshus. Det är nämligen fråga om en produktion som är långt standardiserad och där det finns ett omfattande material av jämförelseobjekt att tillgå. Det saknas därför anledning att tillämpa annat prisbestämningssätt än en fast anbudssumma. Enligt vår mening bör löpande räkning inte tillämpas som prisbestämningssätt för nybyggnadsentreprenader. I den mån det i undantagsfall inte är möjligt att till alla delar fixera arbetsförutsättningarna, t.ex. på grund av speciella grundförhållanden, bör särskilt avtal träffas beträffande de arbeten som det råder oklarhet om. Även för sådana arbeten bör emellertid avtalsförutsättningarna preciseras så långt som är möjligt, t.ex. genom incitamentsavtal.

Vi föreslår inte att några särskilda regler

för byggherrernas anbudsprövning skall införas i bostadslånekungörelsen. De tidigare angivna grundprinciperna för upphandlingen — affärsmässighet och objektiv prövning av anbud och anbudsgivare — bör vara vägledande.

För att skapa garantier för att byggherrarna följer bostadslångivningens intentioner och även tillämpar de riktlinjer som kan ha lämnats av kommunen i samband med markupplåtelsen föreslår vi att byggherrarna skall vara skyldiga att i samband med låneansökan schematiskt redovisa inkomna anbud samt att redovisa de upphandlingsbeslut som fattats. Detta avses motsvara den skyldighet som enligt förvaltningslagen och offentlighetsprincipen åligger myndighet när det gäller att motivera upphandlingsbeslut och tillämpa öppenhet i upphandlingsärenden.

Vi anser det vara av stor betydelse för konkurrensen inom bostadsbyggandet att samma öppenhet kan skapas kring upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen som finns vid statlig upphandling. Det är nämligen omvittnat — vilket också upphandlingskommittén framhåller — att öppenheten vid den statliga upphandlingen tillmätts stort värde bland leverantörer av varor och tjänster. Man kan därför förutsetta att en ökad öppenhet vid upphandling av bostadsentreprenader kommer att verka stimulerande på entreprenadföretagens konkurrensvilja.

Upphandlingsredovisningen bör innehålla en förteckning över inkomna anbud samt motivering till val av anbud. Om något anbud inte upptagits till prövning bör detta motiveras särskilt. Redovisningen bör också innehålla uppgifter om vilka som handlagt upphandlingen och som deltagit i byggherrens beslut. För att underlätta upphandlingsredovisningen bör bostadsstyrelsen utarbeta ett formulär som innehåller de frågor som kommunen och lånemyndigheterna har anledning att ställa.

I kapitel 5 lämnar vi förslag om hur produktionskostnad och beräknade kostnader för drift och underhåll bör redovisas i ansökan om bostadslån.

## 5 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt

### 5.1 Allmänna utgångspunkter

Statliga bostadslån förutsätter prövning av låneobjekten med avseende på såväl kvalitet som kostnader. Som lånevillkor gäller bl. a. vissa minimikrav i fråga om bostädernas standard (utformning och utrustning). Vidare prövar lånemyndigheterna produktionskostnaderna och de beräknade hyrorna. Enligt bostadslånekungörelsen (9 §, Kk. 1967:552) skall ansökan om bostadslån avslås om de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust eller om den beräknade kostnaden för projektet väsentligt överstiger pantvärdet. Projektet prövas således i kostnads-hänseende med avseende på dels *förlustrisk vid förvaltning*, dels *produktionskostnadens skälighet*. I vissa fall prövas dessutom markprisets skälighet.

Bedömningen av *låneobjektens produktionskostnad* görs med hjälp av en schablonberäkningsmetod (den s. k. pantvärdemetoden). Lånereglernas konstruktion är avsedd att främja en hög kvalitet i bostadsbyggandet och en god relation mellan pris och kvalitet. Lånereglerna innebär vidare en spärr mot allt för höga produktionskostnader genom kravet på skäliga kostnader. Lånereglerna innebär dock inte någon direktverkande stimulans för byggherrar och entreprenörer att förbättra relationerna mellan pris och kvalitet. Lånereglerna är därför inte tillräckligt

effektiva hjälpmedel när det gäller att få fram låga kostnader vid produktion av bostäder med given kvalitet.

Strävandena att öka konkurrensen i bostadsbyggandet har sin grund i en önskan att stimulera byggbranschen till ökad effektivitet för att därigenom bl.a. åstadkomma en gynnsam produktionskostnadsutveckling. Bostadslångivningen förutsätts härvid bli ett huvudinstrument för att styra bostadsbyggandet till konkurrensfrämjande genomförandeformer. För att de konkurrensfrämjande åtgärder som vi föreslår skall få avsedd effekt bör grunderna för att godkänna skälig produktionskostnad ändras så att bostadslångivningen i högre grad än nu kan tjäna som ett medel att pressa produktionskostnaderna. Detta kan åstadkommas genom en skärpning av villkoren för att med hänsyn till pris och kvalitet godta byggprojekt för statlig belåning.

Ett särskilt skäl till att se över bestämmelserna för kostnadsprövningen av projekten är att förutsättningarna för lånemyndigheternas arbete kommer att förändras genom de regler som vi föreslår om ökad användning av entreprenadupphandling m. m. Med våra förslag får lånemyndigheterna ett säkrare underlag för bedömning av projekten än i dag. Eftersom upphandlingen skall ske genom anbudstävling i största möjliga utsträckning kommer det oftare än nu att föreligga flera anbud vid varje upphandling. Därigenom kan projektbedömningen grundas på jämförelser mellan anbud från olika företag. Genom att

antalet i konkurrens upphandlade projekt ökar får man också en bättre bild av prisnivån på byggmarknaden.

Låneobjekten bör prövas inte bara mot uppställda krav och en kostnadsberäkning enligt bostadsstyrelsens schablonmetod (pantvärdeometoden). Projektets kvalitet och kostnader bör bedömas också med hänsyn till de upphandlingsresultat som uppnåtts i övrigt på byggmarknaden. Följden kan annars bli att sådana projekt godtas för belåning trots att de inte är acceptabla om man ser till kostnadsnivån för jämförbara projekt i orten.

Åtgärderna för att öka konkurrensen i bostadsbyggandet syftar till att åstadkomma låga produktionskostnader och därmed låga kapitalkostnader för bostadskonsumenter. Vinsten för konsumenterna genom låga investeringskostnader kan emellertid motverkas av höga kostnader för drift och underhåll. Det är därför ett väsentligt konsumentintresse att bostäder förvaltas rationellt och till så låga kostnader som möjligt. Lånemyndigheternas prövning av *de beräknade kostnaderna för drift och underhåll* sträcker sig som nämnts i dag inte längre än till att kontrollera att hyror inte blir så höga att det föreligger förlustrisk för fastighetsägaren. Den nya hyreslagen bygger på principen att hyrans storlek skall avtalas mellan hyresvärd och hyresgäst. Inte desto mindre finns det anledning för lånemyndigheterna att som ett led i prövningen av nybyggnadsprojekt kontrollera att det finns förutsättningar för att kostnaderna för drift och underhåll kommer att ligga på rimlig nivå. I vårt utredningsuppdrag ingår också att vi skall undersöka möjligheterna att genom enhetliga redovisningsnormer ge underlag för jämförelser av förvaltningskostnader och hyror i olika hus.

## 5.2 Produktionskostnadsprövningen

### 5.2.1 Gällande bestämmelser

Det är ett villkor för bostadslån att den beräknade kostnaden för projektet *inte väsentligt överstiger pantvärdet*. Pantvärdet, som är

utgångspunkt för att bestämma den övre in-teckningsgränsen för bostadslånet, fastställs för varje låneobjekt enligt detaljerade anvisningar i tillämpningsföreskrifter till 27 § bostadslånekungörelsen. Pantvärdet beräknas på grundval av fastställda schablonbelopp för olika byggnadsdelar och arbeten jämte vissa tillägg. Summan av de beräknade beloppen multipliceras med *ortskoefficient* och *tidskoefficient*. Ortskoefficienterna fastställs av bostadsstyrelsen så att de schablonvis beräknade byggnadskostnaderna anpassas till kostnadsskillnader mellan regioner och orter. Tidskoefficienterna fastställs av Kungl. Maj:t och syftar till att anpassa beloppen för byggnadskostnader till kostnadsutvecklingen.

Enligt bostadsstyrelsens anvisningar skall den av sökanden uppgivna kostnaden för byggprojektet i princip vara avgörande för prövningen. Är uppgiven kostnad uppenbart för låg kan länsbostadsnämnden dock göra en bedömning av den sannolika kostnaden.

Lånereglerna innehåller inte krav på att kostnadsuppgifterna skall vara verifierade eller underbyggda på visst sätt. Byggherrarna är emellertid skyldiga att i samband med preliminär och slutlig låneansökan lämna kostnadssammanställning och redovisning av entreprenadanbud resp. slutlig kostnadssammanställning.

Om kostnaderna överstiger pantvärdet skall enligt bostadsstyrelsens anvisningar (9 §) jämförelse göras med liknande hus på grundval av för länsbostadsnämnden tillgängligt material. Såvitt gäller byggnadskostnader skall härvid hänsyn tas till sådan kostnad utöver pantvärdet som är hänförlig till lägenheternas utrustning eller byggnadens kvalitet i övrigt. Beträffande kostnader för mark och exploatering samt grundläggning och grovplanering godtas under vissa omständigheter avvikelser från de för kommunen fastställda schablonbeloppen.

Om bostadslån söks för flerfamiljshus eller för småhus som inte skall bebos av sökanden prövas låneansökan i två omgångar — dels en preliminär, dels en slutlig prövning. Om bostadslån söks för småhus som sökanden själv skall bebo sker endast en prövning. För tvåbeslutsärenden meddelar länsbostads-

nämnden först preliminärt beslut om bostadslån. I beslutet skall anges med vilket belopp samt under vilka förutsättningar och på vilka villkor lån, såvitt nämnden då bedömer, kommer att beviljas när projektet är färdigt. I vissa fall skall preliminärt beslut dessutom innehålla uppgift om att bostadslån inte kommer att beviljas om kostnaden för det färdigställda projektet blir högre än den kostnad som angetts i det preliminära beslutet med de tillägg som nämnden kan godta med hänsyn till prisökningar under byggtiden eller liknande omständighet. Det senare villkoret gäller alltid för gruppbygge av småhus som är avsedda att säljas till dem som skall bebo husen samt för vissa bostadsrättsföreningar (närmast s. k. byggmästarbildade bostadsrättsföreningar). Villkoret kan även uppställas i andra fall om särskilda skäl föreligger.

I andra fall än de sist nämnda sker den preliminära och den slutliga låneprövningen så till vida oberoende av varandra, att den slutgiltiga bedömningen inte påverkas av om det föreligger skillnader mellan preliminärt uppgivna och slutligt uppgivna kostnader. Bostadslån beviljas dock slutligt bara om projektet utförts enligt föreskrifter i det preliminära beslutet och den i den slutliga låneansökningen uppgivna kostnaden inte väsentligt överstiger pantvärdet.

Låneverksamheten utövas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Det kommunala organet — förmedlingsorganet — skall granska sakuppgifterna i ansökningen och yttra sig över i vad mån förutsättningarna för att bevilja lån är uppfyllda. Länsbostadsnämnden prövar dels om förutsättningar för lån enligt kungörelsen föreligger och dels om projektet enligt ritningar och teknisk beskrivning motsvarar gällande byggnadstekniska bestämmelser.

### 5.2.2 Preciserat projekt, preciserad kostnad

I samband med preliminär låneansökan skall byggherren uppge de *beräknade produktionskostnaderna* för projektet. Erfarenheten visar att kostnadsberäkningarna ofta är bristfälliga och att projektens slutliga kostnader i många

fall visar dålig överensstämmelse med de preliminärt uppgivna. Skillnaderna mellan de preliminära kalkylerna som redovisas för lånemyndigheterna och de slutliga kostnaderna för projekten kan ha skilda orsaker men förklaras i de flesta fall av bristande noggrannhet i kalkylarbetet, förändringar i projekten eller prishöjningar som inträtt efter beräkningstidpunkten.

De påpekade bristerna i låneansökningsmaterialet kommer delvis till uttryck vid statistiska jämförelser mellan preliminära och slutliga låneansökningar. En av statens institut för byggnadsforskning genomförd undersökning av låneärenden i vilka preliminärt beslut meddelats under första halvåret 1964 visar en kostnadsökning med i medeltal 12,3% mellan tidpunkterna för preliminär och slutlig ansökan. En motsvarande undersökning pågår för låneärenden i vilka preliminärt beslut meddelades år 1968. Denna senare undersökning tyder på att skillnaden mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader är påtaglig men avsevärt mindre än vid den tidigare undersökningen. De först slutbehandlade låneärendena visar en genomsnittlig kostnadsökning av ca 4%.<sup>1</sup>

Att preliminära låneansökningar är otillräckligt underbyggda och att projektet förändras efter låneprövningen före byggstart minskar möjligheterna att utnyttja långivningens som ett medel att säkerställa att uppställda krav i fråga om bostädernas kvalitet och kostnader tillgodoses. För att långivningen skall kunna uppfylla funktionen som ett styrande och kontrollerande bostadspolitiskt instrument bör lånesystemet tillgodose följande krav:

lånemyndigheterna bör pröva låneärendena *innan* projekten påbörjas;

projekten bör vid den prövning som sker före byggstart vara så preciserade i fråga om utformning och kostnader att lånemyndigheterna kan göra en säker bedömning av projekten;

<sup>1</sup> En redogörelse för gjorda undersökningar av kostnadsändringar mellan preliminär och slutlig ansökan finns i Byggnadsindexkommitténs betänkande Byggnadsindex för bostäder (SOU 1971:79), bilaga 7. Bilagan är författad av Erwin Mildner.

projekten bör inte efter den första prövningen förändras så att förutsättningarna för godkännande rubbas.

Enligt vår uppfattning är bostadslånereglerna för närvarande inte utformade så att dessa krav tillgodoses. Det finns därför anledning att överväga vilka förändringar som bör godtas mellan preliminär och slutlig låneprövning och vilka krav som bör ställas på precisionen i de preliminära låneansökningarna.

#### *Synpunkter på skillnader mellan uppgifter i preliminära och slutliga låneansökningar*

Nuvarande låneregler ger för flertalet låneärenden alltför stora möjligheter att förändra ett projekt efter det att projektet prövats före byggstart. Bostadslån kan således utgå även om de beräknade kostnaderna ökat på grund av projektförändring som byggherren beslutat. Detta minskar byggherrarnas respekt för den preliminära låneprövningen och deras benägenhet att göra en noggrann kostnadsredovisning i den preliminära låneansökan. Att byggherrarna — inom ramen för vad som är skäligen produktionskostnad — har ett visst utrymme att förändra projekten minskar också långivningens styrande effekt och ökar riskerna för att ansökningar kommer att avslås när projekten är färdiga.

Förändringar i projektens utformning och kostnader bör enligt vår mening inte godtas i den omfattning som nuvarande låneregler möjliggör. Tyngdpunkten i låneprövningen måste ligga i den preliminära prövningen, dvs. innan bygget påbörjas. (Denna kostnadsprövning kommer enligt vårt förslag i följande avsnitt att baseras på Kostnadsredovisning I.) I princip bör projekten inte få förändras sedan preliminärt lånebeslut meddelats. Vissa kostnadsökningar bör dock godtas, t. ex. sådana som följer av att myndighet påkallar förändringar av projekten eller av prisökningar under byggtiden.

När det gäller att utforma nya låneregler har vi utgått från de bestämmelser som i dag gäller för bl. a. gruppbygge av småhus och s. k. byggmästarbildade bostadsrättsföreningar där den preliminära låneansökan

och det preliminära lånebeslutet tillmäts en mera avgörande betydelse än i övriga ärenden. Som tidigare nämnts medges i dessa fall bara smärre avvikelser mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader. Det preliminära lånebeslutet skall nämligen innehålla uppgift om att lånet inte kommer att beviljas slutligt om kostnaden för det färdigställda projektet blir högre än den kostnad som beräknats i samband med det preliminära beslutet med de tillägg som länsbostadsnämnden kan godta med hänsyn till prisökningar under byggtiden eller liknande omständigheter. Vi föreslår att dessa regler blir generellt gällande för alla projekt med undantag för styckebyggda småhus. Härigenom minskas byggherrarnas utrymme för att i den slutliga låneansökan avvika från vad som redovisats i den preliminära ansökan samtidigt som lånemyndigheterna alltså har möjlighet att i erforderlig utsträckning ta hänsyn till kostnadsökningar som byggherren inte kan inverka på.

Bestämmelserna om preliminärt lånebeslut finns i 41 § bostadslånekungörelsen. I kapitel 8 lämnar vi förslag till ändring av den aktuella paragrafen. Vårt förslag leder dessutom till konsekvensändringar i bostadsstyrelsens anvisningar, bl. a. i anvisningarna till 43 § bostadslånekungörelsen.

För att lånemyndigheterna skall kunna rätt bedöma låneobjekten före byggstart är det nödvändigt att de preliminära låneansökningarna anger de blivande produktionskostnaderna tillförlitligt. Flera av de förslag som vi framlagt i detta kapitel bör bidra till att rent allmänt öka de preliminära låneansökningarnas kvalitet.

Viktigt är därvid att entreprenadupphandlingen kan väntas öka och att anbudstävlingen kommer att bli den dominerande formen vid entreprenadupphandling. Eftersom upphandlingen förutsätter att entreprenaduppdraget är preciserat bör tillämpningen av anbudskonkurrens utgöra en garanti för att projektet är klart definierade när de underställs lånemyndigheterna. I avsnittet om upphandlingsregler anför vi att entreprenader inte bör upphandlas på löpande räkning och att reservationer inte bör godtas. Detta motverkar

felaktigheter och oklarheter i förfrågningsunderlag och anbud.

I anvisningarna till bostadslånekungörelsen bör skrivas in att låneobjekten vid den preliminära prövningen så långt möjligt skall vara definitiva i fråga om kostnader och utformning i de avseenden som påverkar bedömningen av projekten.

När det gäller projekt som byggherrar utför i egen regi baseras kostnadsberäkningarna på anbud bara i den mån byggherren utnyttjar underentreprenörer. I övrigt är byggherrens egen kalkyl underlag för kostnadsredovisningen. För att egenregibyggda projekt vid den preliminära låneprövningen skall kunna jämföras med entreprenadupphandlade bör egenregibyggarens kostnadsuppgifter ha karaktär av *utfästelse* att bygga till den kostnad som angetts i den preliminära låneansökan. Skillnader mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader bör därför bedömas på samma sätt som vid entreprenadupphandling.

### 5.2.3 Redovisning av produktionskostnader

För att resultatet av en anbudstävling skall kunna bedömas måste det ställas mot kostnads erfarenheter från tidigare byggande. Jämförelsen mellan inkomna anbud räcker således inte om man vill veta om kostnaderna för projektets genomförande är rimliga. Byggherren måste ställa anbudssummorna mot kalkylerad kostnad. Lånemyndigheterna — kommunens förmedlingsorgan och länsbostadsnämnden — skall sedan bedöma kostnadernas skälighet jämfört med vad andra projekt uppvisar. Byggherren måste därför redovisa de totala kostnaderna för bostadsprojektet på ett sådant sätt att en sådan bedömning kan göras med rimlig arbetsinsats från låneorganens sida. F. n. finns en särskild kostnadsredovisningsblankett (bl. 691) där dels olika anbudssummor och kostnader för byggherrens materialupphandling, dels en fördelning av kostnaderna på olika huvudgrupper skall redovisas. Denna tillkom ursprungligen (år 1964) för att låneunderlagsgruppen inom inrikesdepartementet skulle få säkrare kostnadsuppgifter men har se-

dermera helt integrerats i underlaget för låneprövningen. Arbetet med att förbättra denna redovisningsblankett har pågått en längre tid.

Kostnadsuppgifterna som lämnas på bl. 691 utgör underlag för — förutom låneunderlagsgruppens undersökningar — SCB:s årliga beräkning av paritetstal. Byggnadsindexkommittén har i sitt betänkande Byggnadsindex för bostäder (SOU 1971:79) som nyligen remissbehandlats föreslagit att samma kostnadsuppgifter skall användas för beräkning av nya indexserier, bl. a. byggnadsindex för bostäder. Ett flertal remissinstanser bl. a. SABO och SBEF har ifrågasatt tillförlitligheten i kostnadsuppgifterna. Kritiken går främst ut på att uppgifterna endast lämnats i syfte att byggherren skall få lånebeslut och kunna "komma igång" och att de därför inte är lämpade för statistisk bearbetning. Detta skulle kunna tolkas så att det anses legitimt att lägga uppgifterna till rätta i det enskilda låneärendet men när man statistiskt sammanställer ett flertal tillrättalägganden så passeras toleransgränsen.

Bl. 691 i bostadslåneärendena representerar de samlade kostnads erfarenheterna inom bostadsbyggandet. Det finns inget annat kostnads material att tillgå f. n. Kritiken mot materialet måste därför tas till intäkt för åtgärder i kvalitetshöjande syfte vilket också ett par remissinstanser bl. a. SBEF varit inne på.

För det första bör byggherrarna ändra sin attityd inför uppgiftslämnandet. Våra förslag i det föregående om konkurrensfrämjande upphandling skulle knappast få någon kostnadsänkande effekt för konsumenterna om inte denna byggherrarnas inställning till redovisning av kostnader radikalt ändras.

Vidare bör enhetliga kostnadsredovisningsmetoder införas. Den allvarligaste bristen i bl. 691 är avsaknaden av definitioner på de olika kostnadsgrupperna. Vad ingår i byggnadsarbeten, VVS-installation resp. elinstallation? Var går gränsen mellan markarbeten och husbyggnadsarbeten? Under senare år har ett intensivt arbete på att åstadkomma enhetliga redovisningsprinciper inom byggnadsindustrin pågått inom BSAB (Byggandets Samord-

ning AB). Beslut har nu fattats om att införa det s. k. BSAB-systemet. Den nya upplagan av allmänna material- och arbetsbeskrivningar — AMA 72 — uppställs också enligt BSAB-systemet. Det finns således numera en utgångspunkt för att gruppera kostnaderna för bostadsbyggandet på ett enhetligt sätt. Det kan nämnas att byggnadsstyrelsen fr.o.m. 1.7.1972 anpassar sitt kalkylschema till BSAB-systemet.

Kritiken mot kostnadsuppgifterna i preliminära låneansökningar (bl. 691) torde inte kunna avvisas enbart med ovan föreslagna åtgärder. En del av kritiken går ut på att uppgifterna lämnas så tidigt att dels vissa entreprenadanbud ännu inte hunnit hämtas in, dels anbudena inte hunnit utvärderas, reservationer prissättas osv. Eftersom det inte är möjligt att senarelägga uppgiftslämnandet — kostnadsuppgifterna måste ju lämnas tidigt om de skall kunna vara underlag för beviljande av eller avslag på låneansökningen — bör man här i stället tänka sig två redovisningstillfällen. Första redovisningen, Kostnadsredovisning I, som skall göras före lånebeslut avser en enkel sammanställning av inkomna anbud tillsammans med beräkningsposter på de punkter där anbud ännu ej kommit in samt för byggherrens egna kostnader. Sedan samtliga entreprenörer antagits och entreprenadsummor fixerats (med reservationer o. d. prissatta) lämnar byggherren en kostnadssammanställning, Kostnadsredovisning II, som då skall ha en enhetlig uppdelning enligt BSAB-systemet. Kostnadsredovisning II skall således utgöra en systematisering och specificering av de uppgifter som lämnats i Kostnadsredovisning I. Om Kostnadsredovisning II skulle visa en totalsumma som inte obetydligt överstiger motsvarande summa i Kostnadsredovisning I är förutsättningarna för det preliminära lånebeslutet rubbade och lånefrågan får tas under omprövning.

Kostnadsredovisning II bör byggherrarna kunna lämna inom tre månader från beslutet om bostadslån. För att säkerställa att byggherrarna verkligen kommer att lämna in Kostnadsredovisning II bör detta anges i lånebeslutet som ett lånevillkor.

I slutlig ansökan om lån skall byggherren sedan redovisa kostnadsutfallet. Vi har i det föregående föreslagit att de i preliminära ansökningen uppgivna kostnaderna i princip inte skall få ändras. Detta måste få konsekvenser för kostnadsredovisningen i ansökningen om slutligt beslut, Kostnadsredovisning III. Denna måste kunna relateras till Kostnadsredovisning II och avvikelser dem emellan måste förklaras. En sådan uppläggning av Kostnadsredovisning II och III gör det också möjligt att statistiskt bearbeta materialet vilket skulle ge en kontinuerlig uppföljning av tillförlitligheten i kostnadsuppgifterna i Kostnadsredovisning II. Remissvaren på byggnadsindexkommitténs betänkande visar klart nödvändigheten av en sådan tillförlitlighetskontroll.

Vi föreslår att bostadsstyrelsen ges uppdrag att utveckla det system för redovisning av produktionskostnader som här skisserats.

#### 5.2.4 Kommunernas medverkan vid prövningen av låneärenden

Enligt bostadslånekungörelsen utövas låneverksamheten av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna. Kommunernas medverkan i bostadslångivningen regleras i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Kommunens organ för bostadslåneärenden kallas förmedlingsorgan och utgöres av kommunstyrelsen eller annat kommunalt organ.

Förmedlingsorganets uppgift är att granska sakuppgifterna i ansökningen och att yttra sig över i vad mån förutsättningarna för att bevilja lån är uppfyllda. Beslut om lån meddelas av länsbostadsnämnden. Enligt bostadsstyrelsens anvisningar till bostadslånekungörelsen (39 §) kan nämnden frångå förmedlingsorganets yttrande. Nämnden bör dock godta yttrandet i den del det avser förlustrisk vid förvaltning, dvs. om kostnaderna för projektet är så höga att bostäderna inte kan hyras ut.

Det finns enligt vår mening anledning att i bostadslånekungörelsen starkare markera kommunens ansvar för vilka projekt som



skall komma till stånd med stöd av statliga bostadslån. Kommunen har det direkta ansvaret för bostadsförsörjningen och bör då också ha ett starkt inflytande över hur det statliga kreditstödet till bostadsbyggandet utnyttjas. För att kommunens ansvar för långivningen skall bli ytterligare markerat föreslår vi att bostadslån inte skall få beviljas med mindre kommunen tillstyrkt ansökan om lån med avseende på produktionskostnaden. I kapitel 8 har detta förslag utformats som ett tillägg till 6 § bostadslånekungörelsen.

Detta ligger i linje med vårt förslag om markvillkoret. Ett genomförande av dessa förslag medför att kommunen får en starkare ställning i bostadsbyggandet. En sådan ändring av lånereglerna innebär att hela bostadsbyggnadsprocessen kommer under kommunens inflytande. Härigenom markeras att kommunens planerande och verkställande organ har ett direkt ansvar för att bostadsbyggandet tillgodoser bostadskonsumenternas önskemål och behov.

Kommunernas vidgade uppgift torde i fråga om flertalet ansökningar inte medföra någon egentlig ökning av kommunernas granskningsarbete. Omfattningen av merarbetet kommer emellertid att variera från fall till fall beroende på byggherrekategori, upphandlingsätt, entreprenadform m. m.

Kommunen bör vid sin prövning av låneärenden bedöma det anbud som byggherren antagit mot bakgrund av övriga inkomna anbud i den omfattning som bedöms erforderlig i varje särskilt fall. Flera skäl talar för en sådan ordning. Först bör framhållas att kommunen har bättre möjligheter att bedöma låneärendet, om kommunen skaffar sig en överblick över det samlade resultatet av anbudstävlingen. Vidare bör en dylik ordning vara ägnad att främja en korrekt bedömning av anbudstävlingen och därigenom inverka positivt på konkurrensförutsättningarna i produktionsledet. Av särskilt värde torde detta vara i sådana upphandlingar, där ett entreprenadföretag som står byggherren nära deltar i en av denne utlyst anbudstävling. I sådana fall bör kommunens granskning kunna bli en garanti för opartiskhet vid anbudsbedomningen.

Det måste självklart ankomma på byggherren att avgöra vilken entreprenör han skall välja. Detta följer av att det är byggherren som har det juridiska och ekonomiska ansvaret för projektet. Kommunen kan alltså inte föreskriva att ett visst anbud skall antas av byggherren. Om kommunen finner att det anbud som byggherren valt är påtagligt sämre än andra anbud, kan detta emellertid vara en anledning för kommunen att inte tillstyrka byggherrens ansökan om bostadslån. Bostadslån utgår då inte eftersom anbudstävlingen gett vid handen att byggmarknaden kan prestera ett projekt som till kostnad och kvalitet är påtagligt bättre än det projekt byggherren vill genomföra.

Den föreslagna vidgade befogenheten för kommunen i långivningen möjliggör en kontroll av att låneobjekten uppfyller de krav som kommunen med utgångspunkt i sin bostadspolitiska och hyrespolitiska målsättning har ställt upp i samband med att byggherren tilldelades mark för det aktuella projektet.

#### 5.2.5 Skälig produktionskostnad

I föregående avsnitt har vi föreslagit att kommunerna skall ges vidgade uppgifter i låneprövningen och att kommunerna skall granska byggherrens val av anbud och hur byggherren vägt pris mot kvalitet i anbudsprövningen. Som villkor för bostadslån skall också gälla att kommunen tillstyrkt låneansökan med avseende på produktionskostnaden.

Länsbostadsnämndens huvuduppgift blir — liksom nu — att pröva om låneobjektens produktionskostnader är skäliga och om projektet uppfyller lånevillkoren i fråga om bostädernas utformning och utrustning, tekniskt utförande m. m. Som regel får länsbostadsnämnden således inte anledning att ta ställning till andra anbud än det som ligger till grund för låneansökan. Det bör understrykas att länsbostadsnämnden kan frångå den bedömning av låneärendet som kommunen gjort genom att tillstyrka låneansökan. Kommunens bedömning bör dock inte frångås utan vägande skäl.

Vi har förut framhållit att reglerna för vad

som godtas som skälig produktionskostnad bör ändras så att bostadslångivningen i högre grad än för närvarande kan utnyttjas som ett instrument för att pressa produktionskostnaderna. Vidare har vi framhållit att låneobjektens kvalitet och kostnader bör bedömas med större hänsyn till upphandlingsresultaten för jämförbara projekt än som nu sker.

Som villkor för bostadslån gäller nu att den beräknade kostnaden för bostadsprojektet *inte får väsentligt överstiga pantvärdet*. Om kostnaden överstiger pantvärdet skall enligt bostadsstyrelsens anvisningar projektet jämföras med liknande projekt på grundval av för länsbostadsnämnden tillgängligt material. Syftet med denna jämförelse anges inte i anvisningarna och inte heller hur jämförelsen skall göras. Anvisningen har därför mera karaktär av ett allmänt krav på enhetlig behandling av låneärenden.

Med nuvarande formulering av kravet på skälig produktionskostnad har lånemyndigheterna formellt sett begränsade möjligheter att skärpa kraven på vad som är att anse som skälig produktionskostnad. Om en länsbostadsnämnd har godtagit viss överkostnad för ett projekt, har nämnden svårt att i fortsättningen avvisa ett likartat projekt med motsvarande överkostnad, även om den allmänna kostnadsnivån för jämförbara bostäder har sjunkit. Reglens formulering sätter även en definitiv gräns för hur långt kraven på låga produktionskostnader kan drivas. Formuleringen "väsentligt överstiga pantvärdet" innebär nämligen att åtminstone några procents överkostnad måste accepteras av låneorganen.

Kraven på vad som är skälig produktionskostnad kan skärpas genom en justering av ortskoefficienterna, men detta slår ojämnt. Eftersom samma ortskoefficient skall tillämpas för alla hustyper inom en ort eller region, bör nämligen justering av en ortskoefficient bara tillgripas om kostnadsnivån har förändrats för alla slag av bostadsprojekt inom orten.

I syfte att förbättra möjligheterna att använda långivningen som instrument för att pressa produktionskostnaderna föreslår vi att

bostadslån inte skall utgå om den beräknade kostnaden för projektet väsentligt överstiger pantvärdet enligt 27 § *eller den lägre kostnadsnivå som kan anses etablerad för projekt med jämförbara produktionsbetingelser*. Förslag till ändring i bostadslånekungörelsen lämnas i kapitel 8.

Vårt förslag innebär att den nuvarande gränsen för vad som kan godtas som skälig produktionskostnad behålls som en övre gräns, men att produktionskostnadsbedömningen i övrigt skall anpassas efter den aktuella kostnadsnivån på byggmarknaden. Lånereglerna bör härigenom i större utsträckning än nu bli en stimulans för byggherrarna till lägre produktionskostnader. Med denna ändring kommer innebörden i begreppet skälig produktionskostnad att i högre grad än nu bestämmas av de byggherrar som når de bästa produktionsresultaten.

När det gäller att bedöma den aktuella kostnadsnivån för en viss typ av bostadsprojekt bör länsbostadsnämnden i första hand utgå från antagna anbud som avgetts under konkurrens. Icke antagna anbud måste utnyttjas som jämförelseobjekt med viss urskillning, bl. a. med hänsyn till svårigheterna att bedöma tillförlitligheten hos dessa anbud. Hänsyn bör dock kunna tas till icke antagna anbud i den mån de avgetts i fri konkurrens och kan anses vara uttryck för marknadens aktuella kostnadsläge. Uppenbart för låga eller uppenbart för höga anbud bör inte läggas till grund för bedömningen.

Om ett projekt vid kostnadsprövningen befinns ligga över den för jämförbara projekt etablerade kostnadsnivån finns det enligt vår mening skäl att bedöma låneärendet annorlunda om projektet är upphandlat under tillfredsställande konkurrens än om så inte skett. I det första fallet avspeglar produktionskostnaden trots allt det aktuella kostnadsläget på byggmarknaden. Kostnaden bör då kunna accepteras av lånemyndigheterna under förutsättning att kostnadsökningen i förhållande till den tidigare kostnadsnivån bedöms vara rimlig och att produktionskostnaden inte väsentligt överstiger pantvärdet. Om projektet byggs i egen regi eller upphandlats utan anbuds konkurrens eller upp-

förs av ett byggherren närstående entreprenadföretag bör låneansökan inte beviljas om kostnaderna överstiger den etablerade kostnadsnivån för jämförbara projekt. I tydlig-  
hetens intresse bör framhållas att tillfreds-  
ställande konkurrens inte behöver vara lik-  
tydigt med att två eller flera anbud inkom-  
mit.

Bedömningen av vilka produktionskostna-  
der som bör godtas skall således enligt vår  
uppfattning vara mera restriktiv om projek-  
ten upphandlats utan anbudskonkurrens.  
Dessa projekt saknar nämligen den kostnads-  
kontroll som konkurrensen innebär. Som vi  
framhållit tidigare är det också väsentligt att  
upphandling utan anbudskonkurrens inte till-  
lämpas annat än när det är uppenbart att pro-  
duktionsresultatet inte blir sämre än om pro-  
jektet upphandlades under anbudskonkur-  
rens.

Det finns anledning överväga att som en  
konsekvens av de förslag vi framlagt i detta  
kapitel ändra lånereglerna så att låneunder-  
lag och pantvärde inte sätts högre än den  
beräknade produktionskostnaden för låne-  
objektet. Det statliga lånet och lånets place-  
ring skulle då, om produktionskostnaden är  
lägre än pantvärdet, bestämmas av de fak-  
tiska kostnaderna och inte som nu av pro-  
jektets pantvärde som det framräknats med  
hjälp av pantvärdemetoden. Vi har inte in-  
arbetat detta i vårt förslag till författnings-  
ändringar i kapitel 8. Den enklaste vägen att  
åstadkomma denna förändring är att Kungl.  
Maj:t i tillämpningsföreskrifterna till bo-  
stadslånekungörelsen anger att låneunderlag  
och pantvärde inte får överstiga den beräk-  
nade produktionskostnaden för projektet.

### 5.3 *Kostnaderna för drift och underhåll*

#### 5.3.1 Hyresprövningen

Drift- och underhållskostnaderna har under  
senare tid ökat i snabbare takt än kapital-  
kostnaderna och deras andel av hyran be-  
räknas för närvarande uppgå till omkring  
35%. Enligt bostadsstyrelsens beräkningar  
har drift- och underhållskostnaderna (exkl.

bränsle och trappstädning) ökat från 14: 05  
kr. per m<sup>2</sup> lägenhetsyta år 1960 till 28: 50  
kr. år 1971, med andra ord en fördubbling  
av kostnaderna. Posten reparationer och un-  
derhåll svarar för nära en tredjedel av totala  
driftkostnaderna; för år 1971 redovisar bo-  
stadsstyrelsen en kostnad på 9: 20 kr. per m<sup>2</sup>.  
Andra källor pekar på ännu högre kostnad  
för underhållet. Uppgifterna anger en erforderlig  
genomsnittlig hyra under husets livs-  
längd om minst 10—15 kr. per m<sup>2</sup>. Fastig-  
hetsskötseln är den närmast största posten  
(15—20% av driftkostnaderna) följt av kost-  
naderna för vatten och fastighetsskatt. Under  
senare år har underhållskostnaderna och vat-  
tenavgifterna ökat mest.

En inom bostadsstyrelsen utförd undersök-  
ning av driftkostnaderna i statligt belånade  
flerfamiljshus färdigställda år 1969 påvisar  
en stor spridning i driftkostnaderna mellan  
olika projekt. För projekt motsvarande om-  
kring en fjärdedel av lägenheterna uppgick  
driftkostnaderna till högst 20 kr. per m<sup>2</sup>,  
hälften av lägenheterna hade en kostnad va-  
rierande mellan 21 och 25 kr. För 8 % av  
lägenheterna översteg driftkostnaderna 30  
kr. Spridningen är till viss del ett uttryck för  
den osäkerhet som vidlåder redovisade  
driftkostnadsberäkningar. Detta har bl. a.  
samband med att byggherrarna som regel  
inte preciserar sina åtaganden gentemot  
hyresgästerna vad gäller driften och un-  
derhållet av bostäderna. Kostnadssprid-  
ningen återspeglar även i någon mån den  
skilda behandlingen av och synen på drift-  
och underhållskostnaderna hos olika för-  
valtarkategorier. Skillnaden betingas också  
av storleken på fastighetsbeståndet och  
bostädernas ålder. Utjämnning av un-  
derhållskostnader mellan olika årgångar bo-  
stadshus sker i viss utsträckning. En annan  
faktor som påverkar underhållskostnaderna  
är de skilda skattereglerna för olika förval-  
tarkategorier främst gällande fondering av  
medel för framtida underhåll.

Byggherrarna skall i såväl preliminär som  
slutlig ansökan om bostadslån uppge de be-  
räknade driftkostnaderna för bostadsprojek-  
tet. Med utgångspunkt i dessa uppgifter prö-  
var lånemyndigheterna om de hyror som be-

hövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust. Om så är fallet skall bostadslån inte utgå för projektet (9 § mom. b) bostadslånekungörelsen).

Enligt vår mening bör lånemyndigheternas prövning av de beräknade kostnaderna för drift och underhåll inte bara avse förlustrisk i förvaltningen utan även förvaltningskostnadernas skälighet. Vi föreslår därför att bostadslånekungörelsen ändras så att det blir ett villkor för bostadslån att de beräknade kostnaderna för drift och underhåll ger förutsättningar för en skälig hyressättning. Förslag till ändring i bostadslånekungörelsen lämnas i kapitel 8.

Skärpningen av kravet på skäliga kostnader för drift och underhåll utgör ett komplement till våra förslag som syftar till låga produktionskostnader och därmed låga kapitalkostnader. Lånemyndigheternas granskning av drift- och underhållskostnader för nybyggnadsprojekt förutsätts motverka att vinsten för konsumenterna av låga byggkostnader går förlorad genom höga kostnader under förvaltningsskedet. De ökade kostnaderna för drift och underhåll motiverar att uppmärksamheten på förvaltningskostnaderna skärps.

Den nya hyreslagen som gäller sedan år 1968 bygger på principen att hyran skall fastställas genom förhandlingar mellan parterna i hyresförhållandet. Den tidigare hyreskontrollen i vissa statligt belånade bostäder — lånemyndigheterna fastställde inflyttningshyror i enskilt ägda hyreshus — upphörde samtidigt med att den nya hyreslagen infördes. Den av oss föreslagna granskningen av drift- och underhållskostnader avser därför inte en reglering av hyrorna — byggherren blir inte bunden av de uppgifter om framtida kostnader som han redovisar i låneansökan. Det kan emellertid förutsättas att de kostnader som uppges i låneansökan kommer att bilda underlag för kommande hyresförhandlingar. Detta utgör ett incitament för byggherren att ge en så god prognos som möjligt för drift- och underhållskostnaderna i låneansökan.

I detta sammanhang vill vi fästa uppmärk-

samhet vid den del av hyran som avser framtida underhåll. Hyresuttaget för periodiskt underhåll torde variera starkt mellan olika förvaltare men uppgår i många fall till en inte obetydlig del av hyran. Som exempel kan nämnas att de allmännyttiga bostadsföretagen i Stockholm kalkylerar uttaget med nära 7 kr. per m<sup>2</sup> och år för periodiskt underhåll som ett genomsnitt för hela fastighetsbeståndet.

De medel som uttas för framtida underhåll fonderas av vissa hyresvärdar medan andra tillämpar principen att varje år ta ut det belopp som erfordras för de planerade underhållsarbetena inom hyresvärdens fastighetsbestånd resp. år. Vilken princip hyresvärden än tillämpar innebär uttaget av hyra för framtida underhåll ett åtagande från hyresvärdens sida att senare genomföra underhållsåtgärder. Omfattningen av detta åtagande är väsentlig att uppmärksamma vid jämförelser mellan olika hyresvärdars prestation och hyra.

Kostnaderna för periodiskt underhåll av bostadsbeståndet uppgår sammanlagt till mycket betydande belopp. Enligt vår uppfattning är det därför av bl. a. hyrespolitiska skäl motiverat att finansieringen av dessa underhållskostnader utreds närmare. Denna uppgift skulle kunna anförtros boendeutredningen eller den aviserade utredningen rörande vissa bostadsfinansieringsfrågor.

### 5.3.2 Enhetlig kostnadsredovisning av förvaltningskostnader

Som nämnts i föregående avsnitt skall byggherrarna i dag i samband med såväl preliminär som slutlig ansökan om bostadslån uppgive driftkostnaderna, exkl. bränsle och trappstädning. Någon uppdelning av kostnaderna på olika poster krävs inte. Enskilda byggherrar lämnade fram till år 1968 en särskild redovisning (på bostadsstyrelsens blankett 623 Hyresberäkning för flerfamiljshus) av drift- och underhållskostnaderna med fördelning på vissa kostnadsposter. Vissa kommuner inforrdar fortfarande uppgifter enligt blankett 623 för sin granskning av hyran.

Av flera skäl är det angeläget att få till stånd enhetliga normer för redovisning av drift- och underhållskostnader. Detta erfordras för att kunna göra jämförelse av förvaltningskostnader och hyror i olika hus. Om lånemyndigheterna skall kunna pröva hyrorna i nybyggnadsprojekt kräver detta såväl en tillförlitlig kostnadsredovisning i det enskilda projektet som ett statistiskt jämförelsematerial, vilket förutsätter att byggherrarna redovisar sina förvaltningskostnader på ett enhetligt sätt med lämplig fördelning av kostnaderna på olika kostnadsslag. En sådan uppdelning skulle kunna ske enligt följande schema, som utgör en förenkling i förhållande till den tidigare tillämpade blankett 623.

#### *Drift- och underhållskostnader*

##### *Driftkostnader*

Värme och varmvatten

Bränsle- och värmekostnader

Diverse kostnader

Kommunberoende avgifter och taxor

Sophantering, renhållning, sotning

Vattenförbrukning

El- och gasförbrukning

Skatter

Fastighetsskötsel

Personalkostnader

Trappstädning

Övriga kostnader

Hyresförluster

Försäkringar

Fastighetsförvaltning (administration)

Övriga kostnader (hissar, centralantenn  
m. m.)

##### *Underhållskostnader*

Löpande

Periodiska

Vi föreslår att byggherrarnas redovisning av drift- och underhållskostnader i preliminär och slutlig låneansökan skall ske enligt denna kostnadsuppdelning. Bostadsstyrelsen bör få uppdrag att bestämma den detaljerade utformningen av uppgiftslämnandet och svara för erforderliga anvisningar.

I anslutning till frågan om enhetliga redovisningsnormer för förvaltningskostnader

vill vi erinra om vårt förslag i kapitel 3 att bostadsstyrelsen skall ges uppdrag att utveckla förvaltningsprogram som preciserar byggherrens förvaltningsprestationer.

### 6.1 Översikt av utländsk lagstiftning mot anbudskarteller

Utformningen av olika länders konkurrensbegränsningslagstiftning växlar starkt, något som i första hand hänger samman med skillnader i ekonomiska och politiska förhållanden men också med den huvudsakliga avsikten av internationella specialkonventioner på området. Man brukar allmänt skilja mellan förbudsprincip och missbruksprincip som grundval för utformningen av konkurrensbegränsningslagstiftning. Förbudsprincipen innebär att vissa konkurrensbegränsande förfaranden som preciseras i lagtext förbjuds, i regel vid straffansvar, varvid överträdelse bedöms i judiciell ordning. Missbruksprincipen (även benämnd kontrollprincipen) innebär att lagstiftningen öppnar möjlighet för särskilda myndigheter (i regel administrativa organ) att ingripa mot enskilda fall av skadlig verkan av konkurrensbegränsning utan att stadga generella förbud. Den svenska konkurrensbegränsningslagen bygger i huvudsak på missbruksprincipen med undantag av att förbud gäller mot fasta bruttopriser och vissa anbudskarteller.

De typer av anbudssamverkan som uppmärksammats i anslutning till den svenska konkurrensbegränsningslagstiftningen och dess tillämpning torde i allmänhet vara välbekanta även i jämförbara länder och är ofta ingående behandlade i utländsk litteratur. Ett gemensamt internationellt drag är också

att anbudssamverkan framför allt framstår som ett problem inom byggbranschen, inbegripet anläggnings- och installationsarbeten, och vid offentlig upphandling.

Den negativa syn på anbudskarteller och liknande samverkansformer som kommer till uttryck i den svenska lagstiftningen har sin motsvarighet i jämförbara länder. Många länder har dock tillgripit längre gående lagstiftning än vad som i dagens läge är fallet i Sverige. Härvid observeras en viktig skillnad beträffande lagstiftningstekniken. Den svenska metoden att från de allmänna reglerna om karteller och liknande samverkansformer skilja ut just samverkan vid anbudsgivning till särskild lagreglering är internationellt sett ovanlig. Det normala är utomlands att de regler som gäller generellt om pris- och marknadsdelningskarteller och liknande är tillämpliga också på anbudssamverkan. Detta gäller vare sig de allmänna reglerna bygger på förbuds- eller missbruksprincip. Som framgår av översikten i bilaga 10 utgör på många håll ett principiellt kartellförbud lagstiftningens utgångspunkt (USA, EEC, Västtyskland, Frankrike, Norge). Gemensamt är dock att man söker lösningen på problemen vid anbudssamverkan inom ramen för lagstiftning mot konkurrensbegränsning. Det råder sålunda huvudsaklig enighet om att allmänna civil- och straffrättsliga regler inte ensamma förmår lösa problemen.

Av översikten framgår också att det finns en internationell tendens att se särskilt all-

varligt just på anbudskarteller, jämfört med närliggande former av konkurrensbegränsning. Exempel härpå är straffmätningen i USA, ställningstagandena av den franska *commission technique* och det särskilda förbudsstadgande mot anbudssamverkan som ansetts nödvändigt i Norge vid sidan av det allmänna priskartellförbudet samt även den danska *licitationsloven*. De regler om förbud mot anbudssamverkan som gäller utomlands har ofta en vidare räckvidd än vad som hittills gällt i Sverige. Såsom särskilt omfattande framstår den amerikanska antitrustlagstiftningen sådan denna utvecklats i domstolarnas praxis och de norska reglerna, som präglas av en strävan att låta förbudet täcka in alla former av anbudssamverkan. Härigenom träffas även öppet avgivande av gemensamma anbud, där dock dispens kan ges i Norge. Av särpräglad karaktär är den danska *licitationsloven*, som inte bara förbjuder vissa former av samverkan mellan anbudsgivare utan även uppställer tvingande regler för hur anbudsinfordrare skall förfara vid anbudstävlingar inom byggbranschen.

Huvudproblemet synes emellertid i nästan alla länder vara hemlig anbudssamverkan, särskilt i organiserad form. I litteraturen framhålls allmänt svårigheterna att ge förbudsreglerna en utformning som effektivt stävjar hemlig samverkan och särskilt att få till stånd en fungerande övervakning. Det torde inte minst vara hänsyn av denna art som gjort att man utomlands ofta funnit det olämpligt att begränsa reglernas räckvidd till att endast avse "överenskommelser" om anbudssamverkan, något som skett i Sverige. Till skillnad från det nuvarande svenska anbudskartellförbudet förbjuder man utomlands ofta även samråd utan föregående överenskommelse och i oförbindande former, t. ex. per telefon, om en viss konkret prestation varpå anbud infordrats. Den amerikanska, tyska, franska, norska och i huvudsak även danska lagstiftningen har denna inriktning.

En metod att göra reglerna mot hemlig anbudssamverkan effektiva, vilken tillämpats i USA, är att utforma påföljdssystemet så att anbudsinfordraren får ett eget ekonomiskt

intresse av att även i efterhand påtala förbjuden anbudssamverkan som verkat prisuppdrivande. Härvid ifrågakommer i första hand skadestånd samt ogiltighets- eller hävningspåföljd. Antitrustlagstiftningen i USA innehåller en särpräglad regel om ett slags privatbot i form av tredubbling av skadestånd.

En utförligare beskrivning av den utländska lagstiftningen mot anbudskarteller lämnas i bilaga 10.

## 6.2 Den svenska konkurrensbegränsningslagen

Lagen den 25 september 1953 om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, allmänt benämnd konkurrensbegränsningslagen (KBL), syftar till att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet (1 §). I lagen stadgas förbud — med dispensmöjlighet — mot två arter av konkurrensbegränsning, nämligen fasta bruttopriser och vissa anbudskarteller (2—4 §§). Om konkurrensbegränsning i andra fall finnes medföra från allmän synpunkt skadlig verkan skall marknadsrådet genom förhandling söka undanröja denna verkan (5 §). Framställning om förhandling inför rådet görs av näringsfrihetsombudsmannen (NO). Om denne i visst fall beslutat att inte göra sådan framställning, kan framställning göras av företagare, som berörs av konkurrensbegränsningen i fråga, eller av sammanslutning av konsumenter eller löntagare (16 §).

För de flesta former av konkurrensbegränsning gäller således att de prövas efter sina verkningar i det särskilda fallet och att de, om de anses skadliga, motverkas genom förhandlingar (missbruks- och förhandlingsprinciperna). Undantag från dessa principer är de båda förutnämnda förbudena. I dessa fall har lagstiftaren alltså funnit att skadlig verkan som regel föreligger.

Förbudsbestämmelserna mot bruttopriser och anbudskarteller riktar sig mot speciella former av bunden prissättning. Med före-

skrivande av fasta bruttopriser förstås, att en företagare antingen betingar sig av företagare inom senare försäljningsled, att vid försäljning av förnödenhet inom landet visst pris inte får underskridas eller till ledning för prissättningen inom senare försäljningsled eljest anger visst pris, såvida det därvid ej kommer till uttryck att priset får underskridas (2 §). En anbudskartell är en överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum innan någon av dem avger anbud på försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst (3 §). Den som uppsåtligt bryter mot förbuden straffas med dagsböter eller, om brottet är grovt, med fängelse i högst ett år eller dagsböter (29 § första stycket). Åtal förutsätter anmälan eller medgivande av NO (31 §). Marknadsrådet äger meddela dispens från förbuden. Förutsättning härför är att konkurrensbegränsningen kan antas främja kostnadsbesparingar, som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidra till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller att eljest särskilda skäl föreligger (4 § första stycket).

Genom bruttoprisförbudet är *bindande* vertikala prisavtal förbjudna i vårt land. Vertikala prisrekommendationer bedöms däremot enligt 5 § KBL efter sina verkningar i varje särskilt fall. Horisontellt prissamarbete, dvs. mellan företagare i samma led, bedöms enligt den allmänna bestämmelsen i 5 § KBL inte bara när det är fråga om prisrekommendationer utan också när det gäller bindande avtal, dock att anbudskarteller är förbjudna vid straffansvar.

### 6.3 Anbudskartellförbudet

Den enda typ av horisontell prissamverkan som är förbjuden enligt KBL är som nämnts anbudskarteller. Förbudsstadgandet lyder.

Ej må företagare utan tillstånd av marknadsrådet träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum innan någon av dem avger anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket (3 § KBL).

### 6.3.1 Bakgrunden till förbudet

Före tillkomsten av KBL var det vanligt med samarbete vid anbudsgivning mellan fristående företag inom byggnadsområdet, särskilt i rör- och elinstallationsbranscherna. Men även inom andra näringsgrenar, exempelvis tryckeribranschen, fanns anbudskarteller. I sin mest utpräglade form innebar anbudskartellerna gemensam, hemlig förhandsprövning av anbud. I det typiska fallet hade de i kartellsamarbetet deltagande företagen åtagit sig att anmäla alla anbudsförfrågningar till en enligt avtalet utsedd ombudsman. De företag som ville lämna in anbud skulle först anmäla sina anbudspriser till ombudsmannen, som kontrollerade att kalkylerna var rätt beräknade. Det företag, som enligt överenskommen kvotering eller annan grund stod i tur att få arbete, underrättades av ombudsmannen om det lägsta anbudspris som lämnats av kartellföretagen. Om det företag som stod i tur inte ville ta arbetet till det lägsta priset, gick erbjudandet till det företag, som närmast stod i tur. Om inte heller detta eller något av de övriga företagen ville ta arbetet till det lägsta anbudspriset, måste det företag som lämnat detta pris utföra arbetet enligt sitt eget anbud. Det förekom också att de företag som inte skulle ha arbetet, lämnade in anbud till högre priser än den som stod i tur (s.k. skyddsanbud). På detta sätt sökte man förleda beställaren att tro att det förekommit priskonkurrens. Med hänsyn till den systematiska interna arbetsuppdelningen kallades dessa utpräglade anbudskarteller ofta anbudsringar. I vissa anbudskarteller nöjde man sig med s. k. kundskydd, dvs. avtalsparterna åtog sig att inte konkurrera om anbud till någon som stod i kundförhållande till viss kartellmedlem.

Nyetableringssakkunniga, vars betänkan- de (SOU 1951:27, 28) ligger till grund för KBL, föreslog inte något förbud mot anbudskartellerna utan ville låta dessa i första hand träffas av de föreslagna allmänna bestämmelserna om horisontellt kartellsamarbete. Det bör emellertid obeserveras att de sakkunniga föreslog att horisontella karteller som rörde prissättning, avgivande av anbud,



uppdelning av marknad eller missgynnande av viss eller vissa företagare skulle anses medföra skadlig verkan såvida inte kartellparterna kunde visa motsatsen. Anbudskartellerna särskildes inte från pris- och kvoteringskartellerna på annat sätt än att det för anbudskartellernas del föreslogs gälla särskild upplysningsplikt om bakomliggande avtalsförhållanden. Denna upplysningsplikt skulle vara knuten till avgivandet av anbud och innebära att det skulle åligga anbudsgivare att vid avgivande av anbud meddela anbudsinfordraren upplysning om eventuellt anbudssamarbete. Avsikten med detta förslag var dels att förhindra att anbudsinfordraren fick den felaktiga uppfattningen att de ingivna anbudet tillkommit under konkurrens dels att motverka anbudskarteller genom ökad offentlighet. Bestämmelsen föreslogs straffsanktionerad. Under departementsbehandlingen av nyetableringssakkunnigas förslag bestämde man sig emellertid för att i konkurrensbegränsningslagen ha en kombination av förbudsbestämmelser och förhandlingsförfarande (prop. 1953:103 s. 138 f). Förbudet kom att avse fasta bruttopriser och anbudskarteller. I propositionen anfördes som motivering till förslaget om förbud mot anbudskarteller i första hand deras prisuppdrivande verkan men även i viss mån den stötande karaktär som en gemensam hemlig anbudsprövning hade. Om förbudets omfattning yttrade departementschefen bl. a. att fastställande genom anbudskartell av gemensamma kalkylationsnormer eller viss kvotering av leveranser borde falla utanför förbudet, eftersom anbudskartellerna i dessa hänseenden inte skilde sig från pris- och kvoteringskarteller inom andra näringsgrenar. Vad förbudet däremot borde rikta sig mot var den organiserade förhandsprövningen av anbud. Denna var särskilt ägnad att föranleda skadlig verkan och i viss mån stötande.

### 6.3.2 Förbudets omfattning

Förbudet gäller inte alla former av anbudskarteller. Det är förbjudet för företagare att

träffa eller tillämpa överenskommelse om att samråd skall äga rum innan någon av dem avger anbud. Förbudet riktar sig främst mot sådan organiserad form av samverkan vid anbudsgivning, som anordnades av de s. k. anbudsringarna och torde i första hand ha syftat till att stävja dessas fortsatta verksamhet. Eftersom förbudet endast avser överenskommelse om samråd eller annan samverkan är det inte förbjudet att samråda om ett anbud innehåll vid enstaka tillfälle utan att det föreligger någon dessförinnan träffad överenskommelse. Det är endast avtal om samråd som drabbas av förbudet.<sup>1</sup> Inte heller omfattar förbudet det förhållandet att genom en anbudskartell fastställs gemensamma kalkylnormer, allmänna leveransbestämmelser eller kvotering under förutsättning att det inte krävs samråd i enskilda fall. Dyliga anbudskarteller skiljer sig i princip inte från pris- och kvoteringskarteller i allmänhet. Ett annat exempel på icke straffbelagda anbudskarteller är generella överenskommelser mellan företagare att inte lämna offerter som led i anbudsförfarande. Icke straffbelagda former av prissamverkan vid anbudsgivning kan bedömas enligt den allmänna bestämmelsen i 5 § KBL.

Av bakgrunden till förbudet framgår att det tillkom huvudsakligen i syfte att avskaffa sådan dold samverkan mellan företagare, som gav ett falskt sken av att anbudet avgetts i konkurrens. Lagtexten innehåller emellertid ingen sådan begränsning. Dispensmöjligheten talar också mot att förbudet skulle vara tillämpligt endast på dold samverkan. Om en anbudssamverkan vore tillåten så snart den skedde öppet skulle anledning saknas att söka dispens. Man torde därför kunna konstatera att förbudet även omfattar sådana överenskommelser om samverkan före anbudsgivning om vilka anbudsinfordraren hålls underlättad.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> I fallet NFR 1954—1955 nr 24 fann rådet att det inte föll under förbudet att charkuteriåkare utan dessförinnan träffad överenskommelse vid ett tillfälle avgav gemensamt anbud genom sin förening till en kommun på leveranser för skolmåltider.

<sup>2</sup> Jfr nedan under 6.3.3 om dispenser.

Förbudet gäller endast vid anbud på försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket. Stadgandet hindrar alltså inte samråd vid anbudsgivning som avser prestation utomlands, exempelvis anläggningsarbeten i annat land. Däremot faller samverkan vid anbud på försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket i och för sig under förbudet även om en, flera eller samtliga anbudsgivare är utländska företagare. Dock möter här, liksom annars, svårigheter att nå ett utländskt företag med svenskt straffrättsförfarande.

Med överenskommelse jämställs stadgar, som antagits av en sammanslutning av företagare och bestämmelser eller föreskrifter som en sådan sammanslutning utfärdat (27 § KBL). Även när en anbudskartell har en associationsrättslig form, t. ex. genom att deltagarna bildat en förening för anbudssamarbete, omfattas alltså kartellbildningen i princip av förbudet.

Öppen anbudssamverkan genom särskild juridisk person har förorsakat vissa problem i praxis. Frågan har prövats av marknadsrådets föregångare, näringsfrihetsrådet, i två dispensärenden. I båda dessa fall fann rådet att den aktuella samverkan ej föll under förbudet och att dispens således ej erfordrades. Vägledande är näringsfrihetsrådets (NFR) avgörande av den dispensansökan som avsåg Svenska Yllefabrikanternas Försäljningsförening, ek. för. (NFR 1960 nr 8). Av NFR:s beslutsmotivering i fallet framgår, att anbudssamverkan mellan företagare genom "en självständig juridisk person med uppgifter och verksamhet även i andra hänseenden än anbudsgivning" ej torde falla under förbudet. Denna tolkning bestyrks även av näringsfrihetsrådets avgörande av en ansökan från tre svenska tillverkare av elektriska lok om dispens beträffande deras gemensamma försäljningsbolag, Swedloc AB (NFR 1965 nr 3). Inte heller i detta fall fann rådet verksamheten falla under förbudet. Samverkan inom Swedloc omfattade, till skillnad från yllefabrikanternas samverkan, även tillverkningsingen. Rådet uttalade att det låg i sakens natur att de gemensamt tillverkade loken också såldes gemensamt.

### 6.3.3 Förbudets tillämpning

Praxis i fråga om förbudets tillämpning är sparsamt förekommande såväl när det gäller dispenser som överträdelser. Detta torde främst bero på att företagare som samarbetat vid anbudsgivning utnyttjat möjligheterna att utforma samarbetet på ett sådant sätt att det ej träffas av förbudet. När det gäller överträdelser av förbudet torde också svårigheterna att bevisa en bakomliggande överenskommelse ha spelat in.

#### *Dispenser*

Med stöd av 4 § KBL kan marknadsrådet meddela dispens från förbudet, om anbudskartellen kan antas främja kostnadsbesparingar som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidrar till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning, eller om det eljest är särskilda skäl därtill. I förarbetena nämns som exempel på dispens-situationer att gemensam anbudsgivning av produktionstekniska skäl är mer eller mindre ofrånkomlig eller att ett organiserat samråd vid anbudsgivning är en förutsättning för en nödvändig fördelning av produktionen mellan de samverkande företagen.

NFR har avgjort sju ansökningar om dispens från anbudskartellförbudet. Hos marknadsrådet har hittills inte gjorts någon sådan ansökan. NFR beviljade dispens i fyra fall och fann i tre fall att förbudsstadgandet ej var tillämpligt. Dessa tre fall har berörts ovan under 6.3.2.

Av de fyra fall då dispens beviljats har två avsett gemensamma anbud. Det var i dessa båda fall fråga om förhållandevis små företagare som önskade samverka vid anbudsgivning för att bättre kunna konkurrera med större enheter. I fallet NFR 1954—1955 nr 13 beviljade rådet dispens från förbudet för att vissa speceri- och lanthandlare i en mindre kommun skulle kunna gemensamt avge anbud på livsmedel m. m. till kommunala inrättningar i kommunen vid regelbundet återkommande upphandlingar. Likaledes beviljade rådet i fallet NFR 1957 nr 4 dispens för tre slakterier att under viss tid avge ge-

mensamma anbud på konserver till arméintendenturförvaltningen. Den första dispensen avsåg en tid av tre år och den andra något över tre år. Ingen av dem har förnyats.

I fallet NFR 1956 nr 6 gavs dispens tills vidare och denna dispens gäller alltså. Den avser en speciell situation, nämligen vissa avtalsvillkor ang. specialtarifiering jämte rådförfrågning i en pool för flygförsäkring. Slutligen har också beviljats en ansökan om dispens tills vidare för Svenska atomförsäkringspoolen avseende en av hänsyn till utländsk konkurrens och särskilt stora premiebelopp motiverad anbudssamverkan vid premiesättning m. m. Även denna dispens är alltså gällande. (Dnr 15/1957, ej refererad).

### *Brott mot förbudet*

Under årens lopp har NO, utöver dispensärendena, handlagt ett tjugotal ärenden rörande anbudskartellförbudet.<sup>1</sup> Fem av dessa ärenden har lett till åtalsprövning. Av dessa fem har två avskrivits utan åtal, ett är för närvarande föremål för åtalsprövning, ett är föremål för domstols prövning och ett har medfört fällande dom. Sistnämnda fall, som väl belyser uppkommande frågeställningar i anbudskartellärenden skall här i korthet refereras. Fallet aktualiserades i samband med anbud på ombyggnad av en VVS-anläggning på Tekniska Högskolan i Stockholm. (Dnr 13/1967; PKF 1968:7 och 1971:7).

Fyra anbud hade avgetts, det lägsta på 132 000 kr. och de övriga på belopp mellan 234 000 kr. och 251 000 kr. Det lägsta anbudet överensstämde relativt väl med de av högskolan beräknade kostnaderna och hade lämnats av ett företag utanför Stockholm. Av utredningen framkom att Stockholms rörentreprenörers förening hade ett system med kort vilka insändes av medlemmarna till föreningen med uppgifter om anbudsförfrågningar. Medlemmarna fick på begäran tillgång till uppgifterna på korten.

Det uppkom misstanke att det förekommit samråd mellan de tre som lämnat de högsta anbuderna och att dessa ej känt till att det fanns en fjärde anbudsgivare. Av dessa tre var emellertid endast två medlemmar i Stockholms rörentreprenörers förening. En av statens pris- och kartellnämnd gjord utredning visade bl. a. att de tre företagens kalkylunderlag företedde stora likheter beträffande ordningsföljd m. m. och att

den fjärde anbudsgivarens kalkylunderlag väsentligt skilde sig från dessa. En efterkalkyl visade att det lägsta anbudet med stor sannolikhet gett vinst. De tre företag som lämnat de högsta anbuderna förnekade bestämt att det förekommit något samråd dem emellan.

NO anmälde föreningen och dess medlemmar till åtal för brott mot anbudskartellförbudet och anförde bl. a.: Föreningens kortsystem, grundat på en stadgebestämmelse om skyldighet att anmäla anbudsförfrågningar, möjliggjorde samråd före avgivande av anbud och måste anses innebära överenskommelse om sådan samverkan före anbud som avses i 3 § KBL. NO begärde också att åklagaren skulle ytterligare undersöka om straffbar anbudssamverkan förekommit vid anbudsgivningen till Tekniska Högskolan.

Åklagaren fann att synnerligen starkt stöd fanns för misstanke om samråd mellan de tre företagen vid anbudsgivningen, men ansåg sig inte kunna styrka att det förelegat en i förväg träffad överenskommelse om samråd. Ej heller beträffande kortsystemet fann åklagaren tillräckliga skäl för åtal och framhöll därvid bl. a. att föreningen förklarat sig beredd att slopa systemet.

NO begärde överprövning hos riksåklagaren med motiveringen att "överenskommelsen om att medlemmarna redan när de fått en anbudsförfrågan och innan anbud avgivits skall lämna uppgift härom till föreningen kan inte antagas tjäna något annat syfte än att medlemmarna därigenom från fall till fall skall få informationer som underlag för eventuellt samråd". Riksåklagaren hörde överåklagaren. Denne fann i likhet med NO att stadgebestämmelsen innebar överenskommelse om sådan samverkan som avses i 3 § KBL, varför riksåklagaren uppdrog åt överåklagaren att väcka åtal i saken.

Stockholms rådhusrätt dömde genom dom den 30 oktober 1970 föreningens ordförande till 30 dagsböter för brott mot 3 § KBL. Rådhusrätten grundade sin dom på uppfattningen att bestämmelsen i föreningens stadgar om skyldighet för medlem att till styrelsen anmäla även förfrågan på arbete inte haft annat huvudändamål än att skapa möjlighet för föreningens medlemmar att samråda eller på annat sätt samverka före anbud avgivande och att den tillämpats på sådant sätt. Svea hovrätt har i lagkraftvunnen dom ej funnit skäl till ändring i rådhusrättens dom.

Inga andra fall har föranlett åtal med undantag för det som f. n. är föremål för dom-

<sup>1</sup> Dnr 113/1954, 127/1955, 36/1957, 89/1958, 135/1960, 4/1961, 154/1964, 43/1962, 124/1962, 17/1966, 24/1966, 245/1966, 13/1967, 173/1968, 210/1969, 94/1970, 119/70, 151—55/1970, 147/1971.

stols prövning. Anledningen till att åtal i de övriga ärendena inte väckts har mestadels varit att även om det medgetts eller varit mer eller mindre uppenbart att samråd förekommit — det likväl inte gått att styrka att samrådet föregåtts av en *överenskommelse*.

Det torde inte vara ovanligt i byggnadsbranschen att entreprenörer "tar" eller "ger" pris vid anbudsgivning. Detta framgår bl. a. av en utredning som SPK gjort på begäran av NO med anledning av tidningsuppgifter om att skolbyggen i Uddevalla och Malung på grund av "ringbildning" blivit mycket dyrare än beräknat (PKF 1966:7). Förfarandet att ta eller ge pris innebär följande. När en entreprenör är ointresserad av en entreprenad till vilken han inbjudits lämna anbud, "tar" han pris, dvs. han förfrågar sig om vilket pris en annan anbudsgivare tänker lämna. Han anses därefter i entreprenörkretsar skyldig att i sitt anbud överskrida det pris som han fått utlämnat åt sig. Om han själv gärna vill ha entreprenaden, kan han "ge" sitt pris till den som inte är intresserad och väntar sig då att denne överskrider priset.

Det fall av anbudssamverkan som f. n. är föremål för domstols prövning gäller ett skolbygge i Falkenberg. NO uppmärksammade saken genom en artikel i dagspressen.

Centrala byggnadskommittén i Falkenberg (CBK) hade utarbetat en detaljerad arbetsbeskrivning. Bland anbudsvillkoren var också angivet att den, vars anbud kunde komma att antagas, skulle vara skyldig att förete sin anbudskalkyl. Arbetsbeskrivning uttogs av sju företag. Tre av dem inkom med anbud på resp. 8 285 000 kr. 8 400 000 kr. och 8 478 000 kr. Alla tre företagen har en riksomfattande verksamhet. CBK rekvirerade i tur och ordning kalkylunderlaget från var och en av dessa tre. Mängdförteckningarna visade anmärkningsvärda likheter såsom genomgående samma slarvfel och konstanta procentuella prisskillnader. Enligt CBK:s kontrollberäkning borde entreprenaden kunnat utföras för ett pris av 5 600 000 kr., varför ett lokalt företag anmodades inkomma med anbud. Detta företag lämnade ett anbud på 5 985 000 kr. och blev antaget som entreprenör.

NO anmälde de tre riksföretagen till åtal. Som skäl härför anfördes bl. a. att det av omständigheterna måste anses framgå att de tre företagen samverkat före anbudsgivningen samt att det med hänsyn till anbudsräkningens och anbuds-

underlagets omfattande karaktär var helt uteslutet att denna samverkan ägt rum utan föregående överenskommelse därom.

Under polisutredningen medgav företrädare för de tre företagen att de två företag som avgivit de båda högsta anbuden "tagit pris", dvs. de hade hos det tredje företaget förfrågat sig om vilket anbudspris detta företag skulle lämna och hade sedan överskridit detta belopp. Dessa två hade inte utarbetat några kalkylunderlag. När de sedan trots att deras anbud inte låg lägst avkrävdes kalkylunderlag, ansåg de sig — för att inte avslöja sin samverkan — nödsakade att i efterhand utarbeta kalkylunderlag till de av dem avgivna anbuden. För detta ändamål begärde de att få låna det tredje företagets kalkylunderlag. Detta företag vägrade att låna ut sitt kalkylunderlag men erbjöd sig i stället att färdigställa lämpliga kalkylunderlag åt de båda andra. Så skedde också.

NO har därefter gjort gällande bl. a. att riksföretagen vid sina samtal före anbudsgivningen måste anses ha, tyst eller uttryckligen, träffat överenskommelser att den part som mottagit prisupplysning skulle använda sig därav i sin egen anbudsgivning.

Alla tre riksföretagen har gjort gällande att de inte före anbudsgivningen träffat någon överenskommelse om samråd eller annan samverkan.

Allmänt kan beträffande överträdelser av anbudskartellförbudet nämnas att man hos NO har den uppfattningen att anbudssamverkan sannolikt förekommer i större utsträckning än vad som hittills kommit till NO:s kännedom. Av denna anledning har NO i april 1970 tillskrivit riksåklagaren och framhållit att initiativ till ingripande i det särskilda fallet inte behöver utgå från NO samt hemställt att åklagarna uppmärksammades på förbudet och erinrades om vikten av att brott häremot föranleder de åtgärder som finnes påkallade. Samtidigt tillskrev NO Svenska landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet och informerade dem om förbudet samt hemställde att de, om de fick kännedom om fall av sådan anbudssamverkan som kunde tänkas falla in under förbudet, snarast skulle underrätta NO för eventuell åtgärd.

Efter det att dessa skrivelser utsänts har NO anmält ett fall av anbudssamverkan till åtal. Detta fall, som avser ett skriftligt avtal om anbudssamverkan inom slakteribranschen, kom till NO:s kännedom genom en anonym skrivelse.

#### 6.4 Erfarenheter av tillämpningen, behov av ändringar

Som framgår av den internationella översikten är det nästan bara i svensk rätt som man försökt att särskilja samverkan mellan anbudsgivare från horisontell prissamverkan i övrigt. Finland har dock följt det svenska exemplet. Förbudet tillkom, som redan nämnts, huvudsakligen i syfte att avskaffa den samverkan som anordnades av anbudsringarna. Denna samverkan skedde oftast på ett sådant sätt att den gav ett falskt sken av att anbudet avgetts i konkurrens. I sin nuvarande utformning träffar emellertid förbudet inte endast sådan dold samverkan utan även öppen samverkan i de fall den föregås av överenskommelse. I NO:s praxis synes kunna iaktas en benägenhet att i det senare fallet undvika att sätta förbudets tillämplighet på sin spets och i stället nöja sig med att åberopa 5 § KBL samt därvid anföra skäl som nära ansluter sig till dem som ligger till grund för förbudet.<sup>1</sup> Vad som emellertid främst framstår som en brist hos det nu gällande förbudet är att det inte träffar sådan dold samverkan som sker utan föregående överenskommelse. I propositionen till KBL (1953:103, s. 139) anförde departementschefen på denna punkt endast att förbudet av "naturliga skäl" ej borde drabba själva samrådet utan endast överenskommelse därom.

Av redogörelsen under 6.3.3 framgår att det inte är ovanligt att man inom byggnadsbranschen "ger" och "tar pris". En sådan samverkan torde vara lika prisuppdrivande vare sig den föregåtts av överenskommelse eller ej. Den är vidare stötande på samma sätt som anbudsringarnas verksamhet. Den som upphandlar förleds ju att tro att anbudet lämnats under konkurrens. I förlitan på konkurrensens effekt kanske beställaren inte vidtar samma mått och steg för att få ett bra pris som han skulle ha gjort om han vetat att anbudsgivarna samarbetat.

Från entreprenörhåll har gjorts gällande att entreprenörer ibland tar pris för att av artighet mot beställaren kunna lämna anbud även när de inte är intresserade av entreprenaden. Här till kan genmås att effekterna av att

"ge" och "ta pris" är i stort sett lika stötande och prisuppdrivande oavsett om förfarandet sker av "artighet" eller av rent konkurrensbegränsande skäl. I båda fallen blir den som upphandlar förledd att tro att konkurrens förekommit och i båda fallen får den som är intresserad av entreprenaden veta vilka andra som är intresserade eller ointresserade och kan anpassa sitt anbud härefter.

Redan i sitt yttrande över riktprisutredningens betänkande (SOU 1966:48) föreslog NO att anbudskartellförbudet skulle skärpas med tanke på samråd vid enstaka tillfälle, dvs. samråd utan föregående överenskommelse. Samtidigt föreslog NO att inte endast uppsåtlig överträdelse av bruttoprisförbudet utan även sådan som skett av oaktsamhet skulle kunna bestraffas. Departementschefen delade NO:s uppfattning att det kunde finnas skäl att överväga vissa jämkningar av förbudsbestämmelserna, men ansåg liksom riktprisutredningen att det i dåvarande läge inte kunde anses påkallat att genomföra en "isolerad lagteknisk översyn" på denna punkt och framhöll att "utvecklingen av rättspraxis bör bli avgörande för frågan om en lagändring längre fram kan bli aktuell". Riktprisutredningen hade för sin del (s. 104) understrukt att samtliga former av konkurrensbegränsning som faller utanför förbudsbestämmelserna kan prövas enligt 5 § KBL och att sådana konkurrensbegränsningar som ligger nära förbudet ofta får antas medföra skadlig verkan.

Det bör framhållas att 5 § KBL har begränsad effekt när det gäller att motverka dolda samråd vid enstaka tillfällen. Det ligger i sakens natur att sådana samråd, om de över huvud taget blir kända, i varje fall inte kommer till myndigheternas kännedom förrän anbud avgetts och oftast när skadan redan har skett. Det finns då inte längre någonting annat att förhandla om än att förfarandet inte skall upprepas.

I våra direktiv har framhållits att gällande förbud mot anbudskarteller ger vissa garantier för anbudskonkurrens men att det inte

<sup>1</sup> NO dnr 124/62 (PKF 1965:3) NFR nr 9/1969

är effektivt mot all anbudssamverkan och att vi därför bör överväga om bestämmelsen kan utformas på ett lämpligare sätt.

De ärenden rörande överträdelser av anbudskartellförbudet som under senare år förekommit hos NO understryker ytterligare vikten av att förbudet görs mera effektivt, särskilt med avseende på dold samverkan vid enskilda tillfällen. En sådan effektivisering skulle också få betydelse för beivrandet av sådan dold samverkan som faktiskt föregås av överenskommelse men där denna inte kan påvisas. Som NO framhållit i sitt remissyttrande över riktpolisutredningen erbjuder det nämligen stora svårigheter att bevisa förekomsten av *överenskommelser* om samråd. Å andra sidan träffar förbudet i sin nuvarande utformning också en del anbudskarteller som inte i nämnvärd grad skiljer sig från andra horisontella priskarteller.

Vårt förslag om att staten som villkor för bostadslån uppställer krav på att bostadsproduktionen i största möjliga utsträckning upphandlas och genomförs i konkurrensfrämjande former gäller i första hand byggherrens handlande men avser att främja konkurrensen mellan byggföretagen. Det är särskilt anbudstävlingar som kan beräknas ha en positiv inverkan på effektiviteten och prisbildningen i branschen. Meningen är också att — om våra förslag genomförs — anbudstävlingar skall bli den dominerande formen för upphandling av byggande och material samt också i ökad utsträckning komma till användning vid fördelningen av mark. Det är då av stor vikt att anbudstävlingarnas gynnsamma effekter inte minskas eller uteblir genom samråd mellan anbudsgivarna. Att anbudskonkurrensen inte sätts ur spel genom samråd är också väsentligt för att byggherrarna skall kunna hysa förtroende för anbudstävlingar, vilket i sin tur är av betydelse för i vilken omfattning denna upphandlingsform kommer till ökad användning.

Mot denna bakgrund har vi till en början övervägt att komplettera det nuvarande anbudskartellförbudet med en straffsanktionerad skyldighet för anbudsgivaren att upplysa anbudsinfordraren om eventuella enkla samråd som föregått anbudsgivningen. Härige-

nom skulle man kunna motverka att bestäl-laren blir vilseledd, men den grundläggande tanken med att infordra anbud skulle ej bli tillräckligt tillgodosedd. I anbudsförfarandets natur ligger nämligen syftet att få fram konkurrens vid upphandlingen. Om detta syfte skulle kunna åsidosättas genom endast en upplysning om att samråd förekommit skulle det konkurrensfrämjande momentet i anbudsförfarandet väsentligen gå förlorat. Av detta skäl har vi funnit det mest ändamålsenligt att i stället undersöka om det är möjligt att förbjuda enkla samråd. De problem som härvid uppkommer gäller särskilt de gemensamma anbuden.

### 6.5 Gemensamma anbud

Ett samråd mellan företagare före avgivande av anbud kan ge till resultat att alla eller några avger anbud var för sig eller att de tillsammans avger ett anbud. I sistnämnda fall föreligger alltid öppen samverkan. Man skiljer härvidlag mellan gemensamt anbud och anbud genom särskild juridisk person. Exempel på anbud genom särskild juridisk person har lämnats under 6.3.2. Där framgår också att anbudssamverkan mellan företagare genom en självständig juridisk person med uppgifter och verksamhet av betydelse även i andra hänseenden än anbudsgivning ej torde falla under förbudet. En annan sak är att sådan samverkan kan prövas enligt 5 § KBL.

Med gemensamt anbud avses sådan samverkan mellan flera självständiga företagare som resulterar i att dessa tillsammans avger ett anbud i enkelt bolag och således inte bildar någon juridisk person för detta ändamål. Sådan samverkan brukar ibland kallas för konsortium eller ligga till grund för ett sådant. Ett konsortium kan också vara grundat på samverkan i en juridisk person. Enligt näringsfrihetsrådets praxis faller gemensamma anbud under förbudsstadgandet om de föregås av avtal. Om enkla samråd före anbudsgivning skulle förbjudas finge det därför anses innebära att gemensamma anbud skulle falla under förbudet även när de inte föregåtts av avtal.

Beträffande förekomsten av gemensamma anbud har vi inhämtat upplysningar från byggnadsstyrelsen, Statens vägverk, Sveriges Industriförbund och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen.

Inom byggnadsstyrelsens och vägverkets verksamhetsområden har under senare år förekommit ett mindre antal stora projekt som utförts i samverkan mellan två eller flera företag (konsortier). Exempel härpå är televerkets anläggning i Farsta, Frescatiuniversitetet och Nockebybroarna. Tidigare har konsortier utfört större motorvägsbyggen (Malmö—Göteborg åren 1962 och 1964). Vid upphandlingen av Ölandsbron år 1967 lämnades åtta anbud, varav sex från konsortier. Uppdraget lämnades till ett enskilt företag. Vid upphandlingen av Frescatiuniversitetet lämnades åtta anbud av olika enskilda företag. De båda lägsta var identiska och hade avgetts under förutsättning att anbudsgivarna fick utföra entreprenaden gemensamt. Dessa båda företag, som var för sig var för små för att utföra entreprenaden, blev antagna som entreprenörer och bildade ett handelsbolag för entreprenaden i fråga.

Andra exempel på aktuella, stora projekt som utförts av konsortier är Lidingöbron och det provisoriska riksdagshuset vid Sergels torg.

När det gäller mindre projekt har vägverket redovisat många exempel på gemensamma anbud under åren 1969—1971. Dessa projekt har oftast varit asfaltbeläggningsarbeten i storleksordningen under 2 milj. kr. Skälen till samverkan synes som regel ha varit att de samverkande företagen var för sig inte haft resurser att utföra entreprenaden.

Industriförbundet har uppgett att gemensamma anbud synes förekomma — förutom i byggbranschen — främst inom verkstadsindustrin.

Något bestämt mönster för hur samverkande företag etablerar kontakt och bedriver samarbete har inte framkommit. Eftersom det slag av samverkan som här avses beslutas från fall till fall och ofta under tidsnöd, förekommer det inte annat än i undantagsfall att de samverkande bildat ett gemensamt före-

tag, en särskild juridisk person, när anbud avges. Företagen avger i stället gemensamt anbud eller lämnar anbud var för sig med angivande av att de avser att utföra arbetet i samverkan med annat företag. Det synes däremot vara vanligt att de samverkande företagen bildar en särskild juridisk person, om de erhåller det aktuella entreprenaduppdraget. Ibland har samverkan fått den formen att ett företag står som huvudentreprenör och övriga som underentreprenörer.<sup>1</sup>

Byggnadsentreprenörföreningen (bil. 8) och Industriförbundet har påpekat att samråd inte sällan äger rum för att utvärdera förutsättningarna för gemensamt anbud. Om sådant anbud sedan inte kommer till stånd, avger parterna ofta anbud var för sig. Det kan också inträffa att förhandlingar om att ett företag skall ingå som underentreprenör till en konkurrent avbryts och att den tilltänkte underentreprenören sedan avger eget anbud. Han har då ofta kännedom om vilken anbudssumma den först aktuella huvudentreprenören kalkylerat med. Om underentreprenören svarar för en någorlunda stor del av det sammanlagda åtagandet kan han vilja veta vad huvudentreprenören avser att offerera, dels för att själv bilda sig en uppfattning om huruvida anbudet är konkurrenskraftigt och samarbetet till följd härav meningsfullt, dels för att få klarlagt hur hans egen prissättning till huvudleverantören påverkar anbudssumman och därmed utsikterna att anbudet blir antaget. Det förekommer t. ex. att informationen härom leder till att underentreprenören sänker sitt pris i syfte att möjliggöra en prissänkning även av huvudentreprenörens anbud.

Av Industriförbundets uppgifter om relationerna mellan huvudentreprenörer och underentreprenörer framgår bl. a.: Vid anbudsgivning avseende exempelvis leverans av pappers- eller cellulosa maskiner kontaktar ofta maskintillverkaren företag som tillverkar elektrisk, elektronisk eller annan specialutrustning. Ofta lämnar specialutrustningstillverkaren en fast offert och förbinder sig

<sup>1</sup> Med huvudentreprenör och underentreprenör avses i detta kapitel även huvudleverantör och underleverantör.

att inte offerera till annan maskinleverantör men han kan också förbehålla sig sådan rätt. På samma sätt kan maskintillverkaren förbinda sig att inte ta in offerter från andra specialutrustningstillverkare, men han kan också förbehålla sig sådan rätt. I sådant fall kan prisfrågan svårligen undvikas. Liknande situationer kan uppkomma vid förfrågan om t. ex. valsverksutrustningar. — Vid vissa större projekt inom kraft- och belysningsområdet krävs ibland att ett mycket stort antal, kanske hundratals montörer tidvis måste avdelas till samma arbetsplats. Eftersom få installationsföretag i Sverige har arbetskraftsresurser att klara detta på egen hand händer det ofta, att flera installatörer före anbudsgivning diskuterar förutsättningarna för ett gemensamt uppträdande. Samverkan kan resultera i att en huvudansvarig för projektet utses; denne utfäster sig då att använda arbetskraft från de övriga enligt på förhand överenskomna avräkningspriser.

## 6.6 Överväganden och förslag

Av skäl som redovisats under 6.4 har vi funnit det angeläget att motverka enkla samråd, om möjligt genom förbud. Det förekommer emellertid att företagare, såsom i det föregående redovisats, går samman och lämnar gemensamma anbud. Sådana samgåenden, som kan vara grundade på flera skäl, kan inte ske utan föregående samråd. Allmänt kan sägas att den ökande specialiseringen inom näringslivet ökar behovet av tillfälliga samgåenden. Oftast är det fråga om situationer, där företagens resurser var för sig på ett eller annat sätt är otillräckliga. I det extrema fallet kan projektet vara så stort att det inte finns någon företagare av sådan storlek att han kan utföra projektet ensam. Denna situation är dock sannolikt ganska sällsynt. Vanligare torde vara att företag går samman om gemensamt anbud för att bli mera konkurrenskraftiga och utan att det är nödvändigt av hänsyn till projektets absoluta storlek. Konkurrenskraften kan stärkas genom att företagen kompletterar varandra i fråga om exempelvis arbetskraft eller tekniska resur-

ser. Om företagen inte redan tidigare samarbetar eller är på väg in i en fusion torde det erbjuda praktiska svårigheter, bl. a. av tidskäl, att från fall till fall bilda en särskild juridisk person innan man avger anbud. I så fall skulle sannolikt en hel del från produktionssynpunkt önskvärda samgåenden utebli. Ett förbud mot anbudssamråd måste därför utformas så, att det blir tillåtet med sådana gemensamma anbud som är ägnade att medföra nyttiga verkningar för beställaren och därmed ytterst också för konsumenterna. Samtidigt är det viktigt att tillse att gemensamma anbud inte kommer till användning i syfte att begränsa konkurrensen.

Ett förbud mot anbudssamråd bör givetvis inte drabba det samråd som före anbudsgivning måste äga rum mellan huvudentreprenör och underentreprenör. Därför måste ett sådant förbud kunna avgränsas till att gälla företagare som befinner sig i en konkurrenssituation i förhållande till varandra. Konkurrenssituationer är emellertid inte statiska. Omgrupperingar sker ständigt och måste också ständigt ske om näringslivet skall kunna anpassa sig till de skiftande krav som uppkommer. Om emellertid ett förbud begränsas till att avse företagare som *vid samrådstillfället* befinner sig i en konkurrenssituation i förhållande till varandra har vi funnit det möjligt att utforma förbudet så att det inte inverkar menligt på flexibiliteten inom näringslivet. Vi avser den speciella konkurrenssituation som uppkommer vid anbudstävlingar och där enligt vår uppfattning behovet av ett förbud mot anbudssamråd är störst.

### 6.6.1 Förbud mot vissa anbudssamråd

Vi föreslår att det nuvarande anbudskartellförbudet ersätts med ett förbud mot samråd när anbudstävling utlysts, dvs. när anbud *samtidigt* infordrats från flera företagare (se författningsförslag i kapitel 8). Sådan anbudsinfordran föreligger när anbud infordrats genom annons, vari alla intresserade inbjuds att lämna anbud (öppen anbudsinfordran). En annan sådan situation föreligger vid auktion. Samma blir förhållandet om



en beställare vänder sig till en begränsad krets och samtidigt inbjuder flera att lämna anbud. En förutsättning i det senare fallet är givetvis att beställaren också gjort klart för de inbjudna att han infordrat anbud från flera samtidigt. I sådana typiska anbudssituationer skall det enligt vår uppfattning i princip inte få förekomma att de som avser att ge anbud samråder om anbudet eller om vem eller vilka som skall avge anbud. Undantag måste dock göras för företagare som vill utföra prestationen tillsammans och som därför avser att avge gemensamt anbud. Ett förbud utformat efter dessa riktlinjer tillgodoser i stort sett de synpunkter som redovisats ovan.

Anbudstävlingar torde vara vanligast inom byggnadsbranschen. Det är också främst där som missförhållanden kunnat iakttas. Om vårt förslag genomförs blir det t.ex. möjligt att, oavsett den överenskommelse föreligger, ingripa mot det förfarande inom byggnadsbranschen som kallas att "ge" och "ta pris". Det torde knappast kunna råda delade meningar om nödvändigheten av att undanröja sådana missförhållanden. Även om vårt förslag sålunda främst tar sikte på byggnadsbranschen är det givet att det bör gälla för alla branscher där utpräglade anbudssituationer av typen anbudstävlingar förekommer. Det måste t.ex. ses som en fördel att samråd mellan yrkesmässiga köpare vid auktioner motverkas. Vi vill också erinra om att anbudstävling även i fortsättningen kan väntas förbli den grundläggande formen för offentlig upphandling<sup>1</sup>.

Genom att förbudet föreslås gälla samråd när anbud infordrats *samtidigt* från flera företagare avgränsas förbudet till att avse företagare som befinner sig i en konkurrenssituation i förhållande till varandra. Härigenom blir det också tekniskt möjligt att i lagtexten avgränsa förbudet på ett acceptabelt sätt. En följd blir visserligen att förbudet inte gäller om beställaren väljer att bara infordra ett anbud eller att infordra anbud från flera företagare men inte samtidigt utan från en i taget. Men denna konsekvens ser vi inte som någon nackdel. En första förutsättning för att åstadkomma effektiv anbudskonkurrens är

nämligen att det finns intresse härför åtminstone hos beställaren. Om denne väljer att förhandla med en företagare om ett anbud låter han sannolikt anbudskonkurrens som effektivitetsfrämjande faktor få stå tillbaka för andra faktorer som han bedömer viktigare. Han får då också förutsättas ha möjligheter till kostnadskontroll på annat sätt. Beställaren kan på så vis också ta hänsyn till om produktionsbetingelserna i en viss bransch är av sådan natur att de kräver utrymme för samråd i större omfattning än som är möjligt när förbudet är tillämpligt. Om beställaren av en eller annan anledning väljer förhandlingar i stället för anbudskonkurrens finns det knappast anledning att förbjuda samråd mellan dem som avger anbud. Vad gäller bostadsbyggandet vill vi erinra om att vi för vår del anser att anbudstävlingar bör bli den helt dominerande formen för infordran av entreprenadanbud.

En särskild fråga är hur man skall behandla de fall då företagare gått samman för att avge gemensamt anbud men sådant anbud inte kommer till stånd. Det är därvid att märka att samgående om gemensamt anbud i första hand inte bör vara beroende på hur anbudet utformas utan på om ett bättre resultat kan förväntas när flera företagare bidrar till prestationen och utför den gemensamt. Främst torde därvid produktionstekniska eller liknande skäl komma att spela en roll. Har företagare samrått om gemensamt anbud men sedan inte kunnat enas fick — om i detta hänseende inget särskilt stadgas — de samrådande företagarna avstå från att var för sig avge anbud, eftersom de annars skulle komma att överträda förbudet. Emellertid torde ibland i en sådan situation åtminstone en av de samrådande företagarna vara intresserad av att avge anbud för sig eller tillsammans med någon annan. Även om sådana situationer inte kan antas förekomma ofta har vi ansett oss böra öppna en möjlighet för beställaren att tillvarata även denna möjlighet till anbudskonkurrens. Vi föreslår därför att de samrådande företagarna i sådant fall

<sup>1</sup> Jfr Upphandlingskommitténs betänkande (SOU 1971:88).

skall få avge anbud var för sig eller tillsammans med annan anbudsgivare, om beställaren samtycker därtill. Häri får anses inbegripet även det fall att en underentreprenör, som samrått med huvudentreprenör om mer än sin egen del i anbudet, avbryter samarbetet och vill lämna in eget anbud. Även han bör kunna få avge anbud om han får medgivande av beställaren. I sakens natur ligger att sådant medgivande inte behövs i den speciella situationen att en tidigare presumtiv underentreprenör som inte samrått om mer än sin del leverans till den tilltänkte huvudentreprenören, beslutat sig för att ge in eget anbud i stället för att vara underentreprenör. För att i eget intresse undvika bevissvårigheter bör den som får medgivande alltid avkräva beställaren skriftligt besked härom.

Av vad som anförts i kapitel 3 framgår att effektiviteten i bostadsproduktionen ibland främjas genom en anbudstävling redan vid fördelningen av marken. Sådana markfördelningstävlingar kan utmynna i antingen att den vinnande får uppdrag att bebygga marken åt beställaren och sedan får överta fastigheterna eller också att den företagare som vinner tävlingen får marken överlåten på sig redan innan han påbörjat byggandet. I det förra fallet torde det inte vara någon tvekan om att anbudet avsett "förnödenhet eller utförande av tjänst". I det senare fallet kan viss tvekan uppkomma på denna punkt och då också beträffande förbudets tillämplighet. Det skulle nämligen eventuellt kunna göras gällande att anbudet i detta fall avser försäljning av fast egendom. En markfördelningstävling är emellertid inte väsentligen en fråga om att sälja fast egendom utan syftar till att få ett visst markområde bebyggt på bästa och billigaste sätt. I praktiken avser anbuden därför som regel exploateringen av marken<sup>1</sup>. Med hänsyn härtill bör förbudet — utan någon ändring av konkurrensbegränsningslagens företagarebegrepp — kunna anses tillämpligt på markfördelningstävlingar även när den vinnande får marken överlåten på sig redan innan han påbörjat byggandet.

Liksom hittills faller utanför förbudet det förhållandet att genom en överenskommelse fastställts gemensamma kalkylnormer av ge-

nerell karaktär eller allmänna leveransbestämmelser under förutsättning att det inte krävs samråd i enskilda fall. Vi vill dock erinra om att ingripande mot sådan överenskommelse kan ske enligt 5 § KBL.

Eftersom förbudets tillämpningsområde också liksom hittills föreslås begränsat till samråd *innan* anbud avges och samråd på senare stadium därför inte blir förbjudet, är det möjligt att tillämpa vissa former av s.k. licitationsförfarande.

Allmänt kan om det föreslagna förbudet sägas att det främst är förestavat av konkurrenspolitiska och andra samhällsekonomiska syften. Ett självständigt syfte är emellertid också att skydda beställaren, särskilt från dolda samråd. Sådana samråd är allmänt sett prisuppdrivande men har också inslag av oredlighet, eftersom de i regel syftar till att få anbudsinfordraren att betala ett för högt pris genom att felaktigt ge sken av att anbudet avlämnats i konkurrens.

Överenskommelser om samråd, som strider mot det föreslagna förbudet och därigenom innebär överenskommelser om att begå brottslig handling, blir ogiltiga. Detta torde även gälla generella överenskommelser om att vid anbudstävlingar inge gemensamma anbud, eftersom sådana anbud bör grundas på ett samgående som från fall till fall ter sig ändamålsenligt för prestationens utförande. Vi vill i detta sammanhang också påpeka att alla former av konkurrensbegränsningar i samband med anbudsgivning, vilka inte träffas av förbudet mot anbudssamråd, kan angripas enligt KBL:s allmänna bestämmelse i 5 § under förutsättning att skadlig verkan föreligger. Påverkan på prisbildningen är härvid ett av kriterierna. Vid skadlighetsprövningen kommer givetvis de syften som ligger bakom straffstadgandet att spela en väsentlig roll. Man torde således kunna räkna med att förfaranden, som till sin effekt nära motsvarar vad som direkt förbjudits, i regel är att bedöma som skadliga. Näringsfrihetsrådets praxis, särskilt fallet NFR 1969 nr 9 angående samverkan mellan schaktentrepres-

<sup>1</sup> Marknadsrådet har i beslut 1971 nr 9 funnit KBL tillämplig på markexploateringsavtal.

nörer, synes bygga på denna uppfattning. Ett likartat synsätt har kommit till uttryck i marknadsföringslagen. I propositionen (prop. 1970:57, s. 83) uttalade departementschefen att det i och för sig måste betraktas som otillbörligt enligt marknadsföringslagens generalklausul att använda en marknadsföringsmetod som i sak mycket nära påminner om en straffbar metod och som kan kritiseras på samma grunder som de vilka har motiverat straffbestämmelsen.

Exempel på konkurrensbegränsningar som nära påminner om det av oss föreslagna förbudet mot anbudssamråd är generella överenskommelser om priser, marknadsdelning eller kvotering vid anbudsgivning eller om att inte delta i anbudstävlingar.

Det bör även uppmärksammas att man, om vårt förslag genomförs, också vinner den fördelen att den osäkerhet, som nu råder beträffande den rättsliga bedömningen av överenskommelser om öppen anbudssamverkan, blir undanröjd.<sup>1</sup>

Om det nuvarande anbudskartellförbudet ersätts med det av oss föreslagna förbudet torde det i normalfallet inte behövas möjligheter till dispens. Vi har emellertid — med tanke på oförutsedda situationer — stannat för att föreslå att möjligheter till dispens enligt 4 § KBL även i fortsättningen skall finnas beträffande anbudssamråd. Anledning saknas att ändra de kriterier för dispens som upptas i lagtexten. Enligt vårt förslag bibehålls alltså 4 § KBL med oförändrad lydelse.

Liksom hittills bör åtal för brott mot 3 § KBL få ske endast efter anmälan eller medgivande av NO.

### 6.6.2 Stadgande om skadestånd

Som framgår av det föregående syftar det föreslagna förbudet inte enbart till att främja en från samhällets synpunkt önskvärd anbudskonkurrens utan också till att skydda beställaren, särskilt från dolda samråd. Har avtal slutits på grundval av anbud, som avgetts i strid mot det föreslagna förbudet, kan fråga uppkomma om möjligheten för en be-

ställare att få ersättning för den förlust han kan ha lidit i första hand till följd av att han fått betala för högt pris. Varken avtalslagen eller köplagen innehåller några särskilda regler om avtal resp. köp som föregås av anbudsförfarande och entreprenadavtal är ej lagreglerade. I marknadsföringslagen och lagen om illojal konkurrens förekommer särskilda stadganden om skadestånd i syfte att skydda näringsidkare som lider skada genom förbjudna konkurrensåtgärder. Med hänsyn till nämnda förhållanden och till sakens allmänna ekonomiska betydelse synes det — oavsett vad som kan anses följa av allmänna rättsprinciper — lämpligt att beställarens rättsställning i skadeståndshänseende klarläggs genom en särskild bestämmelse. En sådan bestämmelse torde också vara av betydelse från samhälls- och synpunkt bl.a. genom att den kan antas stimulera beställarens intresse av att medverka till att förbudet iakttas. Vi föreslår därför att en särskild regel om skadestånd införs i 3 § KBL. Skadestånd förutsätts utgå endast vid uppsåtligt handlande.

### 6.6.3 Stadgande om straff

Med hänsyn till den samhällsekonomiska vikten av en effektivt fungerande konkurrens vid anbudstävlingar och med hänsyn också till att brott mot det föreslagna förbudet kan ha betydande likheter med bedrägeri eller andra oredlighetsbrott anser vi att straffsatsen för brott mot 3 § KBL bör höjas, för grova fall till fängelse i högst två år. Exempel på omständigheter som kan göra brottet grovt är att det varit fråga om s.k. slutna upphandling och anbudsgivarna underrättats därom när anbudet infordrades. Slutna upphandling innebär att prövning och antagande av anbud sker utan föregående förhandling med anbudsgivarna.<sup>2</sup> Andra omständigheter som kan göra brottet grovt är att samrådet syftat eller lett till betydande vinning eller eljest haft tydliga inslag av oredlig-

<sup>1</sup> Jfr Bernitz, Anbudsgivning och fri konkurrens, s. 16.

<sup>2</sup> Jfr SOU 1971:88 s. 138.

het eller ingått som led i en upprepad, eventuellt organiserad lagstridig anbudsamverkan.

Vi föreslår att 29 § KBL kompletteras med ytterligare ett stycke innehållande den föreslagna straffsatsen för brott mot 3 § KBL. Vi vill också, utan att det kan anses höra till vårt uppdrag, fästa uppmärksamheten på möjligheten att i sammanhanget överväga en sådan jämkning av bruttoprisförbudet som NO föreslagit i sitt remissyttrande över riktprisutredningens betänkande.

### 7.1 Inledning

Begreppet allmännyttigt bostadsföretag har förekommit i olika författningar om statligt bostadsstöd sedan år 1935. Den då på förslag av bostadssociala utredningen tillkomna lån- och bidragsgivningen för beredande av bostäder åt "mindre bemedlade, barnrika familjer" riktade sig till kommuner och som allmännyttiga godkända företag. För att ett företag skulle godkännas som allmännyttigt, krävdes att företaget uppfyllde vissa villkor: begränsad utdelning, endast nominellt tillskjutet kapital fick återtas, eventuellt överskott tillföll allmänna ändamål. Vidare gavs föreskrifter om kontroll, revision och statlig inspektion.

Vid 1946—1948 års riksdagar utformades en ny bostadspolitik som inte var begränsad till att avse särskilda grupper med speciellt framträdande behov av samhällsstöd. Den nya bostadspolitiken innefattade vittgående samhällsåtgärder inom bostadsförsörjningens område och allmännyttiga bostadsföretag tilldelades härvid en viktig roll som bostadsbyggare och -förvaltare. Statsmakternas beslut baserades på förslag som framlagts av bostadssociala utredningen, vilken arbetade under åren 1933—1947.

I bostadssociala utredningens slutbetänkande del I (SOU 1945:63) drogs allmänna riktlinjer upp för den framtida bostadspolitiken. I fråga om *byggande och förvaltning* av bostäder med offentligt stöd anförde ut-

redningen, att den närmast till hands liggande metoden att undvika inblandning av spekulativa vinstintressen i bostadsbyggande och -förvaltning var att ge det offentliga stödet åt företag utan enskilda vinstmotiv och att samtidigt kontrollera fastigheternas anskaffningskostnader. Utredningen ansåg att flera skäl talade för att företagsorganisationen borde utvecklas mot ett överförande av bostadsförvaltningen beträffande huvudparten av de i fortsättningen byggda fastigheterna — bortsett från egna hem — till kommunala eller under kommunal tillsyn stående förvaltningsföretag som arbetar utan enskilda vinstmotiv. De avgörande kriterierna på den icke-spekulativa bostadsförsörjningsverksamheten angavs av utredningen i princip vara att anskaffningskostnaden icke översteg den verkliga produktionskostnaden och att hyres-sättningen anslöt till självkostnaderna.

I 1946 års kungörelse om tertiärlån och tilläggs lån för flerfamiljshus gavs allmännyttiga bostadsföretag, jämte kommuner, möjlighet att erhålla bostadslån upp till 100% av den godtagbara anskaffningskostnaden, medan den övre lånegränsen sattes till 95% för kooperativa företag och 85% (i vissa fall 90%) för övriga byggnadsföretag. De villkor som i lånekungörelsen uppställdes för att ett företag skulle godkännas som allmännyttigt redovisas i följande avsnitt.

De allmännyttiga bostadsföretagen har kommit att spela en betydelsefull roll inom bostadsbyggandet och svarar nu för omkring

40% av den sammanlagda bostadsproduktionen.<sup>1</sup> Särskilt i fråga om flerfamiljshusbygandet har de allmännyttiga bostadsföretagen en ledande ställning. De bygger mer än hälften av antalet årligen tillkommande lägenheter i flerfamiljshus.

En beskrivning av de allmännyttiga bostadsföretagen lämnas i bilaga 11, som bygger på uppgifter som vi samlat in genom en enkät till de allmännyttiga bostadsföretagen.

I vårt utredningsuppdrag ingår att pröva om gällande villkor för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga är ändamålsenliga. Det viktigaste av dessa villkor är att kommunen skall ha det dominerande inflytandet i bostadsföretaget och utse mer än halva antalet styrelseledamöter samt att övriga styrelseledamöter skall utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen. Tillämpningen av detta stadgande aktualiserades under hösten 1969 sedan Näringslivets byggnadsdelegation väckt frågan om Svenska Riksbyggen kunde ingå som minoritetsdelägare i allmännyttiga bostadsföretag med hänsyn till att Riksbyggen var nära lierat med byggnadsföretaget BPA. Utredningsuppdraget är emellertid inte begränsat till detta speciella villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag.

### 7.1.1 Gällande villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag

De krav som gällande bostadslånekungörelse (SFS 1967:552) uppställer för att ett företag skall godkännas som allmännyttigt gäller dels sammansättningen av företagets styrelse (bostadslånekungörelsen 5 §), dels företagets grundkapital (16 § första stycket), dels också, om företaget inte är aktiebolag, företagets revision (16 § andra stycket). De aktuella bestämmelserna har följande lydelse.

#### 5 §

Bolag eller stiftelse, som arbetar utan enskilt vinstsyfte samt under samverkan med och tillsyn av kommun, får av länsbostadsnämnden

godkännas som allmännyttigt bostadsföretag under förutsättning att kommunen utser mer än halva antalet ledamöter av företagets styrelse och att övriga styrelseledamöter utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen.

#### 16 §

Bostadslån till allmännyttigt bostadsföretag utgår endast om företagets grundkapital uppgår till minst en procent av det fastighetskapital som företaget förvaltar.

Till allmännyttigt bostadsföretag, som ej är aktiebolag, utgår lån endast om företagets räkenskaper granskas av minst två revisorer med tillräcklig erfarenhet och insikt i bokföring och ekonomiska förhållanden. Är företagets grundkapital två miljoner kronor eller större, skall minst en av revisorerna vara auktoriserad revisor.

Ifråga om kommun äger andra stycket motsvarande tillämpning på räkenskaperna för den fastighet som lånet avser.

I bostadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter till bostadslånekungörelsen (utgåva juli 1970) anføres i anslutning till ovanstående bestämmelser bl. a. följande.

(5 §) Med kommun avses borgerlig primärkommun. Annan kommun — kyrklig kommun, landstingskommun — får sålunda icke utse majoritet i styrelse för allmännyttigt företag.

Såsom företag, vilket är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen anses förening, ansluten till Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening (HSB) samt sådant enskilt företag — t. ex. större industri — som visar sig icke företräda vinstintresse i vad avser byggande av bostäder.

(16 §) Med fastighetskapital skall i detta sammanhang avses enligt 27 § eller motsvarande äldre bestämmelser fastställda pantvärden.

Grundkapitalet är det egna rörelsekapital som ett företag förfogar över i form av aktiekapital eller grundfond. Grundkapital skall vara betryggande placerat och så att det alltid är disponibelt.

Kommun skall tillskjuta grundkapitalet. Är kooperativ riksorganisation (HSB eller Svenska Riksbyggen) representerad i bostadsföretagets styrelse får organisationen dock tillskjuta mot representationen motsvarande belopp. Detsamma gäller annan i styrelsen företrädd intressent efter prövning i det enskilda fallet. Är bostadsföretaget aktiebolag skall kommunen förbehållas rätten att inlösa aktier, som innehas av här avsedda intressenter.

<sup>1</sup> De olika byggherrekategoriernas andelar framgår av bilaga 4.

Bostadsstyrelsen har för allmännyttiga bostadsföretag utarbetat formulär till normalstadgar för stiftelse och normalbolagsordning för aktiebolag. I formulären anges att samråd bör äga rum med länsbostadsnämnden, om ändring ifrågasättes av någon bestämmelse som kan antas vara väsentlig från lånesynpunkt. I formulären har även med förstreckning markerats vilka bestämmelser i formulären som ansetts vara av betydelse för beviljande av bostadslån. Det första av de sålunda markerade stadgandena föreskriver att företaget inte utan länsbostadsnämndens medgivande äger bedriva annan byggnadsverksamhet än sådan till vilken utgår statligt eller kommunalt stöd. De särskilda bestämmelserna gäller i övrigt rätt för lånemyndigheterna att inspektera företaget, grundkapitalets storlek, avhändande av fastighet eller tomträtt, utseende av revisorer och revisorernas åligganden, ändring av bolagsordning/stadgar och företagens upplösning. Dessa bestämmelser är i sak desamma för aktiebolag och stiftelser. Normalstadgarna för stiftelser innehåller därutöver ett par som väsentliga markerade bestämmelser som inte återfinns i normalbolagsordningen. Bl. a. lämnas föreskrifter om styrelsens beslutförhet och om omröstning i styrelsen. För det fall att kommunen inte utser alla styrelseledamöter föreskrivs även att ärenden av större vikt inte får avgöras annat än i de kommunvalda styrelseledamöternas närvaro.

## 7.2 Styrelsesammansättning och ägarförhållanden

### 7.2.1 Bakgrund

Bestämmelsen i bostadslånekungörelsen om styrelsesammansättningen i allmännyttiga bostadsföretag (5 §) har kvarstått oförändrad sedan den infördes i 1948 års lånekungörelse. Bestämmelsen fanns dock inte i 1946 års kungörelse, dvs. den första tertiärlånekungörelsen. Som villkor för att ett företag skulle godkännas som allmännyttigt angavs i 1946 års kungörelse att företaget skulle vara bolag, förening eller stiftelse, som arbetade

utan enskilt vinstsyfte samt under medverkan med och tillsyn av vederbörande kommun. Därutöver krävdes att kommunen åtagit sig svara för företagens förluster i viss angiven utsträckning.

Frågan om förutsättningarna för godkännande av allmännyttigt företag hade inte diskuterats närmare vid 1946 års riksdag. Vid 1947 års riksdag väcktes emellertid två motioner i frågan (I:315 och II:457). I motionerna yrkades att som villkor för allmännyttigt företag skulle gälla att lägenheterna i företagens hus endast fick upplåtas som hyreslägenheter och att samtliga ledamöter i företagens styrelse skulle utses av kommunen. Sedan kamrarna vid ställningstagande till motionerna stannat i skiljaktiga beslut, sammanjämkades besluten (SU mem. 254) på så sätt att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhöll om förslag till följande års riksdag i frågan vilka företag som borde hänföras till kategorin allmännyttiga.

I proposition till 1948 års riksdag (prop 231) föreslogs de villkor för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga som alljämt gäller, nämligen att vederbörande kommun utser åtminstone majoriteten av företagens styrelse och att sådana eventuella styrelseledamöter, som inte väljs av kommunen, utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen. Propositionen baserades på ett förslag från dåvarande byggnadslånebyrån. Villkoret motiverades av byrån med att "det uppenbarligen skulle vara mindre lämpligt, att till det allmännyttiga företagens styrelse skulle kunna höra personer, vilka till äventyrs komme att pröva t. ex. entreprenad-  
anbud från närstående eller konkurrerande byggnadsproducenter" (citat från departementschefens anförande). Byggnadslånebyrån framhöll i sitt i propositionen citerade förslag, att det föreslagna villkoret inte syftade till att från medverkan i allmännyttiga företag utesluta "exempelvis förefintliga riksorganisationer av det skälet, att de bedriva planläggande och projekterande verksamhet på bostadsområdet eller äga intressen i byggnadsmaterialföretag." Riksdagen biföll propositionen. Samtidigt avvisades två vid riksdagen väckta

motioner (I:405 och II:571), i vilka yrkades att till allmännyttiga företag fortfarande skulle räknas sådana företag utan vinstsyfte i vilka kommunen inte utser styrelsens majoritet men minst två styrelseledamöter med viss vetorätt.

Frågan om de allmännyttiga företagens ägarförhållanden blev föremål för statsmakternas bedömning först år 1958 sedan bostadsstyrelsen väckt frågan om hur tillskottet skulle ske av det grundkapital som de allmännyttiga företagen förutsattes föfoga över — aktiekapitalet eller grundfonden i stiftelse skulle uppgå till minst en procent av det förvaltade fastighetskapitalet. Som redovisas i proposition nr 119 till 1958 års riksdag var bostadsstyrelsen tvekande och inte enhällig i frågan om annan än kommun skulle medges tillskjuta grundkapital, således om de allmännyttiga företagen skulle ägas helt av kommun eller inte. Bostadsstyrelsen hade stannat för att de kooperativa organisationerna HSB och Svenska Riksbyggen — så länge representanter för dem godkändes att ingå som minoritet i ett allmännyttigt företags styrelse — borde medges tillskjuta grundkapital; dock högst med belopp som motsvarade representationen i styrelsen och under förutsättning att kommunen i fråga om aktiebolag medgavs rätt till inlösen av aktier. Samma möjlighet till tillskott av grundkapital borde medges andra icke spekulativa intressenter som var representerade i allmännyttiga företags styrelser efter prövning från fall till fall. Bostadsstyrelsens bedömning av frågan om hur tillskott av grundkapital skulle ske godtogs av riksdagen.

### 7.2.2 De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagen

Tre fjärdedelar av de allmännyttiga bostadsföretagen är helkommunala, dvs. vederbörande kommun utser hela styrelsen och/eller är ensam ägare av det allmännyttiga företaget. I den återstående fjärdedelen av företagen utser kommunen flertalet styrelseledamöter men en styrelseminoritet utses av annan än kommunen. I de flesta av dessa icke

helkommunala företag är det de rikskooperativa bostadsföretagen HSB och Riksbyggen som utser styrelseledamöter. För 5% av de allmännyttiga företagen utses styrelseledamöter av andra — vanligen lokala industri-företag men också i enstaka fall ideella sammanslutningar eller stiftelser. I tabell 7:1 redovisas de icke helkommunala allmännyttiga företag som besvarat vår enkät (bilaga 11). De utgör 179 företag av 712 i vår sammanställning. Företagen har fördelats efter storleken av det förvaltade bostadsbeståndet den 1.1.1971.

Tabellen, och vår redovisning i bilaga 11, omfattar alla företag i vilka Riksbyggen utser styrelseledamöter medan ett fåtal av de allmännyttiga bostadsföretagen med HSB-anknytning inte besvarat vår enkät.

De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagen har ett bostadsbestånd som omfattar sammanlagt ca 80 000 lägenheter, vilket motsvarar 15% av lägenheterna hos allmännyttiga företag. Företag med HSB-representation har omkring 29 000 lägenheter (5%), företag med Riksbyggen-representation omkring 31 000 lägenheter (6%) och andra icke helkommunala allmännyttiga företag omkring 20 000 lägenheter (4%).

Företag som utser styrelseledamöter i allmännyttiga bostadsföretag har inte alltid skjutit till medel till företagens grundkapital (aktiekapital eller grundfond). Av ca 700 företag som besvarat denna fråga i vår enkät har kommunen ensam tillskjutit grundkapitalet i 88% av företagen (613). Riksbyggen har tillskjutit grundkapital i nästan alla de företag i vilka Riksbyggen utser styrelseledamöter. HSB har tillskjutit kapital i två företag. Andra än de rikskooperativa företagen har tillskjutit grundkapital i ca 35 företag. I 15 av dessa företag har andra än kommunen tillskjutit mer än hälften av grundkapitalet, vilket inte är i överensstämmelse med bostadsstyrelsens anvisningar.

Som framgår av tabell 7:1 är de flesta icke helkommunala företagen små. En tredjedel har ett fastighetsbestånd som omfattar mindre än 100 bostadslägenheter och bara 26 företag har ett bostadsbestånd på mer än 1 000 lägenheter. Tre av företagen, alla med an-



Tabell 7:1. Icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretag (styrelsesammansättning) fördelade eller fastighetsbestånd 1.1.1971.

Styrelse- minoritet	Antal företag efter fastighetsbestånd						S:a
	0 lgh	1—99	100—199	200—499	500—999	1 000—	
HSB	0	32	16	26	7	8	89
Riksbyggen	3	11	12	13	6	9	54
Annan	1	12	7	4	3	9	36
Summa	4	55	35	43	16	26	179

knytning till Riksbyggen, har ett bostadsbestånd som omfattar mer än 3 000 lägenheter.

Omfattningen av bostadsföretagens verksamhet framgår bl. a. av i vilken utsträckning företagen bygger kontinuerligt. I tabell 7:2 anges hur många icke helkommunala företag som under femårsperioden 1966—1970 påbörjat flerfamiljshusprojekt under 0, 1, 2, 3, 4 resp. 5 år. Företagen har indelats i tre storleksklasser efter fastighetsbeståndets omfattning.

Av de 27 företag som under perioden byggt minst fyra år har Riksbyggen styrelse-representanter i 16, HSB i sju och "andra" i fyra företag.

Ytterligare uppgifter om de icke helkommunala bostadsföretagen framgår av redovisningen i bilaga 11.

### 7.2.3 Överväganden och förslag om de allmännyttiga företagens ställning

Förhållandena inom bostadsförsörjningens område är i dag väsentligt annorlunda än för 25 år sedan, då nu gällande kriterier för allmännyttiga bostadsföretag uppställdes. De förändringar som skett har på ett genom-

gripande sätt påverkat kommunernas ställning, särskilt i fråga om kommunernas förutsättningar att fullgöra sina bostadspolitiska uppgifter. Frågan om vilka regler som bör gälla för ägarförhållande och styrelsesammansättning i de allmännyttiga företagen måste bedömas med hänsyn till denna förändrade situation, bl. a. av den anledningen att kommunernas begränsade möjligheter att på egen hand driva allmännyttiga bostadsföretag var ett tungt vägande skäl när de nuvarande reglerna fastställdes. I utredningsdirektiven sägs också att vi skall pröva om gällande regler för godkännande av bostadsföretag som allmännyttigt är ändamålsenliga med hänsyn till utvecklingen i fråga om kommunernas ställning på bostadsförsörjningsområdet och strukturförändringen på byggföretagarsidan.

Bostadsproduktion och bostadsförvaltning i allmännyttiga bostadsföretags regi utgjorde ett viktigt inslag i den aktiva samhällsliga bostadspolitik som inleddes under 1930-talet och utvecklades under 1940-talet. Den nya bostadspolitikens innebar att kommunerna tilldelades omfattande uppgifter inom bostadsförsörjningens område. De ålades att svara för den långsiktiga planeringen av bostadsförsörjningen samt åtgärder för att

Tabell 7:2. De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagens produktionskontinuitet (flerfamiljshus) under perioden 1966—1970.

Storleksgrupper	Antal företag med produktion						Ej svar
	0 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	
—199 lgh	22	26	11	8	2	1	24
200—999 "	6	13	10	10	10	3	7
1 000— "	0	3	3	7	5	6	2
Summa	28	42	24	25	17	10	33

åstadkomma ett tillräckligt stort bostadsbyggande. Vidare förutsattes att kommunerna själva skulle ta aktiv del både i byggandet och i bostädernas förvaltning.

Av de dåvarande kommunerna var det bara en mindre del som hade ekonomiska och personella resurser att på egen hand starta och utveckla byggande och förvaltande bostadsföretag. Bl. a. mot den bakgrunden krävde statsmakterna år 1948 inte att de allmännyttiga företagen skulle vara helkommunala, trots den opinion som framkommit i riksdagen för att kommunerna skulle ha hela och inte bara det dominerande inflytandet över de allmännyttiga företagen. Kommunernas bristande resurser och önskemål från kommunalt håll att kunna utnyttja stöd utifrån — i första hand från de rikskooperativa företagen — torde också ha utgjort ett huvudmotiv för den kompromiss som valdes i fråga om de allmännyttiga företagens ställning.

Som inledningsvis framhållits råder i dag en radikalt förändrad situation när det gäller kommunernas förutsättningar att fullgöra de uppgifter som åligger dem inom bostadsförsörjningens område. Den faktor som starkast bidragit till att ändra förhållandena är de kommunsammanläggningar som genomförts. Här skall bara erinras om att antalet kommuner i landet uppgick till 2 505 år 1948 jämfört med 464 år 1971 och 272 år 1974, då den pågående kommunreformen i huvudsak blir slutförd. Den koncentration av resurser som härigenom åstadkommit innebär att kommunerna, när reformen är genomförd, i de allra flesta fall kommer att ha goda förutsättningar att bedriva en aktiv bostadspolitik. Kommunernas möjlighet att styra och leda bostadsbyggandet har även förbättrats väsentligt genom de planeringsinstrument och de mark- och bostadspolitiska hjälpmedel som successivt utvecklats. Utvecklingen inom bostadssektorn och kommunernas alltmera framträdande roll i bostadsbyggande och -förvaltning är också i hög grad en följd av att bostadsfrågan gjorts till en central kommunalpolitisk angelägenhet och att bostadspolitiska insatser prioriteras av kommunerna.

Med den ställning som kommunerna har inom bostadsförsörjningen finns enligt vår mening numera inte något egentligt behov av att organisationer och företag går in som delägare i allmännyttiga bostadsföretag eller är tillförsäkrade representation i allmännyttiga företags styrelser. Om det finns behov av att komplettera allmännyttiga företags kapacitet kan detta ske genom att företaget köper tjänster i den utsträckning som fordras. Den helkommunala företagsformen framstår således enligt vår mening som den naturliga om man förutsättningslöst diskuterar de allmännyttiga företagens ställning.

När vi prövat skälen för och emot en regel att allmännyttigt företag skall vara helkommunalt har vi funnit att starka principiella skäl talar för en sådan regel. De allmännyttiga företagen har tillkommit som samhällsorgan med uppgift att motverka spekulativa intressen i bostadsbyggande och -förvaltning. Med hänsyn härtill och till kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen anser vi det riktigt och väsentligt att kommunerna tar det hela och fulla ansvaret för verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta förutsätter att kommunens beslutande organ exklusivt bestämmer vilka som skall leda företaget. De allmännyttiga företagen är att se som en del av kommunernas verkställande organisation och styrelserna i allmännyttiga företag bör därför utses på samma sätt som kommunala nämnder och styrelser.

Ett ytterligare argument för att de allmännyttiga bostadsföretagen bör vara helkommunala är att de härigenom får en ställning som bidrar till att stärka förtroendet för företagen som upphandlare. Såväl Riksbyggen som HSB har intressen i byggnadsbranschen — för Riksbyggens del genom anknäpning till BPA och för HSB:s del genom företagens engagemang i byggmaterialledet. Enligt vad vi erfarit uppfattas detta av vissa entreprenörer som konkurrenshämmande. Även om det inte påvisats att förekomsten av minoritetsrepresentation i vissa allmännyttiga bostadsföretag inneburit konkurrensbegränsning kan redan subjektiva föreställningar om sådan förhållanden vara ägnade att minska konkurrensviljan.

För bibehållande av nuvarande regler för godkännande av allmännyttiga företag talar ett relativt stort antal icke helkommunala företag är verksamma i dag. De intressenter som utsett styrelseminoriteten i dessa företag har också utan tvivel gjort betydelsefulla insatser i de allmännyttiga företagen. Särskilt bör framhållas det stöd som de rikskooperativa företagen lämnat och som för många kommuner utgjort en värdefull tillgång. HSB och Riksbyggen har också i många fall tagit initiativ till bildande av allmännyttiga bostadsföretag och även på annat sätt verkat som pådrivande när det gällt att få till stånd ökade kommunala insatser inom bostadsförsörjningens område. I viss mån kan också företag med minoritetsrepresentanter i styrelsen betraktas som ett konkurrensinslag inom den allmännyttiga sektorn.

Det finns anledning att här något beröra motiven för HSB:s och Riksbyggens engagemang i allmännyttiga bostadsföretag. De motiv som man från samhällets sida sett kan finna för detta samarbete har redan påpekats, nämligen behovet av att komplettera kommunernas egna resurser på bostadsbyggandets och bostadsförvaltningens område. För många kommuner har det varit naturligt att söka samarbete med de rikskooperativa företagen och härigenom få tillgång till erfarenheter och kunnande som dessa byggt upp i en landsomfattande verksamhet. Både HSB och Riksbyggen har också folkrörelseanknytning och arbetar utan vinstsyfte. För många kommuner har ett annat skäl för samarbete varit att ortens bostadsproduktion varit så begränsad att den inte utgjort underlag för särskilda förvaltningsorganisationer och att man därför velat samordna byggandet i allmännyttig och kooperativ regi.

När det gäller HSB:s och Riksbyggens motiv för engagemang i allmännyttiga företag bör först erinras om de båda organisationernas uppbyggnad och inriktning. HSB (riksförbundet bildat år 1924) är en konsumentkooperativ organisation med målsättning att för sina medlemmar uppföra bostäder och upplåta bostäderna till självkostnad. Svenska Riksbyggen (föreningen bildad år 1940) är en av fackförbund och LO ägd byggherreorga-

nisation, som ursprungligen tillkom främst för att anskaffa arbete och bostäder åt egna och de till föreningen anslutna organisationernas medlemmar. För både HSB och Riksbyggen gäller att tyngdpunkten i verksamheten ligger i bostadsbyggande och bostadsförvaltning i kooperativ form, men båda företagen har byggt upp sina organisationer för att kunna tillhandahålla tjänster för även annat byggande. Vidare bör påpekas att Riksbyggen ingår i samma företagsgrupp som entreprenadföretaget BPA Byggproduktion AB och att HSB har engagemang i byggnadsmaterialbranschen dels genom egen tillverkning, dels genom materialdistributionsföretaget Allt för Byggnadsfacket (AFB).

För HSB:s och Riksbyggens engagemang i allmännyttiga företag kan man finna såväl ideella som ekonomiska skäl. Båda företagen vill verka för icke spekulativt byggande och förvaltning och menar sig — inte minst på grund av organisationernas nära förhållande till stora konsumentgrupper — kunna ge ett väsentligt stöd åt de allmännyttiga företagen. Vad beträffar de ekonomiskt motiverade skälen för samarbete i allmännyttiga företag hänger dessa samman med de uppdrag som allmännyttiga företag lämnar avseende projektering, byggadministration och förvaltning. Dessa uppdrag utgör en inte oväsentlig del av underlaget för de rikskooperativa företagens verksamhet och har därigenom stor betydelse för företagen.

Enligt vår bedömning är det angeläget att slå vakt om de möjligheter till rationellt byggande och effektiv förvaltning som ges genom samarbete mellan de allmännyttiga företagen samt HSB och Riksbyggen. Förutom möjligheterna att utnyttja de rikskooperativa företagens resurser och erfarenheter vill vi särskilt understryka möjligheterna att genom sådant samarbete åstadkomma en utvecklad byggherresamverkan. Detta förutsätter emellertid inte att samarbetet bedrivs i de former som hittills varit vanliga, dvs. att HSB och Riksbyggen utser styrelseledamöter i de allmännyttiga företagen. Det bör nämligen vara fullt möjligt att upprätthålla detta samarbete även om de allmännyttiga företagen görs helkommunala. De uppdrag som HSB och

Riksbyggen utför för de allmännyttiga företagen grundas för övrigt redan nu på särskilda avtal, varför förutsättningarna för denna verksamhet inte kommer att förändras. Där emot vinnns den fördelen att det skapas klarare ansvarsförhållanden mellan uppdragsgivare och uppdragstagare jämfört med den nu ofta förekommande situationen att uppdragstagaren är tillförsäkrad representation i uppdragsgivarens styrelse.

Som argument mot ett krav på att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara helkommunala skulle kunna anföras att detta inskränker kommunernas självbestämmanderätt och att det bör ankomma på kommunerna att själva avgöra om de vill samverka med annan part i ett allmännyttigt bostadsföretag. Vi har också övervägt alternativet att inte föreslå något annat krav för godkännande av allmännyttiga företag än att kommunen skall ha det dominerande inflytandet i företaget. En konsekvent tillämpning av denna linje innebär emellertid att kommunen skall fritt kunna välja samarbetspartner i det allmännyttiga bostadsföretaget och att då även företag i vilka t. ex. byggföretag ingår som delägare bör godkännas som allmännyttigt. Att begränsa kommunens valfrihet på det sätt som nu sker i bostadslånekungörelsen — dvs. att minoritetsrepresentanter i styrelsen skall vara fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen — innebär även det en inskränkning i kommunens självbestämmanderätt och leder därtill till betydande gränsdragningsproblem, vilket tillämpningen av gällande bestämmelser gett exempel på. Alternativet med helkommunala allmännyttiga bostadsföretag framstår även av dessa skäl som den principiellt mest tilltalande lösningen.

Det skall understrykas att vi, samtidigt som vi föreslår att de allmännyttiga företagen skall vara helkommunala, inte föreslår någon inskränkning i kommunens möjligheter att till styrelseledamöter i allmännyttiga bostadsföretag utse de personer som kommunen finner mest lämpade för uppdraget — för närvarande gäller vissa restriktioner för valet av den eventuella styrelseminoritet som representerar icke-kommunala delägare i företaget.

Kommunen får således full frihet att bestämma styrelsens sammansättning. Självklart finns inte något som hindrar att kommunen som styrelseledamöter utser personer som tidigare medverkat i företagets styrelse som representanter för en minoritetsdelägare. Tvärtom torde detta i många fall vara en naturlig lösning.

Det har hävdats att de rikskooperativa företagens representation i allmännyttiga företags styrelse skulle vara värdefull genom att HSB och Riksbyggen på grund av styrelserepresentationen skulle känna större ansvar för de uppdrag de utför åt de allmännyttiga företagen. Vi vill inte påstå att detta argument helt saknar betydelse. Enligt vår mening finns det dock ingen anledning betvivla att HSB och Riksbyggen vinnlägger sig om att på bästa sätt utföra sina uppdrag även om de inte är tillförsäkrade representation i uppdragsgivarens styrelse.

Sammanfattningsvis har vi funnit övervägande skäl tala för att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara helkommunala. En sådan ordning kommer inte såvitt vi kan bedöma att försämra förutsättningarna för ett samarbete mellan allmännyttiga företag och HSB och Riksbyggen. Vi föreslår därför att reglerna för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga ändras så att bara helkommunala företag godkänns som allmännyttiga i bostadslånesammanhang. De ändrade reglerna bör bara gälla sådana företag som nyproducerar bostäder. Företag som tidigare godkänts som allmännyttiga bör inte behöva ombildas för att få lån för upprustning eller ombyggnad av fastigheter.

De ändrade regler som vi föreslår bör träda i kraft först efter en övergångsperiod som utan tidspress ger utrymme för erforderliga företagsombildningar. Det kan föutsättas att en rad av de icke helkommunala företagen kommer att upphöra i samband med nu pågående sammanläggningar av allmännyttiga företag, vilka till stor del torde vara genomförda vid kommunreformens slutförande den 1 januari 1974. Vi har emellertid för vissa andra ändringar i lånekungörelsen föreslagit en femårig övergångsperiod och föreslår att samma övergångstid skall gälla beträffande

införandet av lånevillkoret att allmännyttiga företag skall vara helkommunala.

#### 7.2.4 Jäv för styrelseledamöter och VD

Gällande regler för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag föreskriver att vederbörande kommun skall utse minst halva antalet styrelseledamöter och att *eventuella övriga ledamöter skall vara fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen*. Kravet på att minoritetsrepresentanter skall vara obundna i förhållande till byggföretagarintressen tillkom, som tidigare redovisats, med den motiveringen, att man ville undvika att styrelseledamöter kom i intressekonflikter vid entreprenadupphandling.

Vi har i det föregående föreslagit att reglerna för godkännande av företag som allmännyttiga ändras så att — efter en övergångsperiod — bara helkommunala företag erhåller bostadslån som allmännyttiga. Även om det då inte längre kan förekomma att annan än kommunen äger utse egna representanter i allmännyttigt företags styrelse, finns det skäl att beakta de risker för intressekonflikter i styrelsearbetet som den inledningsvis redovisade bestämmelsen avser att motverka. Det förekommer att kommunerna till styrelseledamöter utser personer som är engagerade på ett eller annat sätt i bostadsbyggande och bostadsförvaltning, vilket i och för sig är naturligt eftersom dessa personer har erfarenhet och insikter i frågor som rör bostadsföretagets verksamhet som byggherre och förvaltare. Det finns därför skäl att överväga regler som syftar till att garantera att styrelsen i sin verksamhet är opartisk i förhållande till intressenter inom bostadsbyggande och -förvaltning.

Särskilda bestämmelser i syfte att motverka att företagets förtroendemän hamnar i intressekonflikter som medför risk för att de åsidosätter det allmännyttiga företags intressen är motiverade främst för att skapa förtroende för företaget utåt. Framför allt är det från konkurrenssynpunkt viktigt att tillse att de allmännyttiga företagen vinner

tilltro som sakliga och opartiska hos de företag som kan komma att lämna anbud på tjänster och varor till de allmännyttiga företagen. Den centrala ställning som de allmännyttiga företagen intar inom bostadsbyggande och -förvaltning gör det enligt vår mening även motiverat att markera de allmännyttiga företagets självständighet och oberoende av andra intressen än bostadskonsumenternas och kommunernas. Att införa regler som framhäver företagets oberoende ligger i linje med vårt förslag att de allmännyttiga företagen skall vara helkommunala.

Givetvis kan man undvika att styrelseledamöter hamnar i situationer där intressen som de i andra egenskaper företräder står emot det allmännyttiga företags genom att föreskriva att personer med intressen i byggnadsproducerande och bostadsförvaltande företag inte får utses till styrelseledamöter. Detta är den metod som hittills tillämpats när det gäller minoritetsrepresentanter i allmännyttiga företag. Hittillsvarande erfarenheter ger emellertid vid handen att en regel av denna art erbjuder betydande tillämpningssvårigheter. Det utesluter vidare möjligheten att i bostadsföretagen anlita vissa personer som är väl förtrogna med bostadsbyggande och -förvaltning och som det i många fall kan vara väl motiverat att utse till styrelseuppdrag för att tillföra företaget kunskaper. Mot en sådan regel kan också resas den principiella invändningen att den inskränker kommunens möjligheter att till ett kommunalt förtroendeuppdrag utse den som kommunen finner mest lämpad.

En lämpligare väg att gå är att genom *jävsregler* förhindra att styrelsens förtroendemän deltar i handläggningen av ärenden i vilka vederbörande har intressen som kan komma i konflikt med det allmännyttiga företags.

#### *Aktiebolagslagens jävsregler*

Aktiebolagslagen innehåller bestämmelser om jäv för styrelseledamot och VD. Bl. a. stadgas (86 § aktiebolagslagen) att ledamot av styrelsen eller VD ej må handlägga fråga

rörande avtal mellan honom och bolaget, ej heller fråga rörande avtal mellan bolaget och tredje man, om han i frågan äger ett väsentligt intresse som kan vara stridande mot bolagets. Skulle en fråga ha handlagts av en jävig styrelseledamot är styrelsebeslutet ogiltigt och får inte verkställas.

Lagstiftaren har inte velat åstadkomma att en person som är styrelseledamot i två aktiebolag skall vara jävig i båda styrelserna vid behandlingen av en för företagen gemensam angelägenhet. Detta skulle försvåra att man utsåg gemensamma styrelseledamöter i varandra närstående företag, vilket bedöms olämpligt. Vad som härmed åsyftas är det fallet att en styrelseledamot i ett företag är delägare i ett annat företag så att han kan sägas ha väsentliga intressen som kan anses stridande mot det första företaget.

Det kan nämnas att det förslag till aktiebolagslag som framlagts av aktiebolagsutredningen (SOU 1971:15) inte innehåller någon ändring i sak av den här citerade jävsregeln.

Aktiebolagslagens jävsregler för styrelseledamöter och VD gäller dels vid avtal mellan styrelseledamot eller VD och bolaget, dels vid avtal mellan bolaget och annat företag, i vilket styrelseledamot eller VD har så stora ägarintressen att det föreligger risk för intressekonflikter. Däremot är en styrelseledamot eller VD inte jävig om det är fråga om avtal mellan bolaget och annat företag i vilket vederbörande är styrelseledamot eller anställd utan att ha ägarintressen. Denna begränsning av jävsregelns räckvidd innebär att den om den tillämpades på allmännyttiga bostadsföretag, skulle aktualiseras bara i mycket få fall. När styrelseledamöter i allmännyttiga företag har anknytning till andra företag med intressen inom bostadsbyggande och bostadsförvaltning torde det nämligen vara vanligast att vederbörande är förtroendemän eller anställda i de andra företagen. Aktiebolagslagens jävsregler för styrelseledamöter och VD tillgodoser alltså inte det diskuterade önskemålet att så långt möjligt undvika att styrelseledamöter hamnar i intressekonflikter vid ställningstagande till frågor om t.ex. entreprenadavtal och förvaltningsavtal.

### *Jäv vid upphandling för statens räkning*

1952 års upphandlingskungörelse innehåller två olika jävsregler. För det första föreskrivs att en person som på grund av anställning hos statlig myndighet har att ta befattning med upphandlingsärenden inte får åta sig leveranser till statsverket vare sig för egen eller annans räkning. Vidare ges särskilda regler för jäv vid prövning av anbud. I upphandlingskommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse anges (17 § 1 st.) att anbud inte får antas om det avgetts av person som på grund av anställning hos statlig myndighet har att ta befattning med upphandlingsärenden. Med hänsyn till att förvaltningslagen, som gäller fr.o.m. den 1 januari 1972, reglerar jäv i den offentliga förvaltningen har det ansetts obehövt att uppställa ytterligare jävsregler i förslaget till ny upphandlingskungörelse. Förvaltningslagens jävsregler återfinns i 4 och 5 §§. 4 §, som innehåller jävsgrunderna, är av följande lydelse.

Den som har att handlägga ärende är jävig,

1. om saken angår honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon honom närstående,

2. om han eller någon honom närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång.

3. om ärende blivit anhängigt hos myndigheten efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet och han tidigare hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet som rör saken,

4. om han i saken fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon eller

5. om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

### *Förslag till jävsregler för styrelseledamöter och VD i allmännyttiga bostadsföretag*

Enligt vår mening är det motiverat att för allmännyttiga bostadsföretag uppställa jävsregler för styrelseledamöter och verkställande direktör. Jäv bör anses föreligga — i likhet med vad som gäller enligt aktiebolags-

lagen — vid avtal mellan styrelseledamot eller VD och företaget. Vidare bör jäv föreligga vid handläggning av fråga rörande avtal mellan företaget och tredje man som styrelseledamot eller VD har anknytning till på sätt som närmare anges i det följande. Som aktiebolagsutredningen framhållit (SOU 1971:15 sid. 209) får formuleringen "fråga rörande avtal" anses träffa även sådana ensidiga rättshandlingar som har betydelse för ett avtals uppkomst, förändring eller upphörande. Det finns anledning att särskilt framhålla att jäv föreligger vid handläggning av upphandling, i vilken företag med åsyftad anknytning till styrelseledamot eller VD lämnat anbud.

När det gäller frågan om vilken grad av anknytning som skall föreligga mellan styrelseledamot eller VD och tredje man för att jäv skall anses föreligga, föreslår vi att, förutom delägarskap, förtroendeuppdrag och anställning hos tredje man skall konstituera jäv. En persons aktieinnehav eller annat delägarskap i bolag eller ekonomisk förening kan ofta vara av så liten ekonomisk räckvidd att personen i fråga faktiskt framstår som opartisk. För att undvika jäv i sådana situationer bör styrelseledamots eller VD:s innehav av aktier eller föreningsandelar beaktas först när det är fråga om ägarintresse som inte är obetydligt.

Det bör framhållas att jäv inte skall anses föreligga vid fråga om avtal mellan det allmännyttiga företaget och kommunen eller kommunägt företag om styrelseledamot är kommunal förtroendeman eller anställd i kommunen.

Styrelseledamot eller VD som är jävig eller tveksam om jäv föreligger bör vara skyldig att genast anmäla detta för styrelsen.

Vi föreslår följande utformning av jävsregler för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Ledamot av styrelsen eller verkställande direktören får ej handlägga fråga rörande avtal mellan honom och företaget. Ej heller får han handlägga fråga om upphandling från eller avtal med företag eller organisation, som han är bunden till genom förtroendeuppdrag eller anställning eller ägarintresse som inte är obetydligt. Vad som nu sagts medför ej jäv för kommunal förtroendeman eller av kommunen an-

ställd person vid avtal mellan företaget och kommunen eller annat kommunägt företag.

Den som vid handläggning av ärende enligt vad nu sagts är jävig eller tveksam därom är skyldig att anmäla förhållandet till styrelsen.

### 7.3 Övriga villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag

#### 7.3.1 Företagens associationsform

Bostadslånekungörelsen anger två associationsformer för allmännyttiga bostadsföretag — bolag och stiftelse. Tidigare har även förening kunnat godkännas som allmännyttigt bostadsföretag. I bilaga 11 anges företagens fördening på associationsformer. 555 av de 712 företagen i det redovisade materialet är stiftelser medan aktiebolagen uppgår till 148. Ett tiotal företag är ekonomiska föreningar eller har annan associationsform (förening eller kommanditbolag). Stiftelseformen är således dominerande om man ser till hela antalet företag. Aktiebolagsformen är vanligare för de större företagen. Av trettio företag med fastighetsbestånd av mer än 3 000 lägenheter är nitton aktiebolag, nio stiftelser och två har annan associationsform. Sex företag med mer än 15 000 lägenheter är alla aktiebolag.

De allmännyttiga bostadsföretag som har aktiebolagsform har att följa aktiebolagslagens bestämmelser om bl.a. revision och redovisning samt fördelning av ansvaret för företagets förvaltning. För stiftelser saknas motsvarande lagregler. Stiftelsers verksamhet är inte reglerad i lag om man bortser från 1929 års lag om tillsyn över stiftelser som i förevarande sammanhang saknar praktisk betydelse.

Vid 1958 års riksdag diskuterades en rad förslag om allmännyttiga bostadsföretag som framlagts av utredningen om allmännyttiga och kooperativa företags förvaltning m. m. Utredningen hade framhållit önskvärdheten av en effektiv insyn över allmännyttiga och kooperativa företag, något som allmänt vitsordades vid remissbehandlingen av utredningens förslag. I propositionen (prop. 1958: 119) erinrades om att de allmännyttiga företag som har aktiebolagsform är underkastade

aktiebolagslagens bestämmelser om revision. Några särskilda krav i förevarande sammanhang utöver aktiebolagslagens föreskrifter ansågs inte erforderliga. I fråga om allmännyttiga bostadsföretag som inte drevs i bolagsform föreslogs att särskilda regler för revision skulle införas som lånevillkor. Med anledning härav infördes de tidigare återgivna revisionsreglerna i 16 § bostadslånekungörelsen.

I bostadsstyrelsens normalstadgar för allmännyttiga bostadsstiftelser anges att 98—103 §§ aktiebolagslagen i tillämpliga delar skall gälla för styrelsens och verkställande funktionärers årsredovisning.

Enligt vår mening är aktiebolagsformen att föredra för allmännyttiga bostadsföretag. P. g. a. aktiebolagslagens bestämmelser får företagets verksamhet större stadga om det bedrivs som bolag än som stiftelse. Vad vi här åsyftar är i första hand reglerna om redovisning och revision men vidare den definierade ansvarsfördelningen i bolag mellan verkställande direktör, styrelse och bolagsstämma. I en stiftelse svarar ett och samma organ, styrelsen, för de uppgifter som i ett bolag ankommer på styrelse och stämma. De verksättande funktionärerna i stiftelser har heller inte ett i lag preciserat ansvar för företagets verksamhet.

Det är naturligtvis möjligt att i en stiftelses stadgar införa regler som motsvarar aktiebolagslagens krav i här berörda avseenden och härigenom göra stiftelseformen i huvudsak likvärdig med aktiebolagsformen. Denna möjlighet har utnyttjats av många allmännyttiga bostadsstiftelser och när det gäller revision är det som nämnts ett lånevillkor att företagen tillämpar aktiebolagslagens regler. Att på detta sätt göra aktiebolagslagens regler tillämpliga på allmännyttiga företag synes oss vara en omotiverad omväg, särskilt som stiftelseformen enligt vår bedömning inte erbjuder några egentliga fördelar som associationsform för allmännyttiga bostadsföretag. Vi föreslår därför att framdeles bara aktiebolag skall godkännas som allmännyttiga bostadsföretag.

Det är vidare önskvärt att även befintliga allmännyttiga bostadsstiftelser övergår till

verksamhet i aktiebolagsform. I många fall torde detta komma att ske i samband med pågående och planerade sammanläggningar av allmännyttiga bostadsföretag. Eftersom samma regler för grundkapital gäller för både bolag och stiftelser — företagets aktiekapital eller grundfond skall uppgå till minst en procent av det förvaltade fastighetskapitalet — ställer ett byte av associationsform inte krav på ökat grundkapital i företaget. Däremot innebär stämpelskatteförordningens regler ett hinder för övergång genom att stämpelskatt skall erläggas för aktiekapital. För att en önskvärd övergång från stiftelseform till aktiebolagsform skall underlättas föreslår vi därför att allmännyttiga bostadsföretag befrias från skyldighet att erlagga stämpelskatt för den del av aktiekapitalet som motsvaras av företagets grundfond när det drev sin verksamhet i stiftelseform.

För allmännyttiga bostadsföretag som inte är aktiebolag och som inte förändrar sin associationsform bör de särskilda revisionsreglerna i 16 § bostadslånekungörelsen gälla oförändrade. Eftersom nya allmännyttiga bostadsföretag i stiftelseform inte bör godkännas kan det särskilda stadgandet om revision tas in i övergångsbestämmelser.

Stadgandet i 16 § tredje stycket om revision när kommun står som lånsökande torde kunna utgå ur kungörelsen.

### 7.3.2 Kravet på visst grundkapital

Som tidigare nämnts innehåller bostadslånekungörelsen krav på att de allmännyttiga företagen skall ha ett grundkapital — aktiekapital eller grundfond — som uppgår till minst en procent av det förvaltade fastighetskapitalet. Bestämmelsen har haft sin nuvarande utformning sedan år 1957, då kravet på grundkapital i de allmännyttiga företagen ökades från en halv till en procent på förslag av bostadspolitiska utredningen (prop. 1957: 100). Motivet för detta var önskvärdheten av att de allmännyttiga bostadsföretagen förfogade över större likvida resurser.

Enligt vad vi kunnat finna genom vår enkät till de allmännyttiga bostadsföretagen



har långt ifrån alla företag ett grundkapital av den storlek som bostadslånekungörelsen förutsätter. Bara tre femtedelar av företagen uppger sig ha ett grundkapital av minst en procent av fastighetskapitalet. En femtedel av företagen uppnår inte en procent i grundkapital och en femtedel av företagen har inte besvarat denna fråga i vår enkät (bilaga 11). Det kan här inskjutas att grundkapital enligt lånereglerna skall bestämmas efter förvaltade fastigheters pantvärde. Om företaget uppfört fastigheter utan bostadslån medräknas inte dessa fastigheter när grundkapitalet beräknas.

Vi har ansett det ligga utanför vårt utredningsområde att gå in på frågan huruvida särskilda krav på grundkapital bör ställas på de allmännyttiga företagen och hur stort detta kapital i så fall bör vara. Enligt vår bedömning bör denna fråga inte ses som en isolerad fråga om behovet av tillgängliga likvida reserver i företagen, utan den bör kopplas samman med den större frågan om företagens åtaganden och fonderingar för framtida underhåll. Vi föreslår att bostadsstyrelsen får uppdrag att utreda och lägga fram förslag om hur ett eventuellt krav på särskilda fonderingar av kapital i de allmännyttiga företagen bör vara utformat.

### 7.3.3 Företagens verksamhetsinriktning

Under senare tid har några allmännyttiga bostadsföretag genomfört eller övervägt en utvidgning av sin verksamhet utöver vad som traditionellt varit de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhetsområde. Detta har aktualiserat frågan om det är motiverat att begränsa verksamhetsområdet för de allmännyttiga bostadsföretagen.

I bostadsstyrelsens normalbolagsordning (normalstadgar) för allmännyttiga bostadsföretag anges att företagets ändamål skall vara att inom viss kommun "förvärva fastigheter eller tomträtt till tomter för att därå uppföra och förvalta bostadshus med tillhörande affärlägenheter och kollektiva anordningar. Bolagets verksamhet må jämväl omfatta uppförande av småhus för försälj-

ning. Bolaget äger inte utan länsbostadsnämndens medgivande bedriva annan byggnadsverksamhet än sådan till vilken utgår statligt eller kommunalt stöd."

En utvidgning av vederbörande företags verksamhetsområde har bl. a. aktualiserats för att möjliggöra att bostadsföretag uppför och äger förvaltningsbyggnader och hyr ut förvaltningslokaler åt kommunen. I andra fall där frågan om gränserna för ett allmännyttigt företag kommit upp till diskussion har det gällt att egenregibyggande allmännyttigt bostadsföretag skall lämna anbud på andra projekt än bostadshus eller delta i entreprenadtävlingar om bostadsbebyggelse utanför den egna kommunen.

I vår bedömning av frågan om de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhetsinriktning har vi utgått från att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara helkommunala, dvs. kommunen skall ensam äga företaget och utse styrelsen i dess helhet. Den fråga vi haft att ta ställning till har därför varit om det medför några nackdelar att verksamhet som kan bedrivas i två skilda kommunala företag sammanförs i ett.

De allmännyttiga bostadsföretagen har tillkommit för att främja bostadsförsörjningen och upplåta goda bostäder enligt självkostnadsprincipen och till så låga kostnader som möjligt. Med denna utgångspunkt bör frågan om de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhetsinriktning bedömas med hänsyn till vad som kan vara bostadskonsumenternas intresse. Från konsumentens synpunkt bör det vara väsentligt att bostadsföretaget vid sidan av bostadsbyggnad och upplåtelse av bostäder inte bedriver sådan verksamhet som kan vara förlustbringande och således försämra företagets ekonomi. Om det däremot ges garantier för att förluster inte kommer att uppstå finns det enligt vad vi kan finna ingen grundad anledning att från konsumenthåll motsätta sig att allmännyttiga bostadsföretag även bedriver annan verksamhet än sådan som har samband med bostadsförsörjningen. Vi anser därför att det kravet bör ställas på de allmännyttiga bostadsföretagen att de inte bedriver annan verksamhet än sådan som har samband med bostadsförsörjningen utan att

skaffa tillfredsställande garantier för att verksamheten inte ger ekonomiskt underskott. Några andra begränsningar för de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet finns det däremot enligt vår mening inte anledning att ställa upp.

Det bör här inskjutas att de särskilda beskattningsregler som gäller för allmännyttiga bostadsföretag är motiverade av att företagen inte är vinstsyftande. Vi har inte bedömt de skattemässiga aspekterna av att bostadsföretagen även bedriver annan verksamhet än bostadsbyggande och -förvaltning på självkostnadsbasis.

När det gäller den speciella frågan huruvida allmännyttiga bostadsföretag skall kunna delta i anbudstävlingar vill vi erinra om vad vi i kapitel 4 anfört om egenregibyggande allmännyttiga bostadsföretag. Dessa skall enligt vårt förslag stå under särskild tillsyn av bostadsstyrelsen. Under förutsättning att entreprenadverksamheten bedrivs i sådan omfattning och i sådana former att risktagandet i entreprenadverksamheten nedbringas så långt som möjligt kan vi inte se något skäl till att allmännyttiga bostadsföretag inte skulle kunna delta i anbudstävlingar. Ett villkor är emellertid att bostadsstyrelsen i sin återkommande kontroll av det allmännyttiga företaget finner att detta har goda förutsättningar att bedriva en rationell bostadsproduktion i egen regi.

#### 7.3.4 Behovet att motverka splittring i beställarledet

I kapitel 3 har vi diskuterat behovet att åstadkomma en ökad koncentration i beställarledet i bostadsbyggandet liksom att få till stånd rationella förvaltningsenheter. Vi har också berört bostadsstyrelsens arbete för en ökad byggherresamverkan och de sammanläggningar av allmännyttiga bostadsföretag som f. n. genomförs eller planeras och som syftar till att skapa ett bättre underlag för rationell produktion och förvaltning inom de allmännyttiga företagen.

Det är väsentligt att behovet att motverka splittring i beställarledet beaktas också när

frågan om att bilda ytterligare allmännyttiga bostadsföretag aktualiseras. Det har ifrågasatts om lånemyndigheterna har formella möjligheter att vägra godkänna ett bostadsföretag som allmännyttigt av det skälet att ett ytterligare allmännyttigt företag inte bedöms erforderligt om företaget i övrigt uppfyller kraven för godkännande. Enligt vår mening bör lånemyndigheterna ha denna möjlighet och prövningen av om ett nytt allmännyttigt företag skall godkännas bör även innefatta en bedömning av om det finns tillräckliga skäl att bilda ytterligare ett allmännyttigt företag inom det aktuella bostadsförslagsområdet.

## 8.1 Förslag till

## Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Häri genom förordnas att 58 § kommunallagen (1953:753<sup>1</sup>) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

## 58 §

Kommun äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår kommun som ej tillhör landstingskommun, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; dock må kommun vid förvärv av in-tecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen in-tecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.

*Föreslagen lydelse*

Kommun äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår kommun som ej tillhör landstingskommun, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.

Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet. Vid förvärv av fast egendom äger kommunen intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt på grundval av in-teckning i egendomen.

Med lån ----- även borgen.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt SFS 1969: 765

## Förslag till Lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm

Härigenom förordnas att 62 § kommunallagen (1957:50)<sup>1</sup> för Stockholm skall ha nedan angiven lydelse.

### Nuvarande lydelse

#### 62 §

Kommunen äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande en utdebitering av sju kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; dock må kommunen vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Kommunen äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.

### Föreslagen lydelse

Kommunen äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande en utdebitering av sju kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.

Kommunen äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet. Vid förvärv av fast egendom äger kommunen intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt på grundval av inteckning i egendomen.

Med lån ----- även borgen.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt SFS 1957: 766

## 8.2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet

Härigenom förordnas att 3 och 29 §§ lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet skall ha nedan angivna lydelse.

### Nuvarande lydelse

#### 3 §<sup>1</sup>

Ej må företagare utan tillstånd av marknadsrådet träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum innan

### Föreslagen lydelse

Har anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket infordrats från flera företagare samtidigt, må de ej utan tillstånd av marknadsrådet samråda eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 1970: 57

### Nuvarande lydelse

någon av dem avgiver anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket.

### Föreslagen lydelse

eljest samverka innan någon av dem avgiver anbud.

*Företagare som gå samman för samfällad prestation må dock avgiva gemensamt anbud. Ha de samrått om anbudet utan att enas må de ej härefter avgiva anbud utan samtycke av den som infortrat anbudet.*

*Om avtal slutits på grundval av anbud, som avgivits i strid mot vad här stadgats, äger den som infortrat anbudet fordrar ersättning för därigenom uppkommen skada.*

### 29 §<sup>1</sup>

Den som uppsåtligen bryter mot vad i 2 eller 3 § är stadgat straffas med dagsböter eller, om brottet är grovt, med fängelse i högst ett år eller dagsböter.

Den som uppsåtligen bryter mot 2 § dömes till böter eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § dömes till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år.

Den som \_\_\_\_\_ vetskap och vilja.

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 1970: 57

## 8.3 Förslag till kungörelse om ändring i bostadslånekungörelsen (1967: 552)

Kungl. Maj:t har med stöd av riskdagens beslut funnit gott att i fråga om bostadslånekungörelsen (1967: 552) förordna, dels att 5, 6, 9, 16 och 41 §§ skall ha nedan angivna lydelse, dels att i kungörelsen skall införas tre nya paragrafer, 6a, 9a och 9b, av nedan angivna lydelse.

### Nuvarande lydelse

*Bolag eller stiftelse, som arbetar utan enskilt vinstsyfte samt under samverkan med och tillsyn av kommunen, får av länsbostadsnämnden godkännas som allmännyttigt bostadsföretag under förutsättning att kommunen utser mer än halva antalet ledamöter av företagets styrelse och att övriga styrelseledamöter utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen.*

### Föreslagen lydelse

### 5 §

*Aktiebolag som helt ägs av kommun och som har till ändamål huvudsakligen att anskaffa och förvalta hyresbostäder får av länsbostadsnämnden godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.*

*I bolagsordning för sådant bolag skall finnas de bestämmelser om jäv för styrelseleda-*

mot och verkställande direktör, utöver vad som är stadgat i aktiebolagslagen, som behövs för att garantera opartiskhet i bolagets förhållanden till intressenter inom bostadsbyggande och bostadsförvaltning.

6 §<sup>1</sup>

Bostadslån för nybyggnad utgår under försättning att

Bostadslån för nybyggnad utgår under försättning att

d) kommunen tillstyrkt ansökan om lån med avseende på produktionskostnaden.

## 6a §

Bostadslån för nybyggnad utgår under försättning att lånsökanden har förvärvat marken eller tomträtten till marken av kommun, landstingskommun eller kommunägt aktiebolag, som har till uppgift enbart att tillhandahålla mark som behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

Bestämmelserna i första stycket gäller ej vid beviljande av lån

a) för flerfamiljshus i område med samlad äldre bebyggelse, om sökanden var ägare till marken eller innehade den med tomträtt den 1 juli 1972,

b) för småhus i område med samlad äldre bebyggelse,

c) för småhus i landsbygdsområde,

d) för hus, för vilket beslut om lån har meddelats enligt 41 §.

Länsbostadsnämnden får, trots att förutläggningar för lån icke föreligger enligt första stycket, bevilja lån för småhus i särskilda fall.

## 9 §

Bostadslån utgår icke om

Bostadslån utgår icke om

b) de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust eller

b) de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att det inte föreligger förutläggningar för en skäligen hyressättning eller

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 1970: 109

c) den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget väsentligt överstiger pantvärdet enligt 27 §.

c) den beräknade produktionskostnaden väsentligt överstiger pantvärdet enligt 27 § eller den lägre kostnadsnivå som kan anses etablerad för byggnadsföretag med jämförbara produktionsbetingelser.

## 9a §

Bostadslån för nybyggnad av flerfamiljshus eller småhus som ej skall bebos av den som inger preliminär ansökan om lån utgår endast om byggnadsarbeten och material upphandlats i anbudskonkurrens eller om kommunen utsett byggherren efter särskild markfördelningstävling.

Länsbostadsnämnden får medge undantag från bestämmelsen i första stycket om det på grund av särskilda omständigheter finns förutsättningar för ett tillfredsställande upphandlingsresultat utan anbudskonkurrens.

I fråga om lån till kommun, allmännyttigt bostadsföretag eller bostadsrättsförening, som avses i 21 §, får bostadsstyrelsen medge undantag från bestämmelsen i första stycket för viss tid och viss del av låntagarens bostadsproduktion.

## 9b §

Bostadslån för ny- eller ombyggnad av flerfamiljshus eller småhus som ej skall bebos av den som inger preliminär ansökan om lån utgår ej, om i sökandens upphandling av byggnadsarbeten och material deltar någon som i företag vilket anlitas för upphandling eller lämnat anbud på denna, har förtroendeuppdrag, anställning eller ägarintresse som inte är obetydligt.

## 16 §

Bostadslån till \_\_\_\_\_ företaget förvaltar.

Till allmännyttigt bostadsföretag, som ej är aktiebolag, utgår lån endast om företagets räkenskaper granskas av minst två revisorer med tillräcklig erfarenhet och insikt i bokföring och ekonomiska förhållanden. Är företagets grundkapital två miljoner kronor eller större, skall minst en av revisorerna vara auktoriserad revisor.

I fråga om kommun äger andra stycket motsvarande tillämpning på räknenskaperna för den fastighet som lånet avser.

41 §<sup>1</sup>

Avser länsbostadsnämnden ----- beviljas slutligt.

I fråga om lån

a) för gruppbygge av småhus som är avsedda att säljas till dem som skall bebo husen,

b) till bostadsrättsförening om lånet enligt 23 § skall utgå med 15 procent av låneunderlaget,

c) i annat fall där särskilda skäl föreligger, skall preliminärt beslut dessutom innehålla uppgift om att lånet icke kommer att beviljas slutligt om kostnaden för det färdigställda byggnadsföretaget blir högre än den kostnad som beräknats i samband med det preliminära beslutet med de tillägg som nämnden kan godta med hänsyn till prishöjningar under byggnadstiden eller liknande omständigheter.

Preliminärt beslut skall även innehålla uppgift om att lånet icke kommer att beviljas slutligt om kostnaden för det färdigställda byggnadsföretaget blir högre än den kostnad som beräknats i samband med det preliminära beslutet med de tillägg som nämnden kan godta med hänsyn till prishöjningar under byggnadstiden eller liknande omständigheter.

Preliminärt beviljat ----- av Kungl. Maj:t.

<sup>1</sup> Senaste lydelse SFS 1969: 130

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1973.

Till bostadsföretag som godkänts som allmännyttigt före den 1 juli 1973 utgår lån även i fortsättningen enligt bestämmelserna i 20 §; beträffande företag som icke är helkommunala, dock endast för förvärv eller ombyggnad samt under tiden t. o. m. den 30 juni 1977 även för nybyggnad. Härvid, liksom i fråga om helkommunalt allmännyttigt bostadsföretag som utgör stiftelse, skall bestämmelserna i 5 § andra stycket äga motsvarande tillämpning samt nuvarande bestämmelser i 16 § andra stycket fortfarande tillämpas.

Bestämmelserna i 6a § gäller under tiden t.o.m. den 30 juni 1977 ej i fråga om lån till den som den 1 juli 1972 var ägare till marken eller innehade den med tomträtt.



#### 8.4 Förslag till kungörelse om ändring i kungörelsen angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (1962: 655)

Kungl. Maj:t har med stöd av riksdagens beslut funnit gott att i fråga om kungörelsen angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (1962: 655) förordna, att 2 § skall ha nedan angivna lydelse.

##### *Nuvarande lydelse*

##### *Föreslagen lydelse*

##### 2 §

Bostadsbyggnadsprogram skall upprättas varje år och avse de fem närmast följande kalenderåren.

Bostadsbyggnadsprogram skall upprättas varje år och avse de fem närmast följande kalenderåren. *I fråga om markförsörjningen skall programmet dock avse de närmast följande tio åren.*

## Bilaga 1 Markägarsituationen enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75

Enligt 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande skall kommunerna, i den omfattning Kungl. Maj:t bestämmer, upprätta bostadsbyggnadsprogram. Programmen skall upprättas varje år och avse de fem närmast följande kalenderåren. Kungl. Maj:t har föreskrivit vilka kommuner som obligatoriskt skall upprätta program. Dessa skall årligen till länsbostadsnämnden lämna redogörelse för upprättat program. Övriga kommuner kan frivilligt upprätta bostadsbyggnadsprogram och redovisa dessa till länsbostadsnämnden.

Länsbostadsnämnderna kontrollerar redovisningens tekniska utformning och gör i samråd med vissa andra länsorgan en bedömning av programmen. Programmen bearbetas därefter av bostadsstyrelsen. En utförlig redovisning med kommentarer upprättas årligen.

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen utgör en värdefull kunskapskälla för den som önskar studera vem som äger den mark som under de närmaste åren kommer att tas i anspråk för bostadsbebyggelse och vem som kommer att få bebygga den. Bostadsstyrelsen redovisar emellertid endast riksmedeltal för olika år, hustyper, kommungrupper och byggherrekategorier. För byggkonkurrensutredningen har det varit värdefullt att även studera spridningen olika kommuner emellan. Med hänsyn härtill har utredningen gjort en specialbearbetning av bo-

stadsbyggnadsprogrammen för åren 1971—75. I det följande lämnas en redogörelse för denna undersökning.

Syftet med undersökningen var i första hand att för olika typer av kommuner belysa hur marken fördelar sig på olika markägarkategorier samt hur lång tid före byggstart som kommunerna förvärvat marken. Dessutom har fördelningen på byggherrekategorier studerats.

I det följande används samma terminologi som i bostadsstyrelsens redovisningar av bostadsbyggnadsprogrammen. Med kommunmark förstås alltså mark som kommunen antingen äger och eventuellt har upplåtit med tomträtt eller har sålt till uppgiven byggherre. Mark som ägs och förvärvats av uppgiven byggherre utan medverkan från kommunen benämns byggherreremark och mark som ägs av annan än kommunen eller uppgiven byggherre kallas övrig mark.

Av bostadsstyrelsens redovisningar framgår att andelen lägenheter på kommunmark är störst det första programåret och därefter successivt sjunker under följande år. Kompletterande markförvärv genomförs av kommunerna även efter det att ett projekt införts i bostadsbyggnadsprogrammen, dvs. mindre än fem år före beräknad byggstart. I utredningens sammanhang är det i första hand av intresse att studera hur stor del av den planerade bostadsproduktionen som kommunerna, mot bakgrund av gällande bestäm-

melser och med de markpolitiska hjälpmedel som stått till förfogande, ansett böra komma till stånd på av kommunen ägd mark. Med hänsyn härtill har undersökningen begränsats till att omfatta endast de två första program-åren.

I av bostadsstyrelsen upprättade sammanställningar och tabeller redovisas uppgifterna fördelade på dels de tre storstadsområdena, dels övriga kommuner. Kommunblock där antingen alla ingående kommuner separat lämnat program eller ett mer eller mindre fullständigt blockprogram redovisats har därvid betraktats som en kommun. För utredningen har det emellertid varit naturligt att utanför storstadsområdena så långt möjligt anknyta till den kommunindelning som kommer att gälla fr. o. m. år 1974. Till grund för bearbetningen har därför lagts kommunblocksindelningen den 1 januari 1971. För 39 kommunblock utanför storstadsområdena täcker emellertid redovisade program för den aktuella programperioden inte hela blocket. Som blockuppgifter är alltså uppgifterna för dessa block inte helt korrekta men med hänsyn till att de delar av blocken för vilka program inte föreligger i regel har en liten produktion är underskattningen relativt obetydlig. En följd av beräkningssättet är vidare att Salems kommun redovisas bland kommuner utanför storstadsområdena trots att kommunen normalt räknas till Stor-Stockholm. Salems kommun ingår nämligen även i Södertälje kommunblock.

I bostadsstyrelsens redovisningar indelas kommunerna utanför storstadsområdena i grupper efter invånarantal. Till följd av kommunsammanslagningen kan emellertid kommuner med samma invånarantal ha mycket olika karaktär. Intresset för markförvärv bland olika parter i samhällsbyggnadsprocessen kan bedömas ha större samband med planerad produktion i en kommun än med kommunens invånarantal. Med hänsyn härtill har kommunblocken utanför storstadsområdena indelats efter genomsnittlig årsproduktion av bostäder. Som mått på den genomsnittliga årsproduktionen har valts genomsnittet för den enligt bostadsbyggnads-

programmen för åren 1971—75 planerade totala bostadsproduktionen i kommunblocket under de två första programåren.

För att erhålla en belysning av i vilken utsträckning skillnader i kommunernas markpolitiska aktivitet påverkar t. ex. olika byggföretags markförvärvsverksamhet har en indelning gjorts efter hur stor andel av lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i respektive kommun som planeras på kommunmark.

Resultat av undersökningen redovisas i tabellerna B1:1—8.

*Tabell B 1:1* visar fördelningen av kommunblocken efter andelen lägenheter på kommunmark.

I hälften av kommunblocken låg all planerad bostadsproduktion (för åren 1971 och 1972) inom exploateringsområden på kommunmark. I drygt en fjärdedel av kommunblocken låg mellan 75% och 99% av motsvarande produktion på kommunmark. Av återstående kommunblock hade 17 all planerad produktion inom exploateringsområden på "icke kommunmark".

I små kommuner är det vanligt att antingen all planerad produktion ligger på kommunmark eller att ingen del av den planerade produktionen gör det. I större kommuner och i kommuner med stor årlig bostadsproduktion är det däremot ovanligt att kommunen behärskar all exploateringsmark eller helt saknar sådan mark för de närmaste årens bostadsproduktion. I kommunblock med mer än 100 000 invånare eller mer än 1 000 lägenheter per år i bostadsproduktion förekommer detta över huvud taget inte.

*Tabell B 1:2* visar hur stor del av den planerade bostadsproduktionen inom exploateringsområden som faller på kommunblock med olika andel kommunmark samt fördelning på markägarkategorier inom dessa grupper.

Kommunblock med all planerad bostadsproduktion på kommunmark, dvs. hälften av kommunblocken, svarar endast för 18% av bostadsproduktionen. Den fjärdedel av kommunblocken som har mellan 75% och 99% av de planerade lägenheterna på kommun-

Tabell B 1:1. Kommunblock fördelade efter hur stor andel av de inom kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark.

Kommunblocks- grupper	Antalet kommunblock med ..... % av lägenheterna på kommunmark inom exploateringsområden					Summa kommun- block
	0%	1—49%	50—74%	75—99%	100%	
<i>Samtliga kommunblock</i>	17	19	27	70	134	267
Stor-Stockholm	1	7	2	7	2	19
Stor-Göteborg	0	0	3	2	6	11
Stor-Malmö	0	2	1	3	0	6
Övriga kommunblock	16	10	21	58	126	231
Kommunblock utanför stor- stadsområdena efter invånarantal						
>100 000 inv.	0	0	3	5	0	8
50—100 000 ”	0	0	1	12	2	15
30—50 000 ”	0	1	3	18	7	29
20—30 000 ”	2	3	3	10	14	32
10—20 000 ”	5	4	9	10	57	85
< 10 000 ”	9	2	2	3	46	62
Kommunblock utanför stor- stadsområdena efter genom- snittlig produktion						
>1 000 lgh/år	0	0	3	12	0	15
500—999 ”	0	1	2	12	6	21
250—499 ”	2	3	6	20	15	46
100—249 ”	3	4	7	9	54	77
50—99 ”	6	1	3	4	32	46
< 50 ”	5	1	0	1	19	26

mark svarar däremot för närmare hälften av all bostadsproduktion inom exploateringsområden. De kommuner som inte ägde någon del av den mark som under de två första åren skulle tas i anspråk för bostadsbyggnad svarar för en mycket liten del av den totala bostadsproduktionen. Den under tabell B1:1 omnämnda skillnaden mellan kommunblock med stor resp. liten bostadsproduktion kan avläsas även i denna tabell. Vidare framgår för småhusens del att andelen byggherre-mark ökar kraftigt med stigande bostadsproduktion.

Tabell B 1:3 visar hur stor del av den planerade bostadsproduktionen inom saneringsområden som faller på kommunblock med olika andel kommunmark inom exploateringsområden samt fördelningen på markägarkategorier inom dessa grupper.

Fördelningen av lägenheter i exploaterings-

områden på olika markägarkategorier tycks inte ha något samband med motsvarande fördelning inom saneringsområden. Däremot kan för flerfamiljshusens del en skillnad avläsas mellan kommuner med stor resp. liten bostadsproduktion. I kommunblock utanför storstadsområdena ökar sålunda andelen byggherre-mark kraftigt med stigande bostadsproduktion medan andelen kommunmark minskar.

Tabellerna B 1:4 och B 1:5 visar hur lång tid före byggstart som marken inom exploateringsområden har förvärvats.

Några större systematiska skillnader finns inte mellan vare sig flerfamiljshus och småhus eller mellan olika kommuntyper.

Tabellerna B 1:6 och B 1:7 visar för kommunblock med olika andel kommunmark

Tabell B1:2. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde. Fördelning på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de inom kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter markägarkategori.

Kommunblocksgrupper	Hus-typer	Antal lägenheter	Därav i % i kommunblock		
			Totalt	Byggherre-mark	Övrig mark
				0%	
<i>Samtliga kommunblock</i>	<i>Fh</i>	120 608	1	0	0
	<i>Sm</i>	38 692	0	0	0
	<i>Samtl</i>	159 300	1	0	0
Stor-Stockholm	Fh	30 644	1	1	0
	Sm	11 319	1	1	0
	Samtl	41 963	1	1	0
Stor-Göteborg	Fh	11 032	—	—	—
	Sm	4 127	—	—	—
	Samtl	15 159	—	—	—
Stor-Malmö	Fh	10 132	—	—	—
	Sm	3 588	—	—	—
	Samtl	13 720	—	—	—
Övriga kommunblock	Fh	68 800	1	0	0
	Sm	19 658	0	0	0
	Samtl	88 458	0	0	0
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion					
>1 000 lgh/år	Fh	26 846	—	—	—
	Sm	8 117	—	—	—
	Samtl	34 963	—	—	—
500— 999 „	Fh	14 597	—	—	—
	Sm	3 747	—	—	—
	Samtl	18 344	—	—	—
250— 499 „	Fh	15 523	0	0	—
	Sm	3 825	—	—	—
	Samtl	19 348	0	0	—
100— 249 „	Fh	8 538	2	2	—
	Sm	2 733	0	0	—
	Samtl	11 271	2	2	—
50— 99 „	Fh	2 754	3	2	1
	Sm	984	1	—	1
	Samtl	3 738	3	1	1
< 50 „	Fh	542	14	14	—
	Sm	252	1	1	—
	Samtl	794	10	10	—

inom exploateringsområden hur lång tid före byggstart som marken inom exploateringsområden har förvärvats.

Av tabellerna framgår att marken i all-

mänhet förvärvas senare i kommunblock med låg andel kommunmark inom exploateringsområden än i kommunblock med hög andel kommunmark inom exploateringsom-

med . . . . . % av lägenheterna på kommunmark inom exploateringsområden

1—49%				50—74%				75—99%				100%		Summa
Totalt	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt = Kommunmark	Uppgift om ägare saknas	
10	4	5	1	19	13	4	2	52	50	2	0	19	0	100
13	5	6	1	17	10	6	1	55	42	10	3	14	0	100
10	4	5	1	18	12	5	2	53	48	4	1	18	0	100
28	13	13	2	12	7	5	—	49	48	1	—	9	0	100
29	10	18	1	13	9	4	—	52	40	10	2	5	—	100
29	12	14	2	12	8	5	—	50	46	3	1	8	0	100
—	—	—	—	11	8	2	1	75	75	—	—	14	—	100
—	—	—	—	23	12	11	1	59	41	17	1	16	2	100
—	—	—	—	14	9	5	1	71	66	5	—	15	0	100
3	2	1	0	58	39	2	17	39	36	3	—	—	—	100
30	15	8	7	31	16	13	2	39	34	5	1	—	—	100
10	5	3	2	51	33	5	13	39	35	3	0	—	—	100
4	1	3	0	17	12	5	1	52	49	2	0	27	0	100
3	2	0	1	15	9	4	2	58	45	10	4	23	0	100
4	1	2	0	17	11	5	1	53	48	4	1	26	0	100
—	—	—	—	29	21	9	0	71	67	4	0	—	0	100
—	—	—	—	20	14	5	1	80	61	16	3	—	0	100
—	—	—	—	27	18	8	0	73	66	7	1	—	0	100
7	2	5	—	7	4	2	1	59	57	1	1	27	—	100
4	4	—	—	7	7	0	—	66	48	12	6	22	—	100
6	2	4	—	7	5	2	1	60	55	3	2	26	—	100
6	2	4	1	16	11	3	1	43	42	2	0	35	—	100
4	1	0	2	17	3	7	7	47	38	4	5	30	2	100
6	2	3	1	16	10	4	2	44	40	3	1	34	0	100
8	1	7	—	7	4	1	1	9	9	0	0	75	—	100
8	6	1	1	11	7	2	2	18	15	0	2	64	—	100
8	2	5	0	8	5	2	1	11	10	0	1	72	—	100
4	—	4	—	5	4	—	1	6	6	—	—	82	—	100
2	2	—	—	17	9	—	8	22	18	1	2	59	—	100
3	0	3	—	8	6	—	3	10	9	0	1	76	—	100
2	2	—	0	—	—	—	—	9	9	—	—	76	—	100
12	—	—	12	—	—	—	—	10	5	—	5	77	—	100
5	1	—	4	—	—	—	—	9	8	—	2	76	—	100

råden. Kommunblock med 100% av lägenheterna på kommunmark har förvärvat en stor del av marken vid mitten av 1960-talet.

Tabell B 1:8 visar fördelningen av planerad bostadsproduktion på byggherrekategorier inom kommunblock med olika andel kommunmark inom exploateringsområden.

Tabell B1:3. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i saneringsområde. Fördelning på kommunblockgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter markägarkategori.

Kommunblocksgupper	Hus-typer	Antal lägenheter	Därav i % i kommunblock			
			Totalt	0%		
				Kommunmark	Byggherre-mark	Övrig mark
Samtliga kommunblock	Fh	37 858	4	3	1	0
	Sm	1 407	2	2	—	—
	Samtl	39 265	4	3	1	0
Stor-Stockholm	Fh	7 833	—	—	—	—
	Sm	936	—	—	—	—
	Samtl	8 769	—	—	—	—
Stor-Göteborg	Fh	5 017	—	—	—	—
	Sm	0	—	—	—	—
	Samtl	5 017	—	—	—	—
Stor-Malmö	Fh	1 895	—	—	—	—
	Sm	41	—	—	—	—
	Samtl	1 936	—	—	—	—
Övriga kommunblock	Fh	23 113	6	4	2	1
	Sm	430	6	6	—	—
	Samtl	23 543	6	4	2	1
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion						
>1 000 lgh/år	Fh	7 633	—	—	—	—
	Sm	90	—	—	—	—
	Samtl	7 723	—	—	—	—
500— 999 „	Fh	5 255	—	—	—	—
	Sm	93	—	—	—	—
	Samtl	5 348	—	—	—	—
250— 499 „	Fh	4 910	14	8	6	—
	Sm	168	15	15	—	—
	Samtl	5 078	14	8	6	—
100— 249 „	Fh	4 219	8	8	—	—
	Sm	65	—	—	—	—
	Samtl	4 284	8	8	—	—
50— 99 „	Fh	936	38	16	7	15
	Sm	12	—	—	—	—
	Samtl	948	37	16	7	15
< 50 „	Fh	160	28	28	—	—
	Sm	2	—	—	—	—
	Samtl	162	27	27	—	—

med ..... % av lägenheterna på kommunmark inom exploateringsområden

Totalt	1—49%			50—74%			75—99%			100%				Uppgift om ägare saknas	Summa		
	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt	Kommunmark	Byggherre- mark	Övrig mark	Totalt	Kommunmark			Byggherre- mark	Övrig mark
3	1	2	—	15	8	6	1	57	24	28	5	21	10	8	3	0	100
3	1	—	2	13	8	5	—	70	11	27	31	12	8	3	2	—	100
3	1	2	0	15	8	6	1	58	24	28	6	21	10	8	3	0	100
5	—	5	—	22	22	—	—	61	32	25	4	13	9	3	1	—	100
4	—	—	4	15	11	4	—	73	5	29	39	9	9	—	—	—	100
4	—	4	0	21	20	1	—	62	29	26	8	12	9	2	1	—	100
—	—	—	—	7	4	3	—	88	50	38	—	5	5	—	—	—	100
—	—	—	—	7	4	3	—	88	50	38	—	5	5	—	—	—	100
1	1	—	—	87	17	70	—	12	6	6	—	—	—	—	—	—	100
22	22	—	—	78	20	59	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100
1	1	—	—	87	17	70	—	12	6	6	—	—	—	—	—	—	100
3	1	1	—	8	3	3	1	52	18	29	6	30	12	13	5	1	100
—	—	—	—	1	—	1	—	72	25	28	19	22	8	9	5	—	100
2	1	1	—	8	3	3	1	53	18	29	7	29	12	13	5	1	100
—	—	—	—	10	—	7	3	90	19	61	10	—	—	—	—	0	100
—	—	—	—	—	—	—	—	100	31	69	—	—	—	—	—	—	100
—	—	—	—	10	—	7	3	90	19	61	10	—	—	—	—	0	100
2	—	2	—	5	3	2	—	54	25	25	5	38	9	20	9	0	100
—	—	—	—	—	—	—	—	86	40	46	—	14	—	—	14	—	100
2	—	2	—	5	3	2	—	55	25	25	5	38	9	20	9	0	100
6	4	2	—	7	5	2	0	39	23	10	5	32	10	20	2	2	100
—	—	—	—	2	—	2	—	79	26	5	48	5	2	2	—	—	100
5	4	2	—	7	5	2	0	40	24	10	7	31	9	20	2	2	100
4	1	3	—	11	9	1	1	11	3	4	4	65	29	21	14	1	100
—	—	—	—	—	—	—	—	11	—	11	—	89	39	51	—	—	100
4	1	3	—	11	9	1	1	11	3	4	4	65	29	21	14	1	100
—	—	—	—	3	—	—	3	12	4	2	5	48	40	8	—	—	100
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100	25	—	75	—	100
—	—	—	—	3	—	—	3	12	4	2	5	48	40	8	1	—	100
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	72	68	5	—	—	100
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100	100	—	—	—	100
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	73	68	5	—	—	100



Tabell B1:4. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för år 1971 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppybyggda småhus i exploateringsområden. Fördelning på markägarkategorier och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggnadens påbörjande.

Kommunblocksgrupper	Hus-typer	Antal lägenheter	Kommunmark					Uppgift saknas	Summa kommunmark %	Ej kommunmark %	Summa %
			Förvärv . . . . . år före husbyggnad %								
			0	1—2	3—4	5—9	10—				
Samtliga kommunblock	Fh	59 165	0	10	15	29	27	6	87	13	100
	Sm	18 040	0	10	16	23	21	3	74	26	100
	Samtl	77 205	0	10	15	28	25	5	84	16	100
Stor-Stockholm	Fh	14 425	—	9	21	18	31	—	79	21	100
	Sm	4 830	—	3	13	11	34	—	61	39	100
	Samtl	19 255	—	7	19	16	32	—	75	26	100
Stor-Göteborg	Fh	5 582	—	1	14	44	1	37	97	3	100
	Sm	1 747	—	7	14	24	3	14	63	37	100
	Samtl	7 329	—	3	14	40	2	31	89	11	100
Stor-Malmö	Fh	4 551	—	21	15	26	19	—	80	20	100
	Sm	1 816	—	17	18	21	17	—	73	27	100
	Samtl	6 367	—	20	16	25	18	—	78	22	100
Övriga kommunblock	Fh	34 607	1	10	13	32	30	4	89	11	100
	Sm	9 647	1	13	18	29	18	3	82	18	100
	Samtl	44 254	1	11	14	31	27	4	88	12	100
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion											
> 1 000 lgh/år	Fh	13 841	—	14	11	28	31	2	87	13	100
	Sm	3 656	—	11	13	29	20	4	78	22	100
	Samtl	17 497	—	13	11	28	29	3	85	15	100
500— 999 "	Fh	7 756	—	4	15	37	33	1	90	10	100
	Sm	1 932	2	11	28	36	9	0	87	13	100
	Samtl	9 688	0	6	17	37	28	1	89	11	100
250— 499 "	Fh	7 458	1	7	14	24	33	12	91	9	100
	Sm	1 951	1	11	13	27	17	5	75	25	100
	Samtl	9 409	1	8	14	24	30	10	87	13	100
100— 249 "	Fh	4 092	0	16	12	46	18	—	92	8	100
	Sm	1 449	1	24	23	21	22	3	93	7	100
	Samtl	5 542	0	18	15	39	19	1	92	8	100
50— 99 "	Fh	1 195	4	15	19	38	20	—	96	4	100
	Sm	508	1	10	6	42	28	1	88	12	100
	Samtl	1 703	3	14	15	39	22	0	94	6	100
< 50 "	Fh	265	5	17	22	29	—	—	72	28	100
	Sm	151	—	12	50	6	14	—	81	19	100
	Samtl	416	3	15	32	20	5	—	75	25	100

Tabell B1:5. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för år 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområden. Fördelning på markägarkategorier och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggandets påbörjande.

Kommunblocksgrupper	Hus-typer	Antal lägenheter	Kommunmark					Uppgift saknas	Summa kommunmark %	Ej kommunmark %	Summa %
			Förvärv . . . . . år före husbyggande %								
			0	1—2	3—4	5—9	10—				
Samtliga kommunblock	Fh	61 443	—	6	16	33	24	4	84	16	100
	Sm	20 652	0	4	11	27	23	4	70	30	100
	Samtl	82 095	0	6	15	31	24	4	80	20	100
Stor-Stockholm	Fh	16 219	—	6	23	23	23	—	76	24	100
	Sm	6 489	—	2	12	12	40	—	65	35	100
	Samtl	22 708	—	5	20	20	28	—	73	27	100
Stor-Göteborg	Fh	5 450	—	—	8	63	1	26	98	2	100
	Sm	2 380	—	1	12	45	4	12	74	26	100
	Samtl	7 830	—	0	9	58	2	21	90	10	100
Stor-Malmö	Fh	5 581	—	20	18	18	17	—	74	26	100
	Sm	1 772	—	6	9	35	4	—	54	46	100
	Samtl	7 353	—	17	16	22	14	—	69	31	100
Övriga kommunblock	Fh	34 193	—	5	14	35	29	4	87	13	100
	Sm	10 011	0	7	12	30	21	6	76	25	100
	Samtl	44 204	0	5	13	34	27	4	85	15	100
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion											
>1 000 lgh/år	Fh	13 005	—	7	16	31	30	3	87	13	100
	Sm	4 461	—	6	12	18	27	8	72	28	100
	Samtl	17 466	—	6	15	28	30	4	83	17	100
500— 999 „	Fh	6 841	—	2	11	40	35	1	90	10	100
	Sm	1 815	—	8	15	50	0	4	77	23	100
	Samtl	8 656	—	3	12	43	28	2	87	13	100
250— 499 „	Fh	8 065	—	2	12	36	28	10	87	13	100
	Sm	1 874	—	9	7	26	22	6	70	30	100
	Samtl	9 939	—	3	11	34	26	9	84	16	100
100— 249 „	Fh	4 446	—	9	15	36	25	0	85	15	100
	Sm	1 284	—	6	8	48	22	3	88	12	100
	Samtl	5 730	—	8	14	39	24	1	86	14	100
50— 99 „	Fh	1 559	—	5	11	44	25	3	89	11	100
	Sm	476	3	3	21	35	26	—	87	13	100
	Samtl	2 035	1	4	14	42	25	2	88	11	100
< 49 „	Fh	277	—	17	50	33	—	—	100	—	100
	Sm	101	—	5	4	46	29	—	83	17	100
	Samtl	378	—	14	38	37	8	—	96	5	100

Tabell B1:6. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområden. Fördelning på markägarkategorier och för kommunmark på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggandets påbörjande samt på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark.

Kommunblock med ..... % av lägen- heterna på kommunmark	Antal lägen- heter	Därav förvärv ..... år före husbyggande %					Upp- gift saknas	Summa Ej kom- mun- mark %	Ej kom- mun- mark %	Sum- ma %
		0	1—2	3—4	5—9	10—				
0	898	—	—	—	—	—	—	100	100	
1—49	16 743	—	9	13	12	6	1	41	59	
50—74	29 351	0	9	11	17	25	2	64	35	
75—99	83 978	0	7	15	32	30	6	91	9	
100	28 330	0	8	21	47	19	4	100	0	
<b>Samtliga</b>	<b>159 300</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>82</b>	<b>18</b>	<b>100</b>

Tabell B1:7. Antalet lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus på kommunmark i exploateringsområden. Fördelning på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggandets påbörjande samt på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark.

Kommunblock med ..... % av lägen- heterna på kommun- mark	Antal lägen- heter	Därav förvärv ..... år före hus- byggande %					Upp- gift saknas	Sum- ma %
		0	1—2	3—4	5—9	10—		
1—49	6 794	—	22	31	28	16	2	100
50—74	19 035	1	14	18	26	38	4	100
75—99	76 436	0	8	17	35	33	7	100
100	28 330	0	8	21	47	19	4	100
<i>Samtliga</i>	<i>130 595</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>19</i>	<i>36</i>	<i>30</i>	<i>6</i>	<i>100</i>

Tabell B 1:8. Antal lägenheter som enligt KBP 1971—75 för åren 1971 och 1972 planeras bli påbörjade i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde. Fördelning på kommunblocksgrupper efter hur stor andel av de i kommunblocket för åren 1971 och 1972 planerade lägenheterna i flerfamiljshus och gruppbyggda småhus i exploateringsområde som kommer att uppföras på kommunmark samt efter byggherrekategori.

Kommunblocksgrupper	Hus-typer	Antal lägenheter	Därav i % i kommunblock med ..... % av							
			0%				1—49%			
			Totalt	Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga	Totalt	Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga
Samtliga kommunblock	Fh	120 608	1	0	—	0	10	7	3	0
	Sm	38 692	0	0	0	0	12	2	1	10
	Samtl	159 300	1	0	0	0	10	5	2	3
Stor-Stockholm	Fh	30 644	1	0	—	1	28	20	7	1
	Sm	11 319	1	0	—	1	28	3	2	23
	Samtl	41 963	1	0	—	1	28	15	6	7
Stor-Göteborg	Fh	11 032	—	—	—	—	—	—	—	—
	Sm	4 127	—	—	—	—	—	—	—	—
	Samtl	15 159	—	—	—	—	—	—	—	—
Stor-Malmö	Fh	10 132	—	—	—	—	3	2	—	1
	Sm	3 588	—	—	—	—	28	1	3	24
	Samtl	13 720	—	—	—	—	10	2	1	7
Övriga kommunblock	Fh	68 800	1	0	—	0	4	2	1	0
	Sm	19 658	0	0	0	0	3	1	0	2
	Samtl	88 458	0	0	0	0	4	2	1	1
Kommunblock utanför storstadsområdena efter genomsnittlig årsproduktion										
>1 000 lgh/år	Fh	26 846	—	—	—	—	—	—	—	—
	Sm	8 117	—	—	—	—	—	—	—	—
	Samtl	34 963	—	—	—	—	—	—	—	—
500— 999 „	Fh	14 597	—	—	—	—	7	4	2	1
	Sm	3 747	—	—	—	—	4	3	0	1
	Samtl	18 344	—	—	—	—	6	4	2	1
250— 499 „	Fh	15 523	0	0	—	—	6	3	1	1
	Sm	3 825	—	—	—	—	6	2	2	1
	Samtl	19 348	0	0	—	—	6	3	1	1
100— 249 „	Fh	8 538	2	2	—	—	8	3	4	—
	Sm	2 733	0	—	0	—	8	—	0	7
	Samtl	11 271	2	1	0	—	8	3	3	1
50— 99 „	Fh	2 754	3	2	—	1	4	4	—	—
	Sm	984	1	—	—	1	—	—	—	—
	Samtl	3 738	3	1	—	1	3	3	—	—
< 50 „	Fh	542	14	14	—	—	2	2	—	—
	Sm	252	1	1	—	—	12	12	—	—
	Samtl	794	10	10	—	—	5	5	—	—

lägenheterna på kommunmark inom exploateringsområden

Totalt	50—74%			75—99%				100%				Uppgift om ägare saknas	Summa
	Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga	Totalt	Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga	Totalt	Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga		
19	9	5	5	51	32	12	7	18	14	3	1	2	100
14	4	2	9	51	16	7	28	14	5	2	8	8	100
18	8	4	6	51	28	11	12	17	11	2	3	4	100
13	6	2	4	47	27	10	10	5	2	—	2	6	100
9	4	1	4	45	18	2	26	5	1	—	4	12	100
12	6	2	4	47	25	8	14	5	2	—	3	8	100
11	7	1	2	73	42	25	6	14	14	—	—	3	100
17	2	3	12	58	17	7	35	15	1	3	12	9	100
12	6	2	5	69	35	20	14	14	10	1	3	4	100
59	14	28	16	38	28	7	4	—	—	—	—	0	100
23	4	4	16	39	11	3	25	—	—	—	—	10	100
49	11	22	16	38	23	6	9	—	—	—	—	3	100
17	11	3	3	51	33	12	6	26	21	4	1	1	100
15	4	1	10	55	15	10	29	21	8	3	11	6	100
17	9	3	5	52	29	11	11	25	18	4	3	2	100
29	15	5	8	71	45	17	9	—	—	—	—	1	100
20	5	3	12	74	20	18	36	—	—	—	—	6	100
26	12	4	9	72	39	17	16	—	—	—	—	2	100
7	5	1	—	59	42	14	4	25	18	7	—	2	100
7	2	2	4	62	11	9	41	22	10	2	10	4	100
7	5	1	1	60	35	13	11	25	16	6	2	2	100
16	13	2	0	42	26	8	7	35	26	8	1	1	100
17	3	0	13	44	15	5	24	27	6	5	16	6	100
16	11	2	3	43	25	8	10	33	22	7	4	2	100
7	6	1	0	9	6	2	1	74	62	7	5	0	100
10	5	—	6	16	7	1	8	58	22	8	29	7	100
8	6	1	2	11	7	2	3	70	52	7	11	2	100
4	4	—	—	6	3	—	3	78	68	10	—	6	100
14	2	—	12	22	8	3	10	57	29	3	25	6	100
6	3	—	3	10	5	1	4	72	57	8	7	6	100
—	—	—	—	9	9	—	—	76	69	—	7	—	100
—	—	—	—	1	—	—	1	78	56	—	22	9	100
—	—	—	—	6	6	—	0	76	64	—	12	3	100

## Bilaga 2      Kommuners och byggtressenters innehav av exploateringsmark i västra Skåne

Byggkonkurrensutredningen har till uppgift att kartlägga och analysera utvecklingen hittills beträffande bl. a. markägarförhållandena. Som ett led i en sådan kartläggning har utredningen genomfört en undersökning av kommuners och byggföretags markförvärv och markinnehav i västra Skåne.

Undersökningen omfattar Stor-Malmö utom Veberöds kommun samt kommunerna Helsingborg och Landskrona (kartbilaga 1). För varje kommun har inhämtats uppgifter om vilka exploateringsfastigheter kommunen äger, var fastigheterna är belägna (kartredovisning), när fastigheterna förvärvades, från vem de förvärvats, köpeskilling samt areal. Motsvarande uppgifter har inhämtats för de exploateringsfastigheter i området som ägs av byggföretag (även byggherreföretag) och till sådant företag knutna företag (dotterföretag och delägt företag) eller personer (företagets ägare e. d.). Även markexploateringsföretags och byggnadsmaterialföretags markinnehav har omfattats av undersökningen. Begreppet exploateringsfastighet har getts en vid innebörd så att även fastigheter som beräknas bli tagna i anspråk först om tjugo till trettio år har medtagits.

För Malmö kommunblock och för Helsingborgs kommun har uppgifter om markägare, förvärvsår osv. erhållits från fastighetskontoren i Malmö resp. Helsingborgs kommun.

För övriga kommuner som ingår i undersökningen har utredningen låtit göra en utskrift av länsstyrelsens fastighetsband med

uppgifter från 1970 års fastighetstaxering. Därvid har ett av Centrala folkbokförings- och uppborädsnämndens (CFU) standardprogram för uttag ur banden utnyttjats. Uttaget har omfattat samtliga fastigheter större än eller lika med ett hektar. Fastigheterna har sorterats efter fastighetsägarens namn. Av uppgifter som är av intresse för undersökningen har från fastighetsbandet erhållits fastighetens identitetsnummer och beteckning samt ägarens namn och adress.

Med hjälp av datalistorna har kommunvis upprättats förteckningar över fastigheter som enligt listorna ägs av kommunen resp. av byggtressent. Förteckningarna har översänts till resp. kommun som dels kompletterat förteckningarna med uppgifter som inte har funnits med på datalistorna, dels korregerat förteckningarna med hänsyn till ändringar i ägarförhållandena. Svaren från kommunerna har kommit in successivt under i huvudsak första halvåret 1971.

Kommunernas resp. byggtressenternas innehav av exploateringsfastigheter har ställts samman på kartbilaga 1.

I tabell B 2:1 redovisas resp. kommuns innehav av exploateringsmark samt byggtressenters markinnehav inom kommunen. Som framgår av tabellen är kommunernas samlade innehav av exploateringsmark drygt dubbelt så stort som byggtressenternas. I tre kommuner äger byggtressenter ingen exploateringsmark. I fem andra kommuner däremot är byggtressenters innehav av ex-

Tabell B2:1. Kommunernas och byggintressenters markinnehav inom resp. kommun samt förvärvskostnaderna för dessa fastigheter enligt utredningens undersökning i västra Skåne.

Kommun	Kommunens markinnehav <sup>1</sup>		Byggintressenters markinnehav	
	Hektar	Förvärvskostnad milj. kr.	Hektar	Förvärvskostnad milj. kr.
Helsingborg	2 196	83,8	2 011	57,9
Landskrona	561	11,1	448	9,5
Kävlinge	283	5,3	—	—
Löddeköpinge	222	4,3	146	4,4
Lomma	188	6,4	301	12,8
Lund	1 789	49,4	279	11,7
Staffanstorps	137	3,0	180	4,4
Genarp	68	1,2	62	1,8
Dalby	239	3,1	7	0,0
Södra Sandby	83	2,2	160	3,5
Malmö <sup>2</sup>	4 737	119,7	1 319	64,6
Vellinge	47	2,0	90	3,7
Månstorp	23	0,6	—	—
Räng	88	3,3	12	2,0
Skanör med Falsterbo	79	2,2	85	4,6
Trelleborg	668	20,1	—	—
Summa	11 408	317,7	5 100	181,0

<sup>1</sup> Inkl. innehav utanför den egna kommunen

<sup>2</sup> Inkl. kommunerna Bara, Burlöv och Svedala

ploateringsmark större än vederbörande kommun. Beträffande Lomma och Staffanstorps kommuner bör dock observeras att de fastigheter som ägs av Lomma fastighets AB resp. Staffanstorps fastighets AB i tabellen redovisats under byggintressenters markinnehav. Dessa två företag ägs till 48% av AB Skånska Cementgjuteriet och till 52% av kommunen.

I tabell B 2:1 redovisas även förvärvskostnaderna för de exploateringsfastigheter som kommunerna resp. byggföretagen äger. Angivna belopp är dock i några fall för låga på grund av att köpeskillingarna för enstaka fastigheter inte redovisats.

I tabell B 2:2 redovisas vissa byggintressenters innehav av exploateringsfastigheter samt förvärvskostnaderna för dessa fastigheter. De företag som särredovisats ingår i utredningens enkätundersökning om de större byggföretagens markförvärv och markinnehav (bilaga 3). I likhet med vad som gäller för tabell B 2:1 är förvärvskostnaderna i några fall för låga på grund av att köpeskillingarna för enstaka fastigheter inte redovisats. I upp-

gifterna för Fastighets AB Sulcus ingår även fastigheter som företaget förvärvat tillsammans med annat byggföretag.

För att illustrera hur kommuners och byggintressenters nuvarande markinnehav har vuxit fram redovisas två kartor — en över Helsingborgs kommun och en över Lunds kommun.

Av kartan över Helsingborgs kommun (kartbilaga 2) framgår att kommunen äger praktiskt taget all exploateringsmark inom de områden som före år 1971 utgjorde Helsingborgs stad. Inom de f. d. kranskommunerna har däremot byggföretag mycket stora markinnehav. Ett företag, Fastighets AB Sulcus (AB Skånska Cementgjuteriet), dominerar mycket kraftigt. De privata företagen förvärvade huvuddelen av sitt nuvarande fastighetsinnehav år 1967. Även kommunen genomförde detta år mycket stora markförvärv.

Av kartan över Lunds kommun (kartbilaga 3) framgår att byggföretag i mitten av 1960-talet hade förhållandevis stora innehav av exploateringsfastigheter. Detta innehav ökades under år 1965. Byggföretagen kom



Tabell B2:2. Vissa byggintressenters innehav av exploateringsfastigheter samt förvärvskostnader för dessa fastigheter enligt utredningens undersökning i västra Skåne.

Företag	Innehav av exploateringsfastigheter	
	Hektar	Förvärvskostnad milj. kr.
Fastighets AB Sulcus (AB Skånska Cementgjuteriet)	2 304	75,9
Byggnads AB L E Lundberg	165	4,1
Svenska Industribyggen AB	111	3,1
AB Laguna (BPA Byggproduktion AB)	250	25,2
AB Armerad Betong	60	ej redovisad
Byggnads AB Bellavista (AB Nils P Lundh)	58	1,6
Nya Asfalt AB	7	0,2
Staffanstorps fastighets AB	88	2,8
Lomma fastighets AB	165	5,2
Div. byggföretag	1 106	40,6
Div. andra företag	122	4,8
HSB	404	10,6
Svenska Riksbyggen	260	6,9
Summa	5 100	181,0

därigenom att behärska marken väster om staden. Lunds kommun drev intill mitten av 1960-talet inte någon aktiv markpolitik. Fr. o. m. år 1964 har kommunen emellertid genomfört mycket omfattande markförvärv. Kommunen har nu en markberedskap som torde motsvara minst tio års byggande. Kommunen har även, genom ett expropriationsförfarande som avslutades med förlikning, förvärvat huvuddelen av den mark väster om staden som tidigare ägdes av byggföretag.

## Bilaga 3 De större byggföretagens markförvärv och markinnehav

I byggkonkurrensutredningens uppdrag ingår att belysa utvecklingen av de producerande byggföretagens markinnehav. Med anledning härav har utredningen inhämtat uppgifter om ett antal byggföretags och till dessa knutna markförvaltande bolags investeringar i mark och innehav av fastigheter. Motsvarande uppgifter har begärts även från de rikskooperativa byggherreorganisationerna. I det följande lämnas en redogörelse för den genomförda undersökningen.

### *Undersökningens uppläggning*

Undersökningen har genomförts i form av en brevenkät åren 1970—71. I en första omgång tillfrågades de med hänsyn till 1969 års omsättning 25 största byggföretagen. Följande frågor ställdes därvid.

#### *1) Investeringar i mark*

Hur stora har företagets inkl. helägda dotterföretags investeringar i mark (markförvärv) varit under vart och ett av åren 1966—1970? Hur mycket av den inom femårsperioden förvärvade marken har vidareförsålts (utom koncernen) under perioden (ange det sammanlagda inköpspriset för den avyttrade marken)?

#### *2) Innehav av exploateringsfastigheter*

Hur omfattande var företagets och helägda dotterföretags innehav av exploateringsfastigheter år 1965 och hur omfattande är motsvarande innehav år 1970? Fastighetsinnehavet bör redovisas kommunvis och för varje kommun uppdelat på resp. företag. Vidare bör anges hur stor del av de exploateringsfastigheter som innehades år 1965 som har tagits i anspråk under

tiden 1965—1970 samt beträffande de fastigheter som innehas år 1970 hur stor del av dessa som bedöms bli tagna i anspråk före utgången av år 1975.

#### *3) Innehav av saneringsfastigheter*

Hur omfattande var företagets och helägda dotterföretags innehav av saneringsfastigheter år 1965 och hur omfattande är motsvarande innehav år 1970? Eftersom markytan (tomtytan) i detta sammanhang är av mindre intresse har som mått på fastighetsinnehavets storlek valts den del av fastighetens taxeringsvärde som utgör markvärdet. För att jämförelser skall kunna göras mellan åren 1965 och 1970 är det nödvändigt att markvärdet enligt 1965 års fastighetstaxering anges för båda tidpunkterna. Därutöver bör för de saneringsfastigheter som innehas år 1970 även anges markvärdet enligt 1970 års fastighetstaxering. I likhet med vad som gäller för exploateringsfastigheter bör fastighetsinnehavet redovisas kommunvis och för varje kommun uppdelat på resp. företag.

#### *4) Intressen i markförvaltande bolag*

I vilka markförvaltande bolag (ej helägda dotterföretag) äger företaget eller helägt dotterföretag aktier eller andelar? Hur stor del av det markförvaltande bolagets totala aktiestock (motsvarande) utgör företagets innehav? Vilka är de övriga större aktie- eller andelsägarna?

Med ledning av svaren på frågan om intressen i markförvaltande bolag gjordes en ny enkät bland de markförvaltande bolag som berörda byggföretag uppgett sig äga andelar i. Med undantag för fråga 4 som helt utgick var frågorna identiska med dem som ställdes till byggföretagen.

Vid sidan om de producerande byggföre-

Tabell B 3:1. Vissa byggföretags och till dem knutna markförvaltande bolags markförvärvskostnader (milj. kr.) fördelade efter förvärvsår enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav.

	1966	1967	1968	1969	1970	Summa
Byggföretag	88,6	113,2	116,2	137,6	88,4	545,0
Markförvaltande bolag	16,6	89,6	16,2	1,5	0,0	121,7
Summa	105,2	201,8	132,4	139,6	88,4	666,7

tagen och till dem knutna markförvaltande bolag uppträder de två rikskooperativa organisationerna HSB och Svenska Riksbyggen som stora ickekommunala markägare. I bostadsstyrelsens sammanställningar över de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen sammanslås dessa organisationers markinnehav med byggföretagens. För att kunna analysera byggföretagens markinnehav har utredningen därför vänt sig till de rikskooperativa företagen med frågor om deras markinnehav. Frågorna motsvarade dem som ställdes till de markförvaltande bolagen.

#### Svarsfrekvens

Till följd av fusioner mellan tillfrågade byggföretag har fyra företag upphört som självständiga enheter. Svar har inkommit från återstående 21 företag. Företagen redovisas i tabell B3:2. Några av de större byggföretagen har dock haft vissa svårigheter att besvara enkäten. Speciellt gäller detta AB Skånska Cementgjuteriet. Sålunda har Cementgjuteriet endast kunnat göra en beräkning av företagets investeringar i mark. Vidare har företaget endast redovisat sitt innehav av fastigheter 1970 — för saneringsfastigheter endast uttryckt i taxeringsvärde enligt 1970 års fastighetstaxering. En tredjedel av byggföretagen har inte redovisat hur mycket av den under åren 1966—1970 förvärvade marken som vidareförsåls under perioden. Som orsak har i några fall angetts att den interna redovisningen inte var så ordnad att det var möjligt att besvara frågan utan mycket omfattande utredningar. Redovisningen av intressen i markförvaltande bolag torde inte vara fullständig.

Enkäten till markförvaltande bolag omfattade 22 bolag. Svar har inkommit från 19 bolag. För ett av de bolag som inte besvarat enkäten har uppgifter om investeringar i mark och innehav av exploateringsfastigheter kunnat erhållas från undersökningen i västra Skåne (bilaga 2). Beträffande återstående två bolag saknas uppgifter helt. I ett sent skede av utredningsarbetet fick utredningen kunskap om ytterligare sex markförvaltande bolag som berörda byggföretag äger intressen i. För dessa bolag har uppgifter om investeringar i mark och innehav av exploateringsfastigheter inhämtats i annan ordning än genom brevenkät.

Beträffande de rikskooperativa företagen har ett fullständigt svar inkommit från Svenska Riksbyggen. Från HSB:s riksförbund har utredningen mottagit en skrivelse av innebörd att HSB anser sig förhindrat att lämna de begärda uppgifterna. HSB har därvid hänvisat till att utredningen inte avser att bereda sekretesskydd beträffande uppgifterna.

#### Investeringar i mark

Berörda byggföretags samlade markförvärvskostnader under perioden 1966—1970 framgår av tabell B3:2. De markförvaltande bolagens markförvärvskostnader under perioden har fördelats på byggföretagen i proportion till ägarandelen. Svenska Riksbyggen uppger sig ha investerat 52,7 milj. kr. i markförvärv under den angivna perioden.

Av sammanställningen i tab. B 3: 1 framgår hur byggföretagens och de markförvaltande bolagens uppgivna markförvärvskostnader (i milj. kr.) fördelar sig på resp. år inom femårsperioden.

Tabell B3:2. Vissa byggföretags investeringar i mark och fastighetsinnehav enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav.

Företag	Innehav av exploateringsfastigheter Hektar		Innehav av saneringsfastigheter Tax.värde i milj. kr.		Investeringar i mark 1966—70 Milj. kr.
	1965	1970	1965	1970 <sup>1</sup>	
AB Skånska Cementgjuteriet*	ej svar	5 816	ej svar	ej svar (42,1)	183,0
Byggnadsfirman Anders Djös AB	220	662	22,9	ej svar (32,6)	90,0
Byggnads AB LE Lundberg*	215	2 079	21,0	22,8 (34,7)	78,6
Svenska Industribyggen AB*	1 172	2 420	15,6	11,9 (18,9)	54,2
BPA, Byggproduktion AB*	0	422	—	3,5 ( 5,1)	38,9
John Mattson Byggnads AB*	893	1 640	4,0	9,1 (14,0)	28,1
Platzer Bygg AB*	964	1 297	6,0	6,0 (12,0)	24,1
Byggnads AB Hallström & Nisses	102	398	5,1	1,0 ( 7,3)	19,7
AB Centrumfastigheter*	823	829	1,2	7,0 ( 9,3)	15,8
AB Armerad Betong*	27	61	1,4	3,7 ( 1,5 <sup>2</sup> )	14,4
Byggnadsf:a Gottfrid Lindgren AB	0	30	2,8	4,2 ( 5,5)	13,5
AB Nils P Lundh	0	72	—	— ( —)	12,6
Byggnads AB Harry Sjögren	1	2	2,8	1,6 ( 3,3)	11,7
ABV-Vägförbättringar AB	0	303	3,0	4,7 ( 8,4)	11,3
Byggpaul AB*	0	35	—	ej svar ( 1,8)	5,5
Yngve Kullenberg Byggnads AB*	1	9	0,1	0,1 ( 2,0)	3,1
Svenska Vägaktiebolaget*	3	23	1,2	1,5 ( 2,2)	2,7
AB Kasper Höglund	13	0	—	0,4 ( 1,2)	2,5
Nya Asfalt AB	0	104	0,2	0,1 ( 0,3)	2,3
Byggnads AB Konstruktör	0	0	0,3	0,3 ( 0,4)	1,0
Svenska Entreprenad AB (Sentab)	0	0	—	0,0 ( 0,1)	0,0
	4 434	16 202	87,6	77,9 (202,7)	613,0

\* Inkl. andelar i markförvaltande bolag

<sup>1</sup> Tax.värde enligt 1970 års fastighetstaxering inom parantes

<sup>2</sup> Exkl. andelar i markförvaltande bolag

Som tidigare framhållits har AB Skånska Cementgjuteriet endast kunnat göra en beräkning av kostnaderna för markförvärv. Uppgifter som utredningen erhållit från annat håll, bl. a. genom undersökningen i västra Skåne, tyder på att den av Cementgjuteriet uppgivna kostnaden för år 1967 utgör en väsentlig underskattning. Avvikelsen kan delvis förklaras av att Cementgjuteriet hänfört vissa förvärv till år 1966 eller år 1968. Med hänsyn härtill torde uppgiften i ovanstående sammanställning avseende år 1967 vara för låg.

Totalsumman i sammanställningen i tab. B 3: 1 avviker från motsvarande summa i tabell B 3: 2. Skillnaden, 53,7 milj. kr., motsvarar den del av de markförvaltande bolagens förvärvskostnader som vid en fördelning efter ägarandelar faller på företag som inte ingår i undersökningen.

Av svaren framgår att endast en obetydlig

del av de förvärvade fastigheterna har vidareförsålts till utomstående i oexploaterat skick. För några företag är dock andelen relativt hög vilket i ett fall beror på att kommunen exproprierat marken.

#### *Innehav av exploateringsfastigheter*

Svaren på frågan om innehav av exploateringsfastigheter år 1965 resp. år 1970 redovisas i tabell B3:2. De markförvaltande bolagens innehav har i tabellen fördelats på byggföretagen i proportion till ägarandelen. I tabell B3:3 redovisas byggföretagens och de markförvaltande bolagens innehav fördelade på de tre storstadsområdena resp. länen i övrigt. Skillnaden mellan totalsummorna i de två tabellerna motsvarar den del av de markförvaltande bolagens innehav som vid en fördelning efter ägarandelar faller på företag som inte ingår i undersökningen.

Svenska Riksbyggens innehav av exploa-

Tabell B3:3. Vissa byggföretags och till dem knutna markförvaltande bolags fastighetsinnehav fördelade på storstadsområden och län enligt svar på utredningens enkät om markförvärv och markinnehav.

	Innehav av exploateringsfastigheter Hektar		Innehav av saneringsfastigheter Tax.värde i milj. kr.	
	1965	1970	1965	1970 <sup>1</sup>
Stor-Stockholm	2 627	7 717	17,3	29,0 (59,8)
Stor-Göteborg	558	1 018	3,9	10,0 (14,7)
Stor-Malmö	128	1 562	0,2	0,3 ( 7,0)
Stockholms län*	84	213	0,9	0,1 ( 1,1)
Uppsala län	64	896	11,2	7,6 (19,1)
Södermanlands län	1 439	1 581	4,2	1,9 ( 8,1)
Östergötlands län	519	847	23,8	17,8 (31,3)
Jönköpings län	8	146	3,4	3,4 ( 4,6)
Kronobergs län	—	128	—	— ( 0,9)
Kalmar län	—	126	0,6	0,5 ( 1,5)
Blekinge län	—	276	0,5	1,1 ( 3,8)
Kristianstads län	65	352	0,1	0,0 ( 0,4)
Malmöhus län*	6	1 311	1,6	2,2 ( 8,8)
Hallands län*	—	90	—	— ( 1,5)
Göteborgs och Bohus län*	—	2	0,0	0,0 ( 0,1)
Älvsborgs län*	16	14	2,4	0,8 ( 1,3)
Skaraborgs län	3	5	0,2	0,2 ( 0,5)
Värmlands län	70	363	4,8	3,7 (10,5)
Örebro län	2	526	0,4	3,8 ( 6,9)
Västmanlands län	27	65	5,4	0,2 ( 6,6)
Kopparbergs län	—	231	1,1	0,0 ( 2,0)
Gävleborgs län	5	1	4,4	2,2 ( 5,3)
Västernorrlands län	81	186	2,6	— ( 5,3)
Jämtlands län	—	—	0,2	— ( 1,2)
Västerbottens län	38	96	0,7	0,1 ( 2,1)
Norrbottnens län	70	225	0,2	— ( —)
	5 810	17 977	90,1	84,9 (204,4)

\* Exkl. storstadsområdet

<sup>1</sup> Tax.värde enligt 1970 års fastighetstaxering inom parantes

teringsfastigheter uppgick år 1965 till 281 hektar och år 1970 till 1 776 hektar.

Av byggföretagens innehav av exploateringsmark år 1965 uppges i genomsnitt knappt en femtedel ha tagits i anspråk t. o. m. år 1970. Motsvarande andel för de markförvaltande bolagen är en åttondel. Trots den mycket kraftiga ökningen av byggföretagens markinnehav som redovisats uppskattar företagen att i genomsnitt närmare en tredjedel av innehavet år 1970 kommer att bli taget i anspråk senast år 1975. Motsvarande andel av de markförvaltande bolag för vilka fullständiga uppgifter föreligger är ca en fjärdedel. Som framhållits av flera företag måste dock en uppskattning av framtida ianspråktagande bedömas som mycket osäker eftersom företaget inte bestämmer utbyggnadstakten.

#### *Innehav av saneringsfastigheter*

Svaren på frågan om innehav av saneringsfastigheter år 1965 resp. år 1970 redovisas i tabell B3:2. De markförvaltande bolagens innehav har fördelats på byggföretagen efter samma grund som innehavet av exploateringsfastigheter fördelades, dvs. i proportion till ägarandelen. Fördelningen på storstadsområden och län framgår av tabell B3:3. I likhet med vad som gäller för exploateringsfastigheter utgörs skillnaden mellan totalsummorna i de två tabellerna av i undersökningen inte ingående företags andelar i markförvaltande bolag.

Svenska Riksbyggen ägde år 1965 saneringsfastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde av 11,0 milj. kr. Motsvarande värde för år 1970 är 12,6 milj. kr. (1970 års taxeringsvärde).

## Bilaga 4 Bostadsbyggandets fördelning på byggherrekategorier

Det totala bostadsbyggandet uppgick år 1965 till 96 843 lägenheter. Av dessa lägenheter finansierades 92 % med stöd av statliga bostadslån. För flerfamiljshusbyggandet var andelen lägenheter med statligt bostadslån 94 %, för småhusen var andelen 88 %. Utvecklingen fram till år 1971, som den framgår av tabell B 4: 1 (färdigställda lägenheter) visar ett ökat bostadsbyggande (107 188 lägenheter) men en något sjunkande andel statligt belånade hus. Minskningen i den statsbelånade produktionen gäller helt småhusen, för vilka andelen minskat från 88 % år 1965 till 75 % år 1971.

Statistiska centralbyråns låneobjektsstatistik visar hur det statligt belånade bostadsbyggandet fördelar sig på byggherrekategorier. Statistiken baseras på preliminära ansökningar om bostadslån.

Av flerfamiljshus byggs mer än 90% med statliga bostadslån. I fig. B 4:2 anges produktionen av lägenheter i flerfamiljshus åren 1960—1970.

Fr. o. m. år 1966 har även låneobjektsstatistik för småhus förts kontinuerligt. 75—80 % av totala småhusbyggandet finansieras med statliga lån. För cirka hälften av denna produktion står de blivande småhusägarna som byggherrar. Denna produktion avser så gott som uteslutande s. k. styckebyggda småhus. Resterande del uppförs till största delen av byggherrar som avser att sälja husen eller upplåta dem med bostadsrätt eller hyresrätt. Produktionen av småhus, som *ej* skall bebos av den som inger preliminär låneansökan, svarar således för inemot 40 % av totala småhusproduktionen. Fig. B 4: 3 visar hur denna produktion som till största delen be-

Tabell B 4:1. Andelen statligt belånade lägenheter i nyproduktionen år 1965—1971. Färdigställda lägenheter.

År	Alla lägenheter		I flerfamiljshus		I småhus	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1965	96 843	92	69 268	94	27 575	88
1966	89 361	89	62 240	92	27 121	83
1967	100 213	90	71 908	92	28 305	85
1968	106 234	91	77 578	94	28 656	83
1969	109 055	88	77 356	93	31 699	77
1970	109 843	88	75 226	93	34 617	78
1971	107 188	89	75 243	94	31 945	75

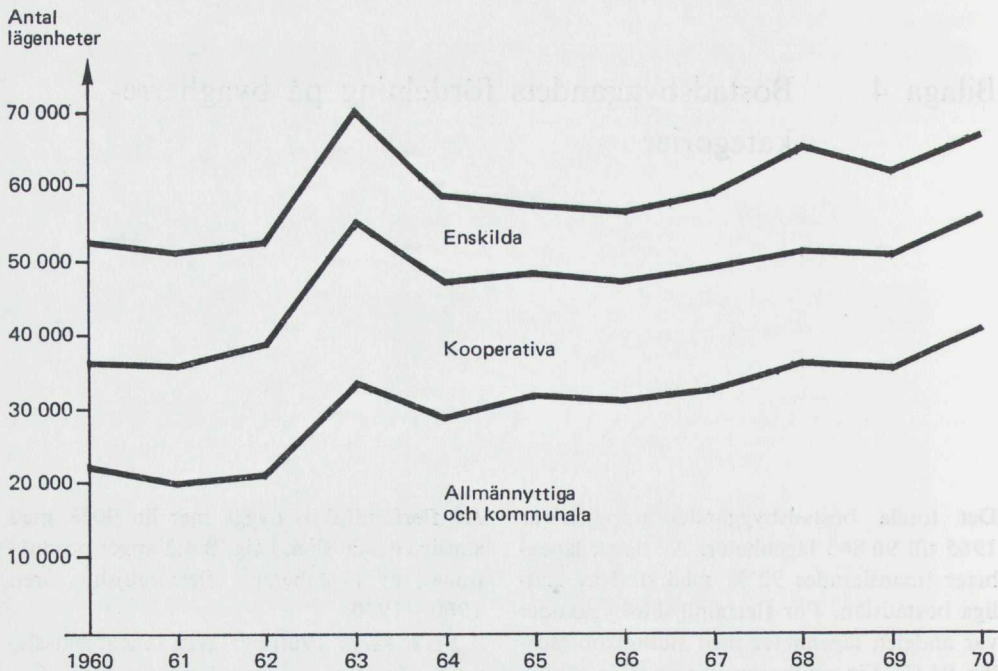


Fig. B 4:2 Antal lägenheter i flerfamiljshus med preliminärt beslut om statliga bostadslån 1960—70. Lägenheterna fördelade efter byggherrekategori. Källa: SCB:s låneobjektsstatistik för flerfamiljshus.

står av gruppbyggda småhus, fördelar sig på byggherrekategorier. Hur de olika byggherrekategoriernas produktion fördelar sig på olika upplåtelseformer framgår av tabell B 4: 4 a-c. De allmännyttiga och kommunala byggherrarna upplåter sin småhusproduktion med äganderätt och hyresrätt. När det gäller de kooperativa byggherrarna har bostadsrätt varit den vanligaste upplåtelseformen, men de senaste åren har äganderätt blivit allt vanligare och svarar nu för den största delen. För de enskilda byggherrarna har äganderätt hela perioden varit den dominerande upplåtelseformen.

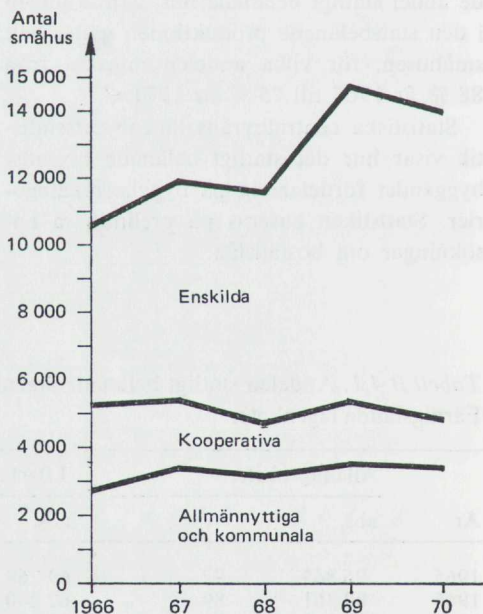


Fig. B 4:3 Produktionen 1966—70 av småhus, som ej skall bebos av den som ingår preliminär låneansökan, fördelad efter byggherrekategori. Källa: SCB:s låneobjektsstatistik för småhus.

Tabell B 4:4 Produktionen 1966—70 av småhus, som ej skall bebos av den som inger preliminär låneansökan, procentuell fördelning efter byggherrekategori och upplåtelseform.

Upplåtelseform	År				
	1966	1967	1968	1969	1970
<i>a. Kommunala och allmännyttiga</i>					
Äganderätt	31	41	43	61	43
Bostadsrätt	—	—	—	—	—
Hysesrätt	69	59	57	39	57
<i>b. Kooperativa</i>					
Äganderätt	29	35	71	72	87
Bostadsrätt	71	65	29	28	13
Hysesrätt	—	—	—	—	—
<i>c. Enskilda</i>					
Äganderätt	97	99	96	98	99
Bostadsrätt	—	—	—	—	—
Hysesrätt	3	1	4	2	1



## Bilaga 5 Vissa uppgifter om struktur och utveckling inom byggbranschen

Den offentliga statistik som finns om byggbranschens struktur och utveckling är mycket knapphändig. För tiden före 1960-talet är man hänvisad till företagsräkningarna år 1931 och 1951, och därutöver material som taxeringsstatistiken och riksförsäkringsanstaltens statistik över olycksfall i arbetet. För åren 1962 till 1964 har produktionsstatistik för byggnads- och anläggningsverksamhet utarbetats på försök, först av DFS (delegationen för statistikfrågor) och därefter av statistiska centralbyrån. Fr.o.m. år 1966 är denna statistikproduktion permanent. Statistiken avser att belysa byggnads- och anläggningsverksamhetens omfattning, fördelning på olika projekttyper, branschstruktur osv.

Produktionsstatistiken grundar sig på uppgifter insamlade från byggföretag, byggkonsultföretag, kommuner, statliga myndigheter m. fl. Statistiken omfattar inte företag med mindre än två årsanställda, ej heller industri-företag med byggnadsverksamhet i egen regi

vilka har mindre än fem sysselsatta, egenregibyggare med anknytning till jordbruk eller egnahemsbyggare inkl. byggare av fritidshus, som utför arbetet i egen regi.

Klassindelningen, som används vid uppdelningen av företagen efter storlek har ändrats under den period som produktionsstatistiken framställts. Detta begränsar möjligheterna att göra jämförelser över perioden av olika storleksgruppers produktionsandelar. Nedanstående tabeller visar femårsperioden 1966—1970 för företag med mindre än 100 årsanställda resp. med 100 eller flera årsanställda och produktionsvärdets fördelning på de två storleksklasserna.

Tabell B 5: 1 anger antalet företag med mindre än 100 årsanställda resp. antalet företag med 100 eller flera årsanställda under femårsperioden 1966—1970.

Tabell B 5: 2 visar hur produktionsvärdet för husbyggnads- och anläggningsföretag

Tabell B 5: 1 Antal husbyggnads- och anläggningsföretag med minst två årsanställda. Källa SCB.

	År				
	1966	1967	1968	1969	1970
Antal företag	4478	4750	4970	4687	4798
därav med mindre än 100 årsanställda	4276 (95,5%)	4568 (96,2%)	4795 (96,5%)	4520 (96,4%)	4642 (96,7%)
därav med 100 eller flera årsanställda	202 (4,5%)	182 (3,8%)	175 (3,5%)	167 (3,6%)	156 (3,3%)

Tabell B 5: 2 Produktionsvärdet (i milj. kr.) för husbyggnads- och anläggningsföretag med minst två årsanställda. Källa: SCB.

	År				
	1966	1967	1968	1969	1970
Produktionsvärde	13244	14417	15994	16435	19001
därav för företag med mindre än 100 årsanställda	4289 (32,4%)	4339 (30,1%)	4945 (30,9%)	4951 (30,1%)	5459 (28,7%)
därav för företag med 100 eller flera årsanställda	8955 (67,6%)	10078 (69,9%)	11049 (69,1%)	11484 (69,9%)	13542 (71,3%)

fördelar sig efter företagsstorlek (antalet årsanställda) under femårsperioden 1966—1970.

Tabell B 5: 3 visar motsvarande uppdelning av produktionsvärdet för flerfamiljshus- resp. småhusproduktionen.

Sammanställningen visar att antalet företag minskat från år till år i gruppen större företag; under femårsperioden har antalet företag minskat från 202 till 156 eller med omkring 20 %. I gruppen små företag finns inte motsvarande tendens. Antalet företag har pendlat mellan lägst ca 4 300 företag (år 1966) och högst ca 4 800 företag (år 1968).

De större företagen som utgör mindre än 5 % svarar för omkring 70 % av det sammanlagda produktionsvärdet för husbygg-

nads- och anläggningsföretagen. Produktionsvärdets fördelning mellan de två storleksklasserna har inte undergått någon större förändring under femårsperioden om man ser till det totala produktionsvärdet för företagen. De större företagen har emellertid ökat sin andel av det sammanlagda produktionsvärdet med nära fyra procentenheter mellan åren 1966 och 1970. De större byggföretagen har emellertid ökat sin andel av produktionsvärdet mera inom flerfamiljshusbyggandet och småhusbyggandet. Här är ökningen sju procentenheter mellan åren 1966 och 1970. Det bör framhållas att produktionsvärdeuppgifterna i tab. B 5:3 inte upptar värdet av arbeten som utförts åt andra byggnadsföretag, utan bara arbeten åt byggherre eller för egen räkning.

Tabell B5:3 Produktionsvärdet<sup>1</sup> (i milj. kr) för flerfamiljshus- och småhusproduktionen för företag med minst två årsanställda. Källa: SCB.

	År				
	1966	1967	1968	1969	1970
Flerfamiljshus:					
Produktionsvärde	3923	4188	4845	4442	4815
därav för företag med mindre än 100 årsanställda	1196 (30,5%)	966 (23,1%)	1171 (24,2%)	1154 (26,0%)	1137 (23,6%)
därav för företag med 100 eller flera årsanställda	2727 (69,5%)	3222 (76,9%)	3674 (75,8%)	3288 (74,0%)	3678 (76,4%)
Småhus:					
Produktionsvärde	1623	1754	2338	2365	2759
därav för företag med mindre än 100 årsanställda	1011 (62,3%)	950 (54,2%)	1289 (55,2%)	1293 (54,7%)	1435 (52,0%)
därav för företag med 100 eller flera årsanställda	612 (37,7%)	804 (45,8%)	1049 (44,8%)	1072 (45,3%)	1324 (48,0%)

<sup>1</sup> Endast värdet av arbetet åt byggherre och för egen räkning; arbeten utförda åt andra byggnadsföretag ingår alltså inte.

## Bilaga 6 De lokala byggmarknadernas struktur

Av Branko Salaj

Sverige är i fråga om byggverksamhet ett storföretagsland jämfört med de flesta andra marknadsekonomier. Företag med mindre än 100 årsarbetare svarar här för endast ca 30% av produktionsvärdet medan motsvarande andel uppgår till i Storbritannien 42%, i Västtyskland 57%, i Frankrike 64% och i USA hela 69%. Inom svenskt byggande förekommer koncerner med årlig omsättning i miljardbelopp vilka, trots att de är verksamma på en avsevärt mindre marknad, kan mäta sig även i absoluta tal med exempelvis flera av de största amerikanska byggföretagen. Detta gäller i synnerhet bostadsbyggande. Siffrorna över de stora företagens totala omsättning torde emellertid från konkurrenssynpunkt ge en överdriven bild av deras betydelse på marknaden. De bedriver nämligen sin verksamhet till övervägande del i form av relativt fristående filialkontor som såväl i fråga om storlek som marknadsbeteende ofta inte skiljer sig särskilt mycket från de lokala småföretagen. Avsikten med denna framställning är att belysa strukturen i de lokala marknader på vilka företagen i första hand konkurrerar med varandra.

Ett försök att kartlägga den lokala marknadsstrukturen gjordes i en av byggföretagarorganisationerna gemensamt utförd utredning om de små företagen, redovisad i en rapport, "Små bygger på", som utkom i början av år 1972. I föreliggande bilaga redovisas tillvägagångssättet vid beräkningarna, varjämte vissa tolkningsproblem diskuteras och

beräkningarna kompletteras på en del punkter.

Den lokala företagsstrukturen kan inte kartläggas utan mycket omfattande och kostsamma specialutredningar. I SCB:s produktionsstatistik för byggverksamheten inforas exempelvis uppgifter om fördelningen av de statistiklämnande företagens produktion på landsdelar, men dessa data är alltför grova för att kunna användas här. I stället för att mäta produktionsvärdets fördelning är man därför hänvisad till att kartlägga marknadsstrukturen med hjälp av den arbetade tidens fördelning på olika typer av företag. Beräkningarna kan grundas på den arbetarlönestatistik avseende Byggförbundets avtalsområde som för arbetsmarknadsparternas räkning insamlas av SAF:s statistiska byrå.

Analysen begränsas därvid till det egentliga husbyggandet (såväl nybyggande som reparationer) men exkluderar anläggnings- och vägarbeten. Utanför statistiken finns vidare såväl BPA och flertalet kommunalt ägda byggföretag som andra icke SAF-anslutna enskilda (och ofta mycket små) företag, för vilka statistiskt material av erforderligt slag inte föreligger.

*Beräkningsunderlag: arbetad tid vs produktionsvärde*

De marknadsandelar som framräknas på grundval av arbetad tid avviker med all sannolikhet från andelar som skulle erhållas om

underlaget för beräkningar utgjordes av produktionsvärdet. Stora företag har nämligen relativt sett många stora objekt på sitt produktionsprogram. Deras filialer skulle få sina marknadsandelar höjda om dessa beräknades med utgångspunkt i produktionsvärdet, eftersom de stora objekten uppvisar högre produktion per arbetad timme.

En bearbetning av SCB:s produktionsstatistik, som publicerats i rapporten "Små bygger på", visar att produktionsvärdet per arbetad timme i storföretagen ligger drygt 40% över motsvarande värde i småföretagen. Det inbegriper emellertid även anläggningsarbeten, som förekommer särskilt ofta i stora företag och där produktionsvärdet per timme kan vara mer än dubbelt så högt som vid husbyggandet. Om jämförelsen begränsas till flerfamiljshus och som mått används produktionsvolym per arbetad timme krymper storföretagens försprång framför småföretagen till ett par procent.<sup>1</sup> Dessa resultat kompletterade med vissa antaganden leder till en uppskattning att storföretagens marknadsandelar vid husbyggandet underskattas med i genomsnitt minst 10 procentenheter om beräkningsunderlaget utgörs av arbetsvolymen i stället för produktionsvärdet.

Skillnaderna i resultat erhållna på dessa två beräkningsunderlag beror i allt väsentligt på skillnaderna i de berörda företagsgruppernas produktionsinriktning. En varning torde därför vara på sin plats mot att tolka ovanstående resonemang som ett uttryck för storföretagens högre produktionseffektivitet, och därmed bättre konkurrensförmåga, i förhållande till de små företagen. Byggförbundets redan återopade undersökning visade t. ex. att de små företagen visar rentav högre produktivitetstal än de stora om man vid beräkningarna tar hänsyn till projekttyp och projektstorlek, produktionsteknik samt geografisk belägenhet.

Dessa resultat kunde tolkas så att storföretagens viktigaste effektivitetsfördel snarare består i förmågan att utveckla och tillämpa ny teknik och nya produkter än däri att de kan bygga någon i alla avseenden jämförbar produkt effektivare. Mätningen av effektivitetsskillnader och inverkan av dessa på kon-

kurrensförhållandena är därför ytterst invecklad och skulle kräva material av helt annat slag än det här använda. Effektivitetsproblematiken förbigås följaktligen här.

#### *Tillvägagångssättet vid framräkning av marknadsandelar*

Arbetsmarknadsparternas arbetarlönestatistik har varit upplagd så att bl. a. arbetad tid i individuella företag kunde studeras per kommun. Separata bearbetningar brukade göras för ett urval av viktigare städer och i slutet av 1960-talet övergick man till att redovisa allt material per kommunblocksregioner. Grunduppgifterna har avsett juridiska personer. I den mån något företag t. ex. blivit dotterbolag till något annat bolag men kvarstått som separat juridisk person har detta inte kunnat beaktas i här återgivna beräkningar.

Statistiken visade att byggproduktionen i stor utsträckning var förlagd till utvalda 31 större städer — dessa svarade år 1962 för ca 60% av samtliga arbetade timmar på Byggförbundets avtalsområde. Återstående 2/5 redovisas i s. k. restgrupper per dyrtorrtyp. Sådana "övriga orter" i dyrtorsgrupp 3 var dessutom särredovisade på de 4 distrikten: Mellersta, Södra, Västra och Norra distriktet.

Samma år (1962) utvidgades bearbetningen till totalt 50 städer. De nytillkomna 19 städerna svarade tillsammans för ca 10% av arbetad tid så att restgrupperna därefter upptog endast mindre än 1/3 av total arbetad tid. Den i restgrupperna redovisade arbetstiden avfördes genomgående från materialet för att få ett så enhetligt beräkningsunderlag som möjligt. De lokala marknadsandelarna som diskuteras i denna framställning avser m. a. o. identifierbara "stadskommuner". Fördelningen på 50 städer tillämpades t. o. m. år 1968 då som en ny geografisk indelningsgrund infördes kommunblocksregioner. De var 70 till antalet, och hela materialet kunde delas upp efter dem. För att underlätta jämförbarheten i tiden har de lokala andelarna för år 1968 beräknats med utgångspunkt i bägge indel-

<sup>1</sup> Byggförbundet, *Byggplatsernas arbetsproduktivitet 1967*, Stockholm 1970, s. 41—45.

ningsprinciperna — städer resp. kommunblocksregioner.

Samtliga timmar på all arbetad tid för varje individuellt företag och år har i föreliggande undersökning fördelats på de olika städerna och restgrupperna, eller, fr. o. m. år 1968, på kommunblocksregionerna. Det antal timmar, som varje företag enligt arbetarlönestatistiken uppvisade inom en stad eller region under resp. år uttrycktes i procent av samtlig arbetad tid inom samma område. I företag, som bedrev verksamhet i flera städer eller regioner, vägdes dessa procenttal samman till ett genomsnitt, varvid som vägningstal användes företagets antal timmar i resp. område. Från företagsvisa genomsnitt erhöles slutligen genomsnitt för resp. storleksgrupp av företag på två sätt, dels (a) genom sammanvägning med vederbörande företags totala arbetade tid som vägningstal (vägda genomsnitt) dels (b) som enkla aritmetiska medeltal. Huvuddelen av analysen avsåg vägda värden enligt (a) medan aritmetiska medeltal kom till användning i ett speciellt avseende (jfr avsnitt nedan om sammansättning av en lokal marknad).

Sammanvägningen av företagsvisa genomsnitt till storleksgruppsgenomsnitt enligt (a) gjordes på två sätt. I den *första* beräkningen hänfördes företagen för varje undersökt år till den storleksgrupp till vilken de hörde enligt sin storlek *just då* ("samtliga företag"). I den *andra* beräkningen valdes som indelningsgrund företagets storlek år 1968 och dessutom medtogs i kalkylerna endast sådana företag för vilka *uppgifter förelåg för hela perioden* ("identiska företag"). Avsikten med denna dubbla uppdelning var att dels få bekräftat om utvecklingen kunde följas i ett mindre antal företag dels undersöka om andelarna för företag i den mer "stadgade" identiska gruppen var större än för hela populationen.

Materialet över samtliga företag år 1968 omfattade 909 småföretag, 70 medelstora och 13 stora företag. Antal identiska företag var bland de små 162, de medelstora 39 och de stora 9. Den övre gränsen för småföretag sattes vid 200 000 arbetstimmar (eller grovt räknat 100 årsarbetare) och gränsen mellan

medelstora och stora företag bestämdes till en miljon arbetstimmar (eller ca 500 årsarbetare).

#### *Marknadsandelar för företag av olika storlekar — vägda genomsnitt*

De beräkningar som beskrivits i det föregående ger en uppfattning om hur stor lokal marknadsandel företaget har i en given storleksgrupp, *räknat i genomsnitt per arbetad timme inom denna grupp*. Resultaten innebär t. ex. att en arbetare som år 1960 var verksam i ett storföretag kunde väntat sig att företag i hans arbetsgivares storleksklass i genomsnitt skulle svara för 18,5% av en lokal marknad. Motsvarande andelar i medelstora och små företag var 9,8% resp. 4,6%.

De lokala marknadsandelarna för *identiska* företag överensstämmer tämligen väl med andelarna för *samtliga* företag och avvikelserna tycks vara relativt slumpartade och osystematiska utom vad beträffar de stora företagen. Identiska företag i denna grupp visar nästan genomgående högre andelar än gruppens samtliga företag.

Företagens andelar är genomgående avsevärt mindre i storstadsmarknaderna än i övriga regioner. Skillnaderna mellan genomsnitten för företag i olika storleksgrupper är samtidigt mer utpräglade i storstäderna än annorstädes. Sålunda är storföretagens andelar i storstäderna ca 10 ggr så stora som småföretagens andelar medan motsvarande relation i landets övriga regioner stannar vid 1:2 à 2,5.

Utvecklingen i tiden av genomsnittsvärdena i olika storleksgrupper framgår av tabell B 6:1.

Företag i samtliga grupper visar på sikt något sjunkande andelar om analysen görs separat beträffande andelarna i storstäder resp. övriga städer eller regioner. Samtidigt inträffade dock en viss förskjutning av små och medelstora företags produktion från storstäderna till andra regioner (med större andelar). Beroende härpå uppvisar materialet mellan år 1960 och år 1969 för dessa två företagstyper ökande genomsnittliga andelar om man vid beräkningar inte skiljer mellan olika typer av städer resp. regioner.

Tabell B 6:1. Lokala marknadsandelar för byggföretag i olika storleksgrupper 1960—69. Procent av arbetad tid inom region (enl. SAF:s lönestatistik för Byggförbundets avtalsområde)

År	Samtliga företag									Identiska företag								
	Storstäder			Hela landet						Storstäder			Hela landet					
				exkl. stors.			inkl. stors.						exkl. stors.			inkl. stors.		
S	M	St	S	M	St	S	M	St	S	M	St	S	M	St	S	M	St	
1960	1,0	3,1	10,9	8,8	19,1	26,1	4,6	9,8	18,5	1,2	3,8	11,6	9,0	20,6	26,4	5,0	10,6	19,4
1961	1,0	2,7	10,6	8,6	19,2	25,9	4,3	10,7	17,8	1,3	3,4	11,4	9,5	18,6	26,4	5,1	10,1	18,7
1962	1,1	2,7	8,6	12,7	22,1	24,3	7,4	13,3	17,5	1,2	3,1	9,3	13,8	18,5	26,1	7,8	11,2	18,8
1963	1,0	2,1	9,0	12,4	21,4	24,7	6,7	13,5	17,1	1,1	3,3	10,0	13,4	20,5	25,5	7,8	12,1	18,5
1964	1,0	2,4	8,3	12,5	20,3	27,4	7,0	13,1	18,7	1,1	3,1	9,5	12,0	19,9	28,5	6,9	11,9	20,7
1965	1,0	2,3	9,4	10,8	20,0	24,7	6,2	13,4	18,4	1,2	3,2	10,8	11,2	18,9	26,2	6,6	11,7	20,4
1966	1,0	2,4	11,0	10,3	20,9	25,0	5,8	13,1	19,2	1,1	2,9	12,2	11,0	20,0	25,5	6,5	12,2	20,4
1967	0,9	2,2	9,1	10,4	18,1	24,7	6,7	11,4	18,3	1,3	3,0	10,7	9,2	19,1	25,4	5,3	11,5	19,8
1968	0,9	2,3	8,0	10,4	20,9	22,8	6,2	13,4	16,1	1,3	3,0	9,0	9,5	19,1	24,1	5,5	11,5	17,8
1968 <sup>1</sup>	0,7	2,1	7,5	9,0	18,1	19,3	6,3	11,5	14,6	1,0	2,7	8,6	9,1	16,5	20,4	5,3	9,8	16,0
1969 <sup>1</sup>	0,7	2,1	7,4	8,0	17,3	18,8	5,4	11,5	14,4	0,7	2,3	8,5	8,0	14,3	20,7	5,4	8,9	16,1

S=små, M=medelstora och St=stora byggföretag

<sup>1</sup> Uppgifterna grundas på indelningen i kommunblocksregioner.

De berörda förskjutningarna i den geografiska produktionsinriktningen utgör endast ett mindre problem vid tolkningen av trenderna i tiden. Utredningstekniskt är det svårare att ta hänsyn till de förändringar i regionbegreppen som vidtagits i det undersökta materialet under ifrågavarande period. Egentligen borde tidsserieanalysen begränsas till tiden mellan år 1962 och år 1968 för vilken ett helt jämförbart material står till förfogande. De begreppsförändringar som vidtogts i början och slutet av perioden tycks dock i någon mån ha påverkat de analyserade serierna i olika (och neutraliserande) riktningar. Det förefaller därför försvarligt att analysera hela 1960-talet i ett sammanhang.

Ökningen av antalet städer år 1962 tillförde bearbetningen mindre städer där företagen tenderar att få något större andelar än t. ex. i storstäderna. Detta borde medföra en viss höjning av andelarna. En sådan tendens framträder också i materialet, i synnerhet vad gäller småföretagen.

Övergången år 1968 till kommunblocksregioner har haft motsatt verkan. Byggfirmorna är huvudsakligen förlagda till städer eller större tätorter och utvidgningen av de

geografiska redovisningsområdena har oftast inte tillfört bearbetningen några mer dominerande företag men väl ett antal småföretag med "strötimmor". Under sådana förhållanden minskar genomsnittet för företagens andelar av två skäl: a) de nytillkomna företagen är små och b) de i städerna verksamma (och redan tidigare redovisade) företagen tycks inte ha speciellt mycket verksamhet inom resten av resp. region varför deras andelar krymper när regionbegreppet vidgas.

Av tabell B 6:1 framgår att de berörda begreppsförändringarna endast måttligt påverkat de lokala andelarna. Påverkan har dock av allt att döma inte varit likartad i olika storleksgrupper av företag. Ökningen av antalet städer år 1962 ökade andelarna för företag särskilt i den minsta men även i den medelstora gruppen i förhållande till föregående år. Andelarna för de stora företagen sjönk däremot både på storstadsmarknader och i övriga städer. Genomsnittet för storföretagen i samtliga regioner förblev trots detta nära nog oförändrat beroende på en samtidig kraftig förskjutning av dessa företags produktion från storstäderna till övriga städer (där de lokala andelarna är högre).

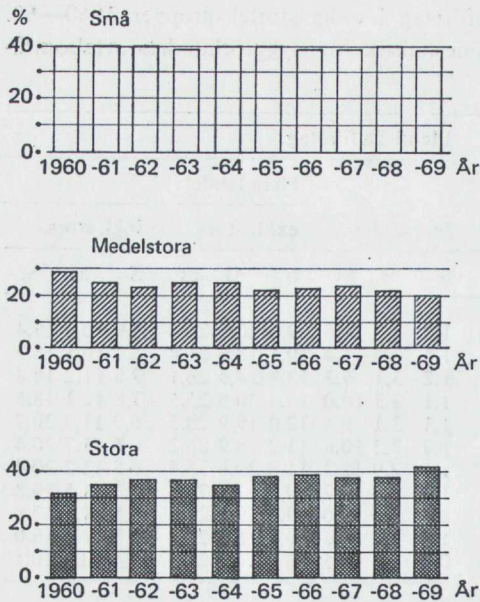


Fig. B 6:2. Arbetad tid 1960—1969 inom Byggförbundets område, fördelad på olika storleksgrupper av byggföretag.

Källa: SAF:s statistiska byrå, Lönestatistik för Byggförbundets avtalsområde, specialbearbetning.

En liknande företeelse kan noteras för små företag vid två olika bearbetningar av 1968 års grundmaterial. Övergången från beräkningar grundade på städer (50) till kommunblocksregioner sänkte småföretagens genomsnittliga andelar såväl i storstäder som i övriga regioner. Detta gav emellertid inte utslag i småföretagens genomsnitt i samtliga regioner beroende på viss förskjutning av produktionen till andra regioner än storstäderna.

#### Storleksgruppernas totala andel av arbetad tid

Med utgångspunkt i samma empiriska underlag, som använts för beräkningarna ovan, kan man även räkna fram fördelningen av den totala arbetade tiden på de tre storleksgrupperna — små, medelstora och stora. Därvid erhålls en mer konventionell bild av utvecklingen. Den är rakt motsatt bilden som framträtt vid beräkningen av lokala marknadsandelar. De stora företagens *samtliga*

arbetstimmar steg mellan år 1960 och år 1969 med 10 procentenheter, och detta till mycket stor del på de medelstora företagens bekostnad (fig. B 6:2).

Resultat som pekar i samma riktning har tidigare erhållits vid bearbetningar av andra material. Sålunda har man t. ex. kunnat konstatera att omsättningen i de 10 största byggföretagen ökat från mitten av 1950-talet ungefär dubbelt så kraftigt som i hela byggsektorn, dvs. med i runt tal 10% per år. Någon hänsyn har dock därvid inte kunnat tas till hur stor del av arbetena som utfördes av underentreprenörer. Materialet har inte heller helt kunnat rensas från effekterna av företagsfusioner. De stora företagens expansion på främst de medelstora bekostnad har för övrigt kunnat iakttagas även i andra länder.

#### Sammansättningen av en genomsnittlig lokal marknad — en hypotes

För att åskådliggöra hur de här redovisade bearbetningarna kompletterar varandra kan en hypotetisk lokal byggmarknad konstrueras där arbetstiden förutsätts vara relativt fördelad på de tre storleksgrupperna av företag på samma sätt som på hela byggmarknaden. Inom den så bestämda "ramen" för varje storleksgrupp kan med ledning av lokala marknadsandelar för individuella företag uppskattas antalet företag inom gruppen. Om t. ex. storleksgruppen har en marknadsandel på 40 % och de individuella företagen inom gruppen har en genomsnittlig marknadsandel på 4 % leder detta till approximeringen att storleksgruppen består av 10 företag.

De genomsnittliga marknadsandelarna inom olika storleksgrupper måste härvid framräknas som enkla aritmetiska medeltal genom att summa andelar divideras med antalet företag i resp. grupp. Dessa medeltal återges i tabell B 6:3 för början och slutet av 1960-talet. Som en jämförelse innehåller tabellen även genomsnittliga marknadsandelar som erhållits genom vägning med antalet arbetstimmar och som mer utförligt redovisas i tabell B 6:1. Vid beräkningar av antalet företag på en marknad kan dessa

Tabell B 6:3. Byggföretags ovägda marknadsandelar i procent av arbetad tid inom resp. område.

		Region oavsett typ		
		Storstad	Övrig region	ovägt (vägt—tab. B 6:1)
1960				
	Små	0,6	4,9	2,0 (4,6)
	Medelstora	2,4	12,1	8,4 (9,8)
	Stora	4,9	20,5	13,6 (18,5)
1969				
	Små	0,4	4,3	3,2 (5,4)
	Medelstora	1,6	10,3	6,0 (11,5)
	Stora	4,0	13,3	10,6 (14,4)
Relativ fördelning av timmarna mellan de undersökta regionerna <sup>1</sup>	1960	56,4	43,6	100,0
	1969	36,3	63,7	100,0

<sup>1</sup> I 1960 års underlag ingår ej de icke identifierbara orterna i "restgrupper" (jfr sid 161). Förskjutningen i 1969 års material har i allt väsentligt föränletts av att samtlig arbetad tid kunnat fördelas på identifierbara kommunblock.

vägda genomsnitt inte användas eftersom de större företagen inom varje given storleksgrupp blir överrepresenterade.

Skillnaden mellan vägda och ovägda tal kan åskådliggöras genom ett enkelt räkneexempel. Inom gruppen småföretag väger t. ex. ett företag med 180 000 timmar lika mycket som nio företag med 20 000 timmar var. Om det större företaget har en marknadsandel på 20%, och vart och ett av de övriga företagen följaktligen har andelar på 2,2%, erhålls som vägt genomsnitt (per arbetad timme) drygt 11%! I själva verket har ett genomsnittligt företag i det här konstruerade exemplet en marknadsandel på endast 4%.

De aritmetiska (ovägda) genomsnittet beräknade för regioner oavsett typ är, som väntat, avgiort lägre än de vägda. Endast småföretagen visar mellan år 1960 och år 1969 en ökning av lokala andelar, från 2 till 3,2% per företag, medan både de medelstora och de stora företagens andelar minskar. Av andelarna framräknade separat för storstäderna och övriga regioner framgår emellertid att även småföretagens nämnda andelsökning är skenbar och uteslutande beror på betydande

de skillnader i sammansättningen av beräkningsunderlaget för år 1960 resp. år 1969. Den genomsnittliga andelen för ett företag i gruppen småföretag minskar inom storstäder från 0,6 till 0,4% och i övriga regioner från 4,9 till 4,3%.

På den lokala marknaden (oavsett regiontyp) skulle m. a. o. antalet småföretag ha minskat med drygt en tredjedel (från 18 till 11), antalet medelstora skulle ha förblivit densamma medan marknaden tillförts 1½ ny storföretagsfilial. Det totala antalet företag på en sådan genomsnittlig marknad skulle således ha minskat med knappt ¼ (från 24 till 18,5). Denna genomsnittliga förskjutning är lika skenbar som den som iakttagits beträffande de genomsnittliga lokala andelarna för småföretagen. Samma olikheter i beräkningsunderlaget, som för år 1969 medfört en relativt hög genomsnittlig marknadsandel för småföretag, har lett till färre sådana företag inom den givna totala ramen för gruppen.

Resonemanget kan förtydligas om förändringarna i strukturen redovisas separat för en genomsnittlig storstadsmarknad resp. en "övrig" regional marknad. Inom samtliga tre



Tabell B 6:4. Genomsnittligt antal byggföretag i olika storleksgrupper och olika typer av lokala marknader

	Storstad		Övrig region		Region oavsett typ	
	1960	1969	1960	1969	1960	1969
Små	63	81	7	9	18	11
Medelstora	13	14	2,5	1,5	3,5	3,5
Stora	6	12	2	3	2,5	4
Sammanlagt	82	107	11,5	13,5	24	18,5

storleksgrupper av företag och två marknadstyper har antalet företag ökat utom för de medelstora företagen i "övrig region" (tabell B 6:4). Särskilt kraftiga höjningar noteras i storstäderna vilket från analysynpunkt är speciellt betydelsefullt med tanke på god jämförbarhet i tiden för just dessa områden.

#### Slutsats

De stora företagens frammarsch under 1960-talet har i allt väsentligt skett i form av en geografisk spridning av verksamheten genom nya filialer och inte genom en fördjupning av marknadspositionen för de redan etablerade filialerna. Storföretagen tycks ha blivit särskilt attraherade till storstäderna. Eftersom även det genomsnittliga antalet småföretag där ökat starkt tyder detta på att konkurrenstrycket stigit kännbart just i storstäderna. Företagens andel på den lokala marknaden är emellertid endast en av faktorerna i bedömningen av deras konkurrenssituation — den påverkas även av specialiseringen, samarbetet mellan företagen o.d. som inte kunnat diskuteras i detta sammanhang. Slutligen bör uppmärksammas att 1960-talet varit ett årtionde under vilket byggandet kraftigt expanderat — strukturbilden har sedermera sannolikt påverkats av konjunkturuppbromsningen inom byggindustrin vid ingången av 1970-talet.

## Bilaga 7      Markfördelningstävling på norra Järvafältet

För att illustrera hur en markfördelningstävling kan arrangeras redovisas nedan utdrag ur förfrågningshandlingarna för en tävling gällande stadsdelen Akalla gård på Järvafältet i Stockholm.

### *Inbjudan och kortfattad motivering*

—————

Stockholms fastighetsnämnd inbjuder härmed enskilda byggnadsföretag att delta i tävling om byggnadsuppdrag avseende tre bostadsgrupper om sammanlagt cirka 2.000 lägenheter i stadsdelen Akalla gård på Järvafältet. Uppdraget avser även att äga och förvalta bostadshusen med därtill hörande mark och anläggningar etc., dock att byggnadsföretaget äger rätt att på annan överlåta dessa uppgifter. I sistnämnda fall skall samarbetet med det förvaltande företaget avspeglas i anbudshandlingarna.

Tävlingen avser i princip anvisningen av de berörda markområdena. Marken skall upplåtas med tomträtt. Blivande tomträtts-havare utses efter prövning bl. a. av de begärda hyrorna för bostäder och lokaler för kommunala ändamål.

För området gäller en av Kungl. Maj:t fastställd generalplan samt en av dåvarande stadsfullmäktige godkänd områdesplan, jämte av fastighetsnämnden och i berörda delar av byggnadsnämnden godkänt program för tävlingen.

För att bereda även mindre och medelstora byggnadsföretag möjlighet att delta, har Vat-

tenbyggnadsbyrån AB under fastighetskontorets och andra berörda förvaltningars ledning upprättat ett referensprojekt. Detta är så detaljerat att byggnadsföretag utan egentlig egen projektering skall kunna räkna fram ett pris för utförande, men inte mer detaljerat än att det medger efterprojektering med anpassning till olika förekommande produktionssystem. För referensprojektet har, så långt handlingarnas detaljeringsgrad medger, erhållits förhandsbesked att hinder för byggnadslov ej föreligger.

Bebyggelsen ryms inom tre geografiskt avskilda områden, grupperade kring Akalla by. Stor hänsyn har vid planarbetet tagits till denna, varför de två områden (S och V) som åt sydväst ner mot Igelbäckens dalgång flankerar byn, huvudsakligen skall bestå av 2-våningsbebyggelse. I områdesplanen har därutöver för södra områdets norra del med anslutning till stadsdelens servicezon inritats 4-våningshus. Terrängens förutsättningar har medgivit att motsvarande hus i västra området givits sex våningar. Det norra området har en betydligt tyngre karaktär med 12-våningshus i sin södra del utmed servicezonen, samt därutöver 6-vånings- och 2-våningshus inramande en lekpark.

Möjlighet finns att lämna anbud på ett, två eller samtliga tre områden. Riktvärden för utnyttjandet är för

område N:

3.000 verkliga rumsenheter eller ca 850 lgh

område V:

1.800 verkliga rumsenheter eller ca 490 lgh område S:

2.500 verkliga rumsenheter eller ca 680 lgh

Lägenhetsfördelningen skall vara

4 rok och större 20%

3 rok 50%

2 rok och mindre 30%

Det är fastighetsnämndens målsättning att låga hyror skall eftersträvas. Uppställda kvalitetskrav skall följas, men någon betydande ytterligare kvalitetshöjning skall i princip inte eftersträvas. Ett undantag härifrån är utformningen av den yttre miljön och tomtmarkens planering. Referensprojektet ger uttryck för detta. Syftet är att nå en uppmjukning av den hårdhet som en exploatering av denna täthet och storleksordning måste få. För utbyggnaden gäller att området redan vid inflyttning skall ha en hög färdiggrad.

Det eller de företaget som avlämnat vinnande anbud skall skriva markanvisningsavtal med kommunen som reglerar åtagandena. Mot bakgrund av bl. a. tidigare erfarenheter organiseras utbyggnaden så att byggnadsföretaget svarar för i princip samtliga arbeten inom anvisningsområdet. Detta innebär att företaget skall mot ersättning utföra vissa arbeten för kommunens räkning. Således ingår byggandet av bl. a. gator och parkvägar, vatten och avlopp, fjärrvärme etc. i åtagandet.

Anbud skall avse erforderlig hyra för dels bostadslägenheter, dels i projektet ingående kommunala lokaler. I anbudet ingår således såväl kapitalkostnader som drifts- och underhållskostnader, uppdelade på sätt som anges i anbudsformuläret. Projektet skall finansieras med statliga bostadslån och anbudet skall åtföljas av preliminär ansökan om bostadslån på därför av bostadsstyrelsen fastställda blanketter. Produktionskostnaderna skall omfatta samtliga kostnader för områdets färdigställande med tillägg för den ersättning som skall utgivas till kommunen för förprojektering m. m. samt med avdrag för den ersättning för allmänna arbeten och de bidrag till grundförstärkning som skall erläggas av kommunen.

## Förslag till markanvisningsavtal

### § 8.

Bebyggelsen skall utföras med statliga bostadslån. Kommunen åtager sig verka för att tillräcklig kvot för statliga lån finns för projektet.

### Nyttjandeform

Bostäderna och lokalerna skall upplåtas med hyresrätt.

### Anvisningsrätt

Bostadsföretagaren förbinder sig att vid företagångsupplåtelse av nyttjanderätt till bostäderna i all uppförd bostadsbebyggelse samt därefter vid varje upplåtelse av ledigbliven bostad antaga sådana hyresgäster som anvisas av det kommunala organ som handhar bostadsförmedlingen, och som skäligen kan tagas för goda.

Vid tillämpning av anvisningsrätten skall vad härom i gällande författning stadgas iakttagas. Därvid skall bostadsföretagaren till ledning för bostadsförmedlingens anvisningsarbete och informationsverksamhet i god tid — för närvarande fyra månader — före bostadsbebyggelsens färdigställande tillställa bostadsförmedlingen ritningar och lägenhetsförteckningar samt uppgifter om beräknade hyror, bostadslägenheternas standard, för hyresgästerna avsedda gemensamma serviceanordningar, beräknad inflyttningstidpunkt m. m. I den mån bostadsförmedlingen ej kunnat anvisa hyresgäster viss tid — för närvarande två månader — före den uppgivna inflyttningstidpunkten, äger bostadsföretagaren själv fritt välja hyresgäster.

Hyreskontrakt för bostäder eller lokaler för kommunala ändamål får ej innehålla förbehåll innebärande tvång för hyresgästen att även hyra garage- eller uppställningsplats.

### § 9.

### Hyror

Bostadsföretagaren utfäster sig att uttaga hyror för bostäder och lokaler för kommunala ändamål med högst belopp, som framkommer enligt följande.

Kapitalkostnaderna skall på sätt framgår av följande stycken beräknas på grundval av de i anbudet angivna produktionskostnaderna för bostäder och kommunala lokaler. Dessa skall anses utgöra för bostäder kronor och för kommunala lokaler kronor, allt räknat per anbudsdagen. För tid från inflyttning till utbetalning av bostadslån skall i fråga om kreditivkostnader gälla att i produktionskostnaden skall inräknas ett belopp motsvarande skillnaden mellan å ena sidan ränta och avgift för kreditivet och å den andra basannuiteten.

Kapitalkostnaderna för *bostäder* skall utöver tomträttsavgäld motsvara beräknade kostnader enligt bostadslånekungörelsens bestämmelser. Därest produktionskostnaden skulle avvika från låneunderlag eller pantvärde skall i den mån produktionskostnaden överstiger pantvärdet gälla en 40-årig annuitetsplan till gällande sekundärränta för obunden kredit. Därest produktionskostnaden understiger pantvärdet eller låneunderlaget skall vid beräkningen av kapitalkostnader produktionskostnaden anses utgöra pantvärde respektive låneunderlag.

Kapitalkostnaderna för *kommunala lokaler* skall utöver tomträttsavgäld motsvara faktiskt utgivna belopp för bostadslån och underliggande krediter. Överskrider produktionskostnaden summan av nämnda lån skall för det överskjutande beloppet gälla en 40-årig annuitetsplan till gällande sekundärlåneränta för obunden kredit.

Bostadsföretagaren skall tillhandahålla Stockholms fastighetskontor de handlingar och uppgifter i övrigt, som erfordras för beräkningen av kapitalkostnaderna enligt föregående stycken.

#### § 10.

Bestämmelserna i § 9 angående beräkning av kapitalkostnader för bostäder få ändras endast efter överenskommelse mellan bostadsföretagaren och Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm.

#### § 11.

Driftkostnaderna, vari innefattas utgifter för underhåll, skall i särskild överenskommelse

mellan kommunen och bostadsföretagaren bestämmas med ledning av uppgifterna i anbudet. Rörande regleringen av driftkostnadernas storlek från anbudsdagen till dagen för första inflyttningen liksom för tid där efter skall överenskommelse träffas mellan bostadsföretagaren och Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm. I fråga om lokaler för kommunala ändamål bestämmas den fortsatta regleringen av driftkostnadernas storlek i hyreskontrakt mellan bolaget och kommunen.

#### § 12.

Bestämmelserna i §§ 9—11 om högsta hyra skall anses gälla även i hyresavtal mellan bostadsföretagaren och hyresgäst. Bostadsföretagaren förbinder sig att i hyresavtal med bostadshyresgäst intaga följande bestämmelse: Hyran regleras på sätt anges i det mellan (bostadsföretagarens namn) och kommunen träffade avtalet av den . . .

#### *Program för förvaltning*

Önskemål framförda av Stor-Stockholms hyresgästförening.

#### *Städning.*

Sopning eller dammsugning dagligen.

Skurning och vaskning en gång per vecka.

Glas- och fönstertvättning en gång per kvartal. (Portglas en gång per vecka).

Armaturengöring två gånger per år.

Damning av räcken, ledstänger och sopnedkastluckor en gång per månad.

Fläckar å målningsytor borttvättas till ledstångshöjd vid behov.

Rengöring av skrapgaller samt dörmattor — även om dessa är belägna utanför huslivet — varje vecka.

Entréplaner skall vid behov hållas rena från is och snö.

Sopning av vindsgångar och torkvindar, en gång per vecka.

Sopning av källargångar, tork-, stryk-, mangel-, pisk- och cykelrum, källargarage och fritidsrum, en gång per vecka.

#### *Fastighetsskötsel.*

Skötsel av värmeanläggning och sedvanliga smärre reparationer av varierande slag.

Låsning och öppning av portar och entréer, tändning och släckning av den förekommande allmänna belysningen samt skötseln och vården av denna, utbyte av trasiga lampor, kupor och säkringar, rengöring av soprum, rensning av sopnedkaststrummor. Smörjning och vård av maskiner och apparater inom de allmänna utrymmena. Ovanstående uppgifter utföres med hög standard och så att ej olägenheter uppstår för hyresgästerna.

Väg- och gårdsrenhållning, skötsel av lekplatser, gräsmattor och planteringar. Övervakning av ordning och renlighet i trappor och övriga allmänna utrymmen. Dessa uppgifter utföres så att området alltid är välvårdat och väl fungerande, inte minst med hänsyn till hyresgästernas behov av lek och rekreation.

Lekplatserna skall alltid hållas i en sådan kondition att onödiga riskmoment ej uppstår.

I samband med snöfall skall gångvägar, körvägar, parkeringsplatser m. m. snöröjas och sandas omedelbart efter snöfall.

Fastighetsservicen skall vara så ordnad att akuta fall omedelbart kan åtgärdas.

Beträffande brister som ej kräver omedelbara åtgärder skall dessa utföras inom 3 dagar från felanmälan. Hyresgäsen skall ha möjlighet att under kontorstid kunna sätta sig i förbindelse med hyresvärden. På övriga tider skall företaget upprätta jourtjänst, dit hyresgästerna skall anmäla ärenden av brådskande natur.

## Bilaga 8 Hur köper man byggande?

*Utdrag av skrivelse till utredningen från Svenska Byggnadsentreprenörföreningen*

Upphandling av ett bygge kan ske på flera administrativt skilda sätt. Upphandlingsformen kan karakteriseras efter tre olika indelingsgrunder, nämligen sättet för anbudsinfordran, sättet för prisbestämning och åtagandets omfattning (entreprenadform).

*Anbudsformen* kännetecknas av sättet för anbudsinfordran. Man brukar skilja mellan öppen anbudsinfordran, som sker genom en annons i tidning, och begränsad anbudsinfordran, som sker genom särskilda till byggnadsföretag riktade inbjudningsskrivelser. Slutligen talar man om underhandsförfarande, då byggherren tar kontakt med ett enda företag för att inleda förhandlingar om att genomföra entreprenaden.

De huvudsakliga formerna för *prisbestämning* är fast pris, mängdkontrakt och löpande räkning. Fast pris innebär ett på förhand överenskommet pris som ej förändras, om inte arbetenas omfattning ändras. Det kan kombineras med klausuler, som ger olika grad av tilläggsersättning på grund av pris- och kostnadsutvecklingen. Sålunda talar man — något oegentligt — om fast pris med indexreglering respektive fast pris utan indexreglering. Även det senare kombineras vanligen med en klausul som ger rätt till prishöjning vid stark inflation m. m. Mängdkontrakt innebär att ett flertal fasta priser avtalas på ett antal olika enheter av olika arbetsslag, t. ex. kronor per m<sup>3</sup> jordschakt. Betalning sker efter uppmätning av antalet utförda kubikmeter. Löpande räkning innebär att entre-

prenören får betalt för samtliga självkostnader samt ett arvode för täckande av räntor, risk, centraladministration och vinst. Det förekommer också olika mellanformer mellan fast pris och löpande räkning, ofta under beteckning incitamentsavtal.

*Entreprenadformen* anger åtagandets omfattning. (Framställningen är i denna del väsentligen hämtad från U-gruppens rapport till Byggeforskningen om entreprenadupphandling.)

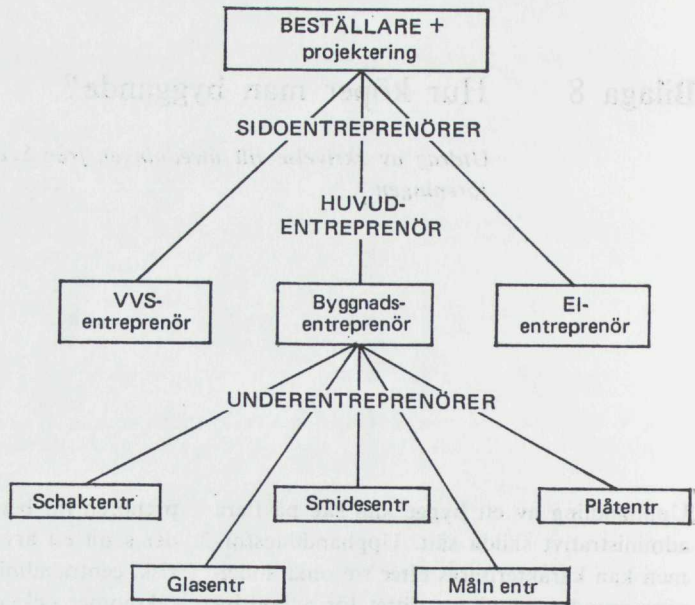
Beroende bl. a. på att byggnadsobjekten, det tekniska underlaget och förberedelsemöjligheterna starkt varierar har olika entreprenadformer utbildats. Med avseende på omfattningen av entreprenörens åtagande uppdelas dessa vanligen i *delad entreprenad*, *generalentreprenad* och *totalentreprenad*.

*Delad entreprenad* innebär att produktionen av objektet fördelas på ett antal entreprenörer, som var för sig står i direkt avtalsförhållande till beställaren. Entreprenörerna är sidoordnade i förhållande till varandra och benämns sidoentreprenörer.

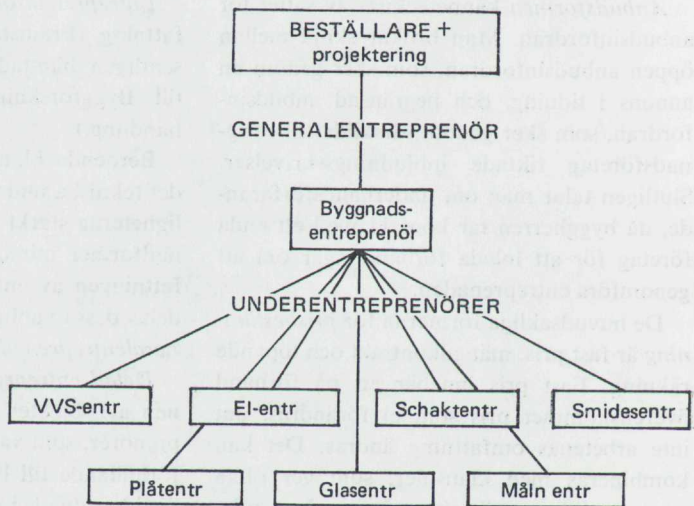
Varje entreprenör kan för arbeten som ingår i hans åtagande, i sin tur anlita entreprenörer som underställs honom. Dessa benämns *underentreprenörer*.

Den entreprenör beställaren utser att svara för byggnadsplatsens organisation, vid husbyggnadsarbeten vanligen byggnadsentreprenören, benämns *huvudentreprenör*.

Vid *delad entreprenad* har beställaren ansvaret för samordningen av de olika entre-



Exempel på organisationen vid delad entreprenad



Exempel på organisationen vid generalentreprenad

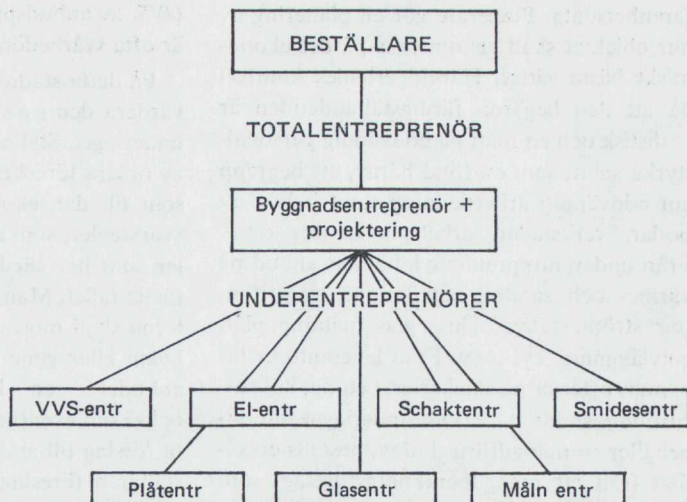
prenörernas arbeten och får genom de olika kontrakten direkt inflytande på dessa.

Projekteringen utförs av beställaren antingen genom konsulter som han anlitar eller i egen regi och inriktas på utarbetande av anbuds- och produktionsunderlag, som är utformat för delad entreprenad.

*Generalentreprenad* innebär att endast en entreprenör, vanligen byggnadsentreprenör,

står i direkt avtalsförhållande till beställaren och ensam ansvarar gentemot denne för *hela* produktionen samt för byggnadsplatsens organisation. Han benämns *generalentreprenör* och kan i sin tur för de arbeten, som han inte utför inom det egna företaget, anlita underentreprenörer med vilka han träffar entreprenadavtal.

Vid generalentreprenad har generalentre-



Exempel på organisationen vid totalentreprenad

prenören ansvarar för samordningen av samtliga entreprenörers arbete och får genom de olika kontrakten inflytande på dessa.

Projekteringen utförs av *beställaren* antingen genom konsulter som han anlitar eller i egen regi.

Det förekommer att beställaren förbehåller sig rätt att själv godkänna de underentreprenörer som generalentreprenören har för avsikt att anlita. Det förekommer också att han kräver, att anbudet skall innehålla uppgift om vilka underentreprenörer som kommer att anlitas och med vilka belopp underentreprenaderna ingår i anbudssumman. Slutligen kan han själv upphandla material och underentreprenader och sedan överföra dem på den blivande generalentreprenören (s k delupphandlad — eller med ett högst missvisande uttryck — ”samordnad” generalentreprenad).

Dylika förbehåll eller inskränkningar i den ”rena” generalentreprenaden medför ofta många problem, bl a från upphandlings- och ansvarssynpunkt.

*Totalentreprenad* innebär att endast en entreprenör, vanligen byggnadsentreprenören, står i direkt avtalsförhållande till beställaren. Denne entreprenör, totalentreprenören, ansvarar gentemot beställaren inte bara för *hela produktionen* och byggnadsplatsens organisation utan även för projekteringen.

Totalentreprenören anlitar underentreprenörer för de arbeten som han inte utför inom det egna företaget.

Han svarar för samordningen av alla medverkande konsulter och entreprenörers arbeten och får genom de olika kontrakten inflytande på dessa.

Projekteringen utförs av *totalentreprenören* antingen genom konsulter som han anlitar eller i egen regi.

För denna form erfordras ett anbudsunderlag, som definierar funktion och kvalitet på ett sådant sätt, att det ger entreprenören möjlighet att produktionstekniskt påverka utförandet. Denna entreprenadform ställer stora krav såväl på beställarens förmåga att bedöma kvalitets- och prisfrågor som på totalentreprenören, som har ansvaret för slutprodukten.

*Hur tillkommer ett anbud?*

Ett anbud på ett husbygge på delad entreprenad eller generalentreprenad börjar med att entreprenören ”tar ut handlingarna” och går igenom dessa för ett preliminärt ställningstagande. Om han beslutar sig för att lämna anbud, tillsätts en arbetsgrupp med inköpare, kalkylatorer, planerare och vanligen en arbetschef. Personal från kalkylavdelningen beräknar arbetsgång med ledning av er-

SOU 1972: 40



farenhetsdata. Planerare gör en planering av hur objektet skall genomföras på det ekonomiskt bästa sättet. Härvid erhålles kontroll på att den begärda färdigställandetiden är realistisk och ett mått på nödvändig personalstyrka samt, som en följd härav, ett begrepp om nödvändig arbetsledning samt behov av bodar, verkstäder, arbetsplatskontor o s v. Från underentreprenörer inhämtas anbud på värme- och sanitet, ventilation, svagström, starkström, ställverk, hiss, glas, målning, plåt, golvläggning, kyl o s v. Från leverantörer inhämtas offerter på snickerier, betong, köksutrustning, smide o s v. Om underlaget inte innehåller en mängdförteckning, beställs en sådan från ett mängdberäkningsföretag, som specialiserat sig på dylika uppdrag eller upprättar anbudsgivaren själv en dylik. Under anbudsräkningstiden får byggföretaget ibland ett antal offerter från leverantörer utan att ha begärt det. Omfattningen av dessa kan ge en uppfattning om hur stark konkurrensen är på det aktuella objektet.

Några dagar före sista anbudsdag blir det möjligt att få ett grepp om slutkostnaden. Vid ett sammanträde med högste ansvarige chef görs en genomgång. Genom jämförelse med kalkylatorers och planerares data får man vissa möjligheter till korskontroll. Data jämförs med erfarenhetsvärden delvis från databanker som kan vara delvis gemensamma med andra företag. Mellan 25—50 anbud från underentreprenörer och leverantörer föreligger i detta skede. Till de kostnadsuppgifter som föreligger läggs den s k sista sidan. Denna har något varierande omfattning för olika företag men har vanligen ungefär följande omfattning: Ej tidigare inkalkylerat ackordsarbete såsom landgångar, bryggor, ställningar och skyddsanordningar, hissar och kranar m m, dagtidsarbete av typen vinterarbete, uttorkning av byggnader, rengöring och avstädning, skötsel av bodar, kontor och förråd, tillägg till arbetslöner i form av skift- och övertidersättning, semester, ATP-försäkring, reseersättningar, traktamenten och förläggningskostnader, redskap, handverktyg, provisorisk belysningsström och vattenavgifter, markhyra, frakt och transporter, platskontor m m. Dessa kostnader omfattar beroende på entreprenadens omfattning mellan 20 och

60% av anbudspriset. En del av dessa poster är ofta svårbedömda.

På detta stadium blir det också möjligt att värdera den s a s juridiska delen av anbudsunderlaget. Ställning tas härvid till tolkningen av oklara föreskrifter i anbudsunderlaget liksom till den ekonomiska betydelsen av ansvarsregler, som avviker från det normala eller som har särskilt stor betydelse i det aktuella fallet. Man beslutar huruvida föreskrifterna skall mötas genom ett pristillägg i kalkylen eller genom en friskrivande klausul i anbudet — en s k reservation. Man beslutar också om eventuella sidoanbud, d v s prissatta förslag till andra utföranden än det av beställaren föreslagna. Om förbilligande alternativ är möjliga, krävs ofta ingående diskussioner med leverantörer och underentreprenörer om hur olika möjliga ändringar kan påverka deras priser och sålunda slutpriset. Under detta stadium av anbudsarbetet råder ofta stor tidspress. Betydande poster i kalkylen, framför allt de som har anknytning till marken och dess beskaffenhet är svårbedömda. Många betydande osäkerheter tar i det långa loppet ut varandra. Någon gång kan det inträffa, att samtliga risker s a s faller ut och entreprenaden kan uppvisa en högst betydande förlust.

Kalkylarbetet kräver ständig återföring av erfarenheter från utförda entreprenader. I tider av snabb kostnadsstegring löper kalkylatorerna en ständig risk att "halka efter" i kostnadsutvecklingen och sålunda genom för lågt räknade anbud tillföra företaget nya förlusten utöver dem, som redan inträffat på grund av den oförutsett snabba kostnadsutvecklingen.

Om anbudet avser en totalentreprenad, blir anbudsarbetet givetvis ännu mer omfattande. Det blir då nödvändigt att tillsätta en projekteringsgrupp. I arbetsgruppen kan då ingå arkitekt, statisk konstruktör, el- och vvs-specialister samt trädgårdsarkitekt. I komplicerade fall omfattar gruppen fler specialister.

Framtagande av ett anbud är kostnadskrävande. Kostnaden varierar givetvis med storleken av objektet, graden av komplexitet och beror också på i vilken utsträckning företaget har tillgång till aktuella erfarenheter från

liknande objekt. (Som grova schabloner kan sägas att ett generalentreprenadanbud kostar 0,2 % av anbudssumman och ett totalentreprenadanbud 0,5%. Exempel finns på att ett enskilt anbud kostat 800.000 kronor. En "serie-effekt" kan dock resultera i sjunkande anbudskostnader.

Erfarenhetsmässigt måste ett byggföretag lämna tio anbud för att få ett uppdrag. Anbudskostnaderna kan för ett medelstort företag med blandad verksamhet uppgå till 1—1,5% av omsättningen.

### *Behövs det regler för upphandling?*

Anbudsformerna öppna och begränsade anbudsinfordran i kombination med fast pris vid generalentreprenad förutsätter att entreprenörerna genom att prissätta i tävlingen erbjuder det lägsta priset, vartill de är villiga att utföra entreprenaden. Systemet förutsätter också (med vissa här betydelslösa undantag) att beställaren antar lägsta anbud. Om beställaren i syfte att ytterligare pressa priset tar upp förhandling med lägsta anbudsgivare, frestas anbudsgivaren — vilken i detta läge betraktar anbudsräkningskostnaden som redan bortkastade pengar — att ytterligare sänka sitt pris. Detta kan leda till att beställarna betraktar anbudsförloppet som ett spegelfäktigt och tar anbudet blott som utgångspunkt för prutningar. Entreprenörerna i sin tur finner, att anbudet måste innehålla en prutmån. Resultatet blir oordnade och ekonomiska former för affärsuppställningar och parterna har förlorat det smidiga instrumentet för sammanförande av köpare och säljare, som ett rätt skött entreprenadupphandlingsförloppet innebär. Ett dylikt urartat upphandlingssystem — vartill tendenser onekligen finns — inrymmer både för beställare och entreprenörer frestelser till förkastliga beteenden. Beställarna frestas att med oriktiga uppgifter om låga anbud från annat håll pressa entreprenörerna till priser utan kostnadstäckning. Sådant är möjligt framför allt till följd av den stora svårigheten att bedöma flera poster i kalkylen, en svårighet som ger optimismen stort spelrum. Entreprenörerna i sin tur frestas att genom samråd sät-

ta stopp för det ohämmade prutandet. Båda sidor kritiserar motsidans oseriösa agerande.

### *Förekommer samråd före anbudsgivning?*

#### a) Reservationer i anbud

Ett anbudsunderlag kan vara bristfälligt i flera avseenden. Det kan vara tekniskt bristfälligt och bristfälligt med avseende på ansvarsreglerna.

En teknisk bristfällighet består oftast i att beställaren har lämnat ett alltför dåligt kalkylunderlag. Han har t ex i ovist besparingsnit underlåtit att utföra en tillräckligt omfattande grundundersökning. Detta medför, att anbudsgivare får exceptionellt svårt att på ett riktigt sätt uppskatta kostnaderna för markarbeten (vilket är svårt redan vid en väl utförd grundundersökning). En dylik brist i anbudsunderlaget gör det nödvändigt för anbudsgivaren att göra kompletterande antaganden om undergrundens beskaffenhet. I allmänhet innebär dessa antaganden en så stor osäkerhet, att anbudsgivaren ser sig nödsakad att i anbudet precisera dessa kompletterande antaganden för att markera, att det erbjudna priset gäller endast under förutsättning att antagandena visar sig riktiga. Anbudet innehåller en s k *teknisk reservation*.

Reservationer i anbud kan också föranledas av ansvarsregler i anbudsunderlaget.

Genom centrala förhandlingar har parterna på entreprenadmarknaden — däribland de statliga byggande ämbetsverken — skapat enhetliga avtalsvillkor för entreprenader, de s k Allmänna Bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader AB 65.

De nu gällande Allmänna Bestämmelserna har föregåtts av äldre utgåvor och den nuvarande utformningen har rötter från 1900-talets början. Byggnadsindustrins leveransbestämmelser har sålunda tidigt utmärkt sig genom att ta berättigad hänsyn till båda parter intressen — de utgör s k *agreed documents*. Härigenom har branschen genom smidigt utnyttjande av formulärrättens möjligheter skapat ett eget rättssystem — en "köplag för entreprenader".

Entreprenaden skiljer sig av hävd i ett avseende från köp genom att det inte är "säljaren" (entreprenören) som först anger leveransvillkoren. Det sker i stället vanligen genom att "köparen" (beställaren) i sitt anbudsunderlag anger dessa villkor. Detta konstituerar en viktig skillnad mellan säljare och entreprenörer, då det gäller att genomdriva skäliga och standardiserade avtalsvillkor. *Säljare* kan genom en engångsöverenskommelse sinsemellan avtala om tillämpning av enhetliga leveransbestämmelser. *Entreprenörer* är hänvisade till att genom centrala överenskommelser med beställarkollektivet söka förmå dem att i sina anbudsunderlag föreskriva överenskomna leveransbestämmelser. Om en beställare i enskild upphandling genom orimliga ansvarsregler avviker från accepterade normer, nödgas entreprenörerna genom en "riskreservation" i sitt anbud ta avstånd från den planerade riskövervältringen.

Beställare har erfarenhetsmässigt en stark motvilja mot reservationer i anbud. Särskilt i de fall beställaren medvetet har avvikit från god upphandlingspraxis för att spekulera i att anbudsgivarna skall "konkurrera i optimism", dvs i sin strävan att nå ett lågt pris göra alltför optimistiska kompletterande antaganden till grund för kalkylen, är reservationer illa sedda — det innebär ju att spekulativen slagit fel. Trots att en anbudsgivare i en dylik situation har goda skäl för en anbudsreservation drar han sig sålunda för en dylik åtgärd, då den kan starkt minska hans utsikter att vinna entreprenadtävlingen. Det ligger därför nära till hands — och förekommer också — att han genom kontakter med andra presumtiva anbudsgivare försöker förmå dem att i sina anbud ta med eller vidhålla en *ansvarsreservation*.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen har enligt sina stadgar att "främja sunda former för affärsuppgörelser". En av föreningens viktigaste uppgifter i det sammanhanget är att tillse, att avvikelser från AB 65 inte förekommer annat än i de få fall detta är motiverat av särskilda skäl i det enskilda fallet. Ett samråd mellan presumtiva anbudsgivare beträffande orimliga ansvarsregler

sker ibland genom föreningens kansli. Ett dylikt samråd tar sin början genom att ett företag fäster kansliets uppmärksamhet på en orimlig ansvarsregel i ett anbudsunderlag, som är föremål för anbudsräkning. Kansliets första åtgärd blir att genom kontakter med den aktuella beställaren söka övertyga denne om olämpligheten av de aktuella föreskrifterna. Ibland lyckas detta och beställaren ändrar föreskriften i anbudsunderlaget genom en kompletterande PM till de företag som tagit ut handlingar för anbudsräkning. Ibland lyckas kansliet inte övertyga beställaren och söker då åstadkomma en gemensam reservation hos anbudsgivarna. I de fall de presumtiva anbudsgivarna är kända, sker detta genom en skriftlig rekommendation till dem; i andra fall riktas en rekommendation till samtliga medlemsföretag på en ort. Även icke-medlemsföretag får ibland dylika meddelanden. Ofta innefattar en rekommendation helt enkelt att följande passus intas i anbud: "Anbudet förutsätter att AB 65 gäller utan ändringar och tillägg".

Samråd av här aktuellt slag är enligt Svenska Byggnadsentreprenörföreningens mening ett viktigt led i upprätthållandet av respekten för den "ansvarsreglernas standardisering", som ägt rum genom många decenniers arbete. De fyller också syftet att framtvinga anbudsunderlag av sådan kvalitet att anbudsgivarens åtagande blir kalkylerbart. Om inte detta arbete i stort sett varit framgångsrikt, skulle omfattande och krävande förhandlingar bli nödvändiga vid varje upphandling. Beröende på varierande skicklighet hos parternas representanter skulle ansvarsregler och priser uppvisa ett brokigt och nyckfullt mönster. Planeringen av byggandet skulle bli svår för beställarna på grund av att det skulle bli svårt att förutse priset för en entreprenad.

b) Konsortier och stora underentreprenader  
Det är, bl a vid de numera förekommande stora totalentreprenaderna inte ovanligt att exempelvis ett markbyggande företag (gator, ledningar, husgrunder) och ett husbyggnadsföretag slår sig samman för att gemensamt ge anbud på det stora objektet. Det kan tän-

kas att vart och ett av dem — åtminstone med viss ansträngning — har resurser att ensamt genomföra entreprenaden. För att sprida en stor risk delar de emellertid på uppdraget och när därigenom även den fördelen, att de efter avslutad produktion inte drabbas av en alltför stor vågdal i produktionen med åtföljande svårigheter att bereda sin personal sysselsättning. Ofta är den senare synpunkten dominerande. Ibland tar sig ett dylikt samarbete uttrycket av ett konsortium — båda skriver under anbudet och svarar solidariskt mot beställaren. Vinst eller förlust uppdelas enligt ett träffat konsortialavtal och parterna bidrar efter överenskomna grunder med nödvändiga nyttigheter i form av personal, maskiner, planering, inköpsfunktion o s v. Ibland har samarbetet den formen, att företagen inte kompletterar varandra s a s vertikalt utan bidrar med "horisontella" prestationer — vanligt vid stora brobyggen. Ofta har då konsortiebildningen till syfte att skapa resurser av en nödvändig storlek och konsortiebildningen — med åtföljande samråd för anbudsgivning — har som en väsentlig funktion att möjliggöra för de i konsortiet deltagande företagen att överhuvudtaget lämna anbud genom skapande av tillräckligt stora resurser. I de fall då företagen kompletterar varandra "vertikalt" såsom i fallet markbyggare — husbyggare tar samarbetet ibland den formen att "den sista länken i kedjan" — husbyggaren — står för anbudet och den "tidigare länken" får uppdrag som underentreprenör. Även i ett dylikt fall har underentreprenören ett legitimt — och konkurrensfrämjande — syfte att samråda med generalentreprenören och t o m att med honom diskutera slutpriset. Underentreprenören har nämligen inte sällan intresse av att känna slutpriset för att veta om han deltar i en slagkraftig enhet — han vill söka bedöma om han "spelar med i ett vinnande lag". Underentreprenören vill också ha insyn i generalentreprenörens kalkyl för att få visshet om att en ytterlig prispressande ansträngning från hans sida verkligen kommer den slutlige beställaren till godo — endast under den förutsättningen bidrar ju hans

prispress till att öka utsikten för "laget" att vinna tävlingen. En under dylika förhållanden mellan parterna förekommande prisdiskussion kan givetvis inte uppfattas som annat än helt lojal och gagnelig från allmän synpunkt; det är ju slutpriset som är avgörande. Detta gäller även i de någon gång förekommande fallen att konsortiet eller underentreprenör — huvudentreprenörkonstellationen upplöses kort före anbudsgivningen till följd av att ena parten uppfattar slutpriset som orealistiskt. Det kan då förekomma att var och en av dem "med uppbyggande av sina sista krafter" helt självständigt avger anbud i medvetande om att detta dock är bättre än att helt avstå från att lämna anbud, särskilt i beaktande av att han redan nedlagt betydande anbudsräkningskostnader. I detta tänkta fall har ett intimt prissamarbete tidigare ägt rum mellan parterna utan att detta kan uppfattas som skadligt från allmän synpunkt.

### c) Produktutveckling

Ytterligare ett exempel på fall där ett intimt samråd kan äga rum mellan företagare före anbudsgivning erbjuder det fallet att en materialleverantör och en byggnadsföretagare utvecklar en typlösning, vilken kan saluföras i flera sammanhang. I dylika fall, som ofta gäller småhus, krävs förstås ingående diskussioner mellan parterna om den tilltänkta produktens slutpris, eftersom just priset är en av produktens viktigaste egenskaper. Om produkten blir konkurrenskraftig, kanske ett samarbete mellan parterna i andra kommande anbudsgivningar ter sig attraktivt. Det är inte uteslutet att i dylika fall rent av en överenskommelse om samråd inför kommande anbudstävlingar kan vara lockande — en överenskommelse som — efter lagens bokstav — torde falla redan under nuvarande förbud i 3 § konkurrensbegränsningslagen, trots att den ingalunda kan betraktas som skadlig ur allmän synpunkt utan tvärtom är ett uttryck för konkurrensvilja och representerar ett led i branschens fortgående industrialisering. Staten har särskilt främjat

utvecklingen av typgodkännande av produkten.

#### d) Artighetsanbud

Ett specialfall av konkurrensbegränsning som förekommit i viss utsträckning och som torde föranleda felaktiga slutsatser om konkurrensbegränsning i prishöjande syfte är vad som skulle kunna kallas artighetsanbud. Ett sådant kännetecknas av att anbudsgivaren av något skäl — vanligen bristande kapacitet — inte önskar ifrågakomma för ett visst byggnadsuppdrag. För att fortsättningsvis komma ifråga för eventuella kommande uppdrag hos den aktuella beställaren önskar han emellertid inte meddela beställaren att han är ointresserad. Han kontakter därför en kollega som "räknar" på uppdraget och "tar pris" — d v s får uppgift på ett pris, som han kan erbjuda utan risk att få beställningen. En entreprenör som avger ett artighetsanbud handlar så, därför att han befarar att annars bli förbigången vid kommande upphandlingar. Det kan naturligtvis hävdas att dylika farhågor är ogrundade och att ett rejält uppträdande kräver, att entreprenören underlåter att avge anbud. Vid begränsad anbudsinfordran borde entreprenören meddela, att han på grund av arbetsanhopning inte kunde lämna anbud. Föreningen måste emellertid med beklagande notera, att långtifrån alla beställare kan bära en dylik uppriktighet från en entreprenör utan att vidta repressalier i framtiden. Beställarna får de artighetsanbud de förtjänar. Det förekommer t o m att beställaren anger i en annons om upphandling, att "Depositionsavgiften återbetalas endast om anbud inlämnas...". Härigenom skapar beställaren rent av ett ekonomiskt incitament för avgivande av artighetsanbud. Den som avger ett artighetsanbud får ju nämligen en belöning som uppgår till depositionsavgiftens storlek! Föreningen vill inte göra gällande att dessa i byggsammanhang obetydliga belopp är ett starkt skäl att avge artighetsanbud, men formuleringar av denna typ är ett tecken på den mentalitet som förekommer bland beställare och som utgör en förklaring till förekomsten av artig-

hetsanbud. Föreningen vill i sammanhanget framhålla, att antalet avgivna artighetsanbud torde vara blygsamt.

## Bilaga 9 Egenregibyggande allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag

Följande redogörelse för de egenregibyggande allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagen bygger på uppgifter som utredningen inhämtat från företagen genom en brevenkät under våren 1972. Redogörelsen omfattar 13 allmännyttiga och två kooperativa företag som för närvarande bygger i egen regi. Att redovisningen av de allmännyttiga bostadsföretagen i bilaga 11 innehåller flera egenregibyggande företag sammanhänger med att några företag som tidigare byggt i egen regi sammanlagts med andra företag eller upphört att bygga med egen anställd arbetskraft.

### Allmännyttiga bostadsföretag

#### *Göteborgs stads bostadsaktiebolag, Göteborgs kommun*

Bostadsbolaget bildades år 1945. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 19 881. Bostadsbolaget startade egenregiproduktion år 1948. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 4 775 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företagens byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 1 505 lgh. (838 lgh.) för egna företaget och 270 lgh. (350 lgh.) på uppdrag. Annat byggande — volymelement, kontorslokaler m. m. — omfattande 6 milj. kr. (41 milj. kr.). Företaget *upphandlade på entreprenad* 0 lgh. (118 lgh.) för egna företa-

get. Annat byggande — centrum, varuhus, ålderdomshem — som företaget upphandlade uppgick till 37 milj. kr. (3 milj. kr.).

Företaget har egen arbetskraft för projekteringsarbeten (projektledare, vvs- och elkonstruktörer) och produktionsarbeten (byggnads-, vvs-, el-, målnings- och trädgårdsavdelningar). Företaget har egen betongelementfabrik. Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 439.

#### *AB Göteborgshem, Göteborgs kommun*

Göteborgshem bildades åren 1969—1970 genom sammanläggning av de tre allmännyttiga bostadsföretagen Fastighets AB Göteborgsbostäder, Göteborgs Bostadsföretag AB samt AB Samhällsbyggen. Företagets fastighetsbestånd uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 33 597 lgh. De tre företagen som bildade Göteborgshem startade byggande i egen regi under åren 1959—1964. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget (uppg. för åren 1966—1969 är en sammanslagning av Göteborgsbostäders, Göteborgs Bostadsföretags och Samhällsbyggens verksamhet) sammanlagt 5 668 lgh.

Under år 1971 hade företagens byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 1 000 lgh. (1 250 lgh.) för egna företaget. Annat byggande — dag-

hem, parkeringsdäck, butik, centrum — 5 milj. kr. (0 milj. kr.). Företaget *upphandlade på entreprenad* annat byggande för 20 milj. kr. (17 milj. kr.).

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg och vvs). Företaget har egen betongelementfabrik. Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 170.

#### *AB Svenska Bostäder, Stockholms kommun*

Svenska Bostäder bildades år 1944 och godkändes som allmännyttigt företag år 1949. Företaget sammanlades år 1971 med det allmännyttiga företaget AB Hyreshus. Fastighetsbeståndet i de två företagen uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 30 071 lgh. Svenska Bostäder startade egenregiproduktion år 1948. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget (+ AB Hyreshus) sammanlagt 6 671 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företagets byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 1 089 lgh. (1 459 lgh.) för egen förvaltning och 44 lgh. (0 lgh.) på uppdrag. Annat byggande — centrumhus, kontorshus, vårdhem — omfattade 27,5 milj. kr. (3,1 milj. kr.). Företaget *upphandlade på entreprenad* 332 lgh. (499 lgh.) för egna företag, utgörande småhus för försäljning. Ingen bostadsproduktion (150 lgh.) upphandlades på uppdrag. Annat byggande — skolor, barnstugor, exploateringsarbeten m.m. — som företaget upphandlade på uppdrag till 115 milj. kr. (100,5 milj. kr.).

Företaget har egen arbetskraft för såväl projekterings- som produktionsarbeten. Antalet arbetare engagerade i nybyggnadsverksamheten uppgick hösten 1971 till 492, var till kommer annan arbetskraft inom företaget som engageras i egenregibyggnad via projektarbete.

#### *Bostadsstiftelsen Hüge, Huddinge kommun*

Bostadsstiftelsen Hüge bildades år 1955. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid års-

skiftet 1970—71 till 5 155. Stiftelsen Hüge startade egenregiproduktion under senare hälften av 1940-talet. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 1 031 lgh. i egen regi.

Under år 1971 uppförde företaget i egen regi 413 lgh. (egenregiproduktionen beräknas år 1972 omfatta 695 lgh.).

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten och antalet arbetare inom egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 279. Företaget har tidigare haft egen projekteringsavdelning men denna avvecklades under hösten 1971. Företaget kommer att avveckla egenregiproduktionen successivt fram till årsskiftet 1973—74 och har slutit ett samarbetsavtal med AB Svenska Bostäder, som övertar viss personal och som svarar för viss nyproduktion som entreprenör.

#### *Halmstads Fastighetsaktiebolag,*

#### *Halmstads kommun*

Företaget bildades år 1942. Fastighetsbeståndet uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 5 319. Företaget startade egenregiproduktion år 1948. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 2 112 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företagets byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 408 lgh. (296 lgh.) och 37 egna hem (25). Annat byggande — skolor, industrilokaler, saneringsobjekt, ombyggnads- och renoveringsarbeten — för 10 milj. kr. (10 milj. kr.). Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg). Antalet arbetare engagerade inom egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 246.

#### *Stiftelsen Haninge Bostäder,*

#### *Haninge kommun*

Stiftelsen bildades år 1948. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 2 366 lgh. Stiftelsen startade egenregiproduktion år 1948. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 1 032 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företags byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 379 lgh. (290 lgh.) för egna företaget och barnstugor för 3,4 milj. kr. (2,6 milj. kr.). Företaget *upphandlade på entreprenad* 0 lgh. (100 lgh.) för egna företaget.

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg, vvs, el och måleri.) Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick år 1971 till 114.

#### *Malmö kommunala bostadsaktiebolag, Malmö kommun*

Företaget bildades år 1946 och godkändes som allmännyttigt företag år 1948. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 16 816 lgh. MKB startade egenregiproduktion år 1956. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 738 lgh. i egen regi.

Under år 1971 byggde företaget i *egen regi* ca 200 lgh. (för år 1972 beräknas egenregivolymen bli lika stor). Företaget *upphandlade på entreprenad* ca 700 lgh. (antalet entreprenadupphandlade lgh. beräknas bli lika stort år 1972).

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (byggpersonal). Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 44.

#### *Bostadsaktiebolaget Eidar, Trollhättans kommun*

Företaget bildades år 1947. Fastighetsbeståndet uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 2 595 lgh. Egenregiproduktion påbörjades år 1958 och under femårsperioden 1966—1970 uppfördes ca 1 000 lgh. i flerfamiljshus i egen regi.

Företagets produktion uppgick år 1971 till 179 lgh. och beräknas år 1972 till 180 lgh., allt i egen regi.

Endast byggnadsarbeten inkl. målning utfördes i egen regi och antalet byggnadsarbetare uppgick år 1971 till 62.

*Stiftelsen Telgebostäder, Södertälje kommun*  
Stiftelsen Telgebostäder bildades år 1948. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 7 419 lgh. Stiftelsen Telgebostäder startade egenregiproduktion år 1955. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt ca 750 lgh. (därav ca 250 radhus).

Under år 1971 hade företags byggande följande omfattning (i parentes anges verksamhetens omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 130 lgh. (100 lgh.) för egna företaget. Annat byggande omfattade 2,5 milj. kr. (2,5 milj. kr.).

Företaget hade egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg och vvs). Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick vid årsskiftet 1971—72 till 45.

#### *Fastighets AB Linden, Nässjö kommun*

Företaget bildades år 1941 och godkändes som allmännyttigt företag år 1946. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 1 838 lgh. Fastighets AB Linden startade egenregiproduktion år 1957. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 322 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företags byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget 78 lgh. (27 lgh.) för egna företaget. Företaget *upphandlade på entreprenad* 12 lgh. (42 lgh.) för egna företaget. Annat byggande uppgick till 0 kr. (tillfälliga affärslokaler som företaget upphandlade på uppdrag 0,5 milj. kr.).

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten. Antalet arbetare engagerade inom egenregiverksamheten uppgick år 1971 till ca 30.

#### *Stiftelsen Byggherren, Smedjebackens kommun*

Stiftelsen bildades år 1948 och godkändes som allmännyttigt företag år 1951. Fastighetsbeståndet uppgick vid årsskiftet 1970—



71 till 1 209 lgh. Stiftelsen Byggherren startade egenregiproduktion år 1949. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 293 lgh. i egen regi.

Under år 1971 uppförde företaget i egen regi 42 lgh. År 1972 beräknas egenregiproduktionen uppgå till 27 lgh.

Företaget har egen arbetskraft till produktionsarbeten (byggpersonal). Antalet sysselsatta inom egenregiverksamheten uppgick år 1971 till 30—35.

#### *Stiftelsen Bräckeheim, Bräcke kommun*

Stiftelsen bildades år 1950. Fastighetsbeståndet uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 309 lgh. Stiftelsen Bräckeheim startade egenregiproduktion år 1970. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 18 lgh. i egen regi.

Under år 1971 uppförde i *egen regi* företaget 18 lgh. År 1972 byggs 19 lgh. i egen regi.

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg). Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 8 byggnadsarbetare och 4 övriga.

#### *Stiftelsen Bärkehem, Söderbärke kommun*

Stiftelsen bildades år 1954. Fastighetsbeståndet i företaget uppgick vid årsskiftet 1970—71 till 83 lgh. Stiftelsen startade egenregiproduktion år 1965. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 24 lgh. i egen regi.

Under år 1971 uppförde företaget i *egen regi* 6 lgh. för egna företaget. Egenregiproduktionen planeras år 1972 omfatta 11 lgh.

Företaget har egen arbetskraft för produktionsarbeten (bygg). Antalet arbetare engagerade i egenregiverksamheten uppgick hösten 1971 till 6.

### Kooperativa företag

#### *HSB i Malmö*

I början av 1940-talet gick HSB i Malmö samman med byggnadsföretaget Hyresgästernas Bostadsproduktion u.p.a. och efter samgåendet fortsatte byggnadsverksamheten för

HSB:s räkning. Senare överfördes byggnadsverksamheten till ett av HSB i Malmö helägt aktiebolag, Byggnadsentreprenören AB (BAB). Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade företaget sammanlagt 1 342 lgh. i egen regi.

Under år 1971 hade företagens byggande och upphandlande verksamhet följande omfattning (i parentes anges verksamhetens beräknade omfattning år 1972). I *egen regi* uppförde företaget ca. 400 lgh. (ca. 100 lgh.) för egen förvaltning. Annat byggande uppgick till 0 kr. (butikscentrum för 3 milj. kr.). Företaget *upphandlade på entreprenad* ca. 500 lgh. (ca. 700 lgh.).

HSB i Malmö har egen arkitekt- och konstruktionsavdelning som utför all projektering. För vvs- och elektriska installationer anlitas utomstående konsulter. Byggnadsföretaget BAB hade år 1971 186 arbetare engagerade inom byggnadsverksamheten (grovarbetare, träarbetare, murare och övriga arbetare) vartill kommer 18 arbetsledare och kontorsanställda samt kameral personal gemensam med HSB:s övriga administrationer.

#### *SKB, Stockholm*

Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) startade egenregiproduktion år 1920. Under femårsperioden 1966—1970 påbörjade föreningen sammanlagt 498 lgh. i egen regi.

Under år 1971 uppförde företaget i egen regi 117 lgh. År 1972 beräknas egenregiproduktionen uppgå till 18 lgh.

Föreningen har egen personal för produktionsarbeten (byggmästeri). Antalet sysselsatta arbetare uppgick under år 1971 i genomsnitt till 11.

# Bilaga 10    Översikt av utländsk lagstiftning mot anbudskarteller

Av Ulf Bernitz

## 1. Förekomst och rättsliga utgångspunkter

Överenskommelser och annan samverkan mellan konkurrenter i syfte att undvika prispressande konkurrens i samband med avgivande av infordrade anbud på varor eller tjänster utgör en företeelse, som i de flesta länder är känd sedan mycket länge. Stor uppfinningsrikedom har många gånger utvecklats när det gäller att finna former för dylik samverkan och att hemlighålla samarbetet. De typer av anbudssamverkan som uppmärksammats i anslutning till den svenska konkurrensbegränsningslagstiftningen och dess tillämpning torde i allmänhet vara välbekanta även i jämförbara länder och är ofta ingående behandlade i utländsk litteratur. Ett gemensamt internationellt drag är också att anbudssamverkan framför allt framstår som ett problem inom byggbranschen, inbegripet anläggnings- och installationsarbeten, och vid offentlig upphandling. En närliggande företeelse, som i vissa fall anses ha praktisk betydelse, är samverkan mellan anbudsgivare vid auktioner, i detta fall i syfte att hålla priserna nere.

Den utländska lagstiftning mot anbudskarteller som behandlas i det följande utgår alltså vanligen från förhållanden relativt likartade de svenska, något som givetvis är en förutsättning för att en jämförelse mellan svensk och utländsk rätt på området skall vara meningsfull. I vissa fall kan dock betydelsefulla skillnader i bakomliggande fak-

tiska förhållanden föreligga. Den danska lagstiftningen om anbudsförfarande (licitation) i byggbranschen präglas sålunda av den speciella ordning som sedan länge rått på detta område i Danmark och som till stor del saknat egentlig motsvarighet i Sverige.

Lagstadganden riktade mot anbudssamverkan i syfte att motverka priskonkurrens utgör ingen ny företeelse. I *gångna tider* träffades dylik samverkan ofta av mer generella förbud mot olovliga "sammansättningar" mellan näringsidkare i prisuppdrivande syfte. Så torde ha varit fallet även i Sverige, där omfattande priskartellförbud gällde enligt skrå- och hallordningar m. m. fram till dessas avskaffande vid 1800-talets mitt.<sup>1</sup> Dessa förbuds effektivitet har dock ofta betvivlats. Det har även vid olika tillfällen införts specialstadganden mot anbudssamverkan eller åtgärder för att hindra anbudskonkurrens. Särskilt känd är den ännu gällande art. 412 i franska strafflagen (code pénal) av år 1810 riktad mot förfaranden i syfte att hindra anbudstävlingar och auktioner.<sup>2</sup> Detta stadgande har i stor utsträckning motsvarighet i andra latinska länder. Äldre författningar av antytt slag är emellertid numera i regel upphävda eller saknar i vart fall, såsom det

<sup>1</sup> Bernitz, Marknadsrätt, Sthlm 1969 s. 100 f., 114.

<sup>2</sup> Se bl.a. Venturini, Monopolies and restrictive trade practices in France, Leyden 1971 s. 22, 261, Sennewald, Kartelle und vertikale Wettbewerbsbeschränkungen in Frankreich, Karlsruhe 1964 s. 109 f.

franska stadgandet, större praktisk betydelse.

Anbudsförfarande såsom form för slutande av avtal är i Sverige i huvudsak inte reglerat genom avtalsrättslig lagstiftning, bortsett från de särskilda bestämmelser som enligt upphandlingskungörelsen gäller vid statlig upphandling. Avtalsfriheten är sålunda stor. Situationen härvidlag förefaller i regel vara tämligen likartad utomlands. Den i Norge gällande lagen av 1918 om offentliga auktioner og licitationer gäller sålunda väsentligen endast auktioner och auktionsliknande förfaranden och anses ej tillämplig på skriftlig anbudsinfordran.<sup>1</sup> Den nedan behandlade danska licitationsloven av år 1966 innehåller dock både regler mot konkurrensbegränsande samverkan mellan anbudsgivare och en relativt ingående reglering av förfarandet vid anbudsgivning inom byggbranschen.<sup>2</sup>

Anbudskarteller och liknande förfaranden är emellertid underkastade i varje land gällande *allmänna civil- och straffrättsliga regler*. Hemlig prisuppdrivande samverkan vid anbudsgivning, varom anbudsinfordraren hålls i okunnighet genom skenanbud avgivna i vilseledande syfte, kan sålunda, om anbudsinfordraren lider skada genom förfarandet, efter omständigheterna vara att bedöma som bedrägeri eller annat oredlighetsbrott.<sup>3</sup> Även om brottsligt handlande ej föreligger, kan förfaranden av denna typ vara att bedöma som svikligt förledande av anbudsinfordraren eller i vart fall som ett otillbörligt åsidosättande av upplysningsskyldighet i förhållande till denne. Om anbudsinfordraren ingått avtal under det oriktiga antagandet att anbudskonkurrens förelegat, kan han tänkas få avtalet hävt eller ogiltigförklarat samt skadestånd för uppkommen förlust eller avdrag på köpeskillingen. Situationer av denna art har bl. a. varit uppmärksammade i tysk doktrin och praxis och har även bedömts av danska højesteret.<sup>4</sup> För Sveriges del kan särskilt erinras om 30 och 33 §§ avtalslagen, förutsättningsläran och 42 och 43 §§ köplagen. Några svenska domstolsavgöranden kring hithörande problem föreligger dock veterligen inte. En bidragande orsak härtill kan vara att en-

treprenadvister, där problemen erfarenhetsmässigt kan bli aktuella, vanligen avgörs genom skiljeförfarande.

Möjligheterna att komma åt anbudssamråd medelst allmänna civil- och straffrättsliga regler förefaller emellertid i de flesta länder vara små och i huvudsak begränsa sig till flagranta fall. Utländsk erfarenhet och diskussion i frågan ger entydigt vid handen, att effektiva möjligheter att motverka konkurrensbegränsande anbudssamverkan endast kan åstadkommas inom ramen för särskild lagstiftning, administrerad av myndigheter med speciellt ansvar på området. Sådana lagregler har numera vuxit fram tämligen allmänt i de västliga industriländerna inom ramen för den omfattande utbyggnad av lagstiftningen mot konkurrensbegränsning som skett under de senaste decennierna. I fortsättningen av denna översikt kommer endast dessa *konkurrensbegränsningsrättsliga regler* att behandlas.

Utformningen av olika länders konkurrensbegränsningslagstiftning växlar starkt, något som i första hand hänger samman med skillnader i ekonomiska och politiska förhållanden men också med den huvudsakliga avsaknaden av internationella specialkonventioner på området. Inom EEC har dock en gemensam konkurrensbegränsningsrätt utvecklats på grundval av Romfördragets art. 85 och 86 och vissa konkurrensbegränsningsregler finns också i EFTA-konventionen. Man

<sup>1</sup> Se allmänt Sandvik, Enkelte spørsmål ved anbudskonkurransen, Nordisk gjenklang (Festskrift til Arnholm), Oslo 1969 s. 485 ff.

<sup>2</sup> Om utvecklingen och tidigare läge Axel Pedersen, Licitation, Khvn 1955 (även utländskt material).

<sup>3</sup> Ett av västtyska Bundesgerichtshof avgjort fall, där dock bedrägeri ej ansågs föreligga, refereras i WuW (tidskriften Wirtschaft und Wettbewerb) 1962 s. 675.

<sup>4</sup> Se särskilt rättsfallet UfR (Ugeskrift for Retsvæsen) 1911 s. 18, enligt Ussing, Aftaler, 3 uppl. Khvn 1950 s. 142 ett exempel på tillämpning av 30 § avtalslagen om svikligt förledande. I fallet hade anbudsgivarna överenskommit att sinsemellan dela på det merpris som uppnått genom deras samverkan vid avgivande av anbud på en entreprenad. Se vidare Casse, Om lovligheden af aftaler mellem licitationsdydende efter dansk ret, TfR (Tidskrift for Rettsvitenskap) 1912 s. 33 ff. (även utländskt material).

brukar allmänt skilja mellan *förbudsprincip* och *missbruksprincip* som grundval för utformningen av konkurrensbegränsningslagstiftning.<sup>1</sup> Förbudsprincipen innebär att vissa konkurrensbegränsande förfaranden som preciseras i lagtext förbjuds, i regel vid straffansvar, varvid överträdelser bedöms i judiciell ordning. Missbruksprincipen (även benämnd kontrollprincipen) innebär att lagstiftningen öppnar möjlighet för särskilda myndigheter (i regel administrativa organ) att ingripa mot enskilda fall av skadlig verkan av konkurrensbegränsning utan att stadga generella förbud. Den svenska konkurrensbegränsningslagen bygger i huvudsak på missbruksprincipen, men det gällande förbudet mot anbudskarteller är uttryck för förbudsprincipen.

Mångfalden av nationella rättsordningar har nödvändiggjort en begränsning i *länderurvalet*. Den amerikanska antitrustlagstiftningens särskilda ställning såsom internationell förebild eller i varje fall inspirationskälla har gjort det naturligt att först behandla vad som gäller i USA. Så sker i avsnitt 2. I avsnitt 3 redogörs i korthet för rättsläget enligt EEC:s regler samt i Västtyskland, Storbritannien och Frankrike. Härefter behandlas Norge i avsnitt 4 och Danmark i avsnitt 5. Det samarbete som sedan många år bedrivits mellan de nordiska pris- och konkurrensmyndigheterna gör det naturligt att särskilt observera dessa länder, som också har intressanta regler på området. I Finland gäller sedan år 1957 ett förbud mot anbudskarteller utformat med nuvarande svenska regler som nära förebild, inbegripet möjligheten till dispens. Den finska praxis rörande förbudets tillämpning är dock ännu relativt liten.

Vad som behandlas i det följande är de regler som allmänt gäller på näringslivets huvudområden, delvis med särskilt beaktande av bygnads- och anläggningsverksamhet. Inom vissa sektorer i näringslivet kan speciallagstiftning eller undantagsstadganden föranleda att de allmänna reglerna inte är tillämpliga. Omfattningen av sådana legala undantag växlar mellan länderna. Hit hör dock i regel samverkan vid anbudsgivning i annat land (så även enligt svensk rätt).

## 2. USA

Den amerikanska antitrustlagstiftningen saknar specialstadganden om anbudssamverkan. Denna företeelse ses som en form av horisontell prissamverkan och bedöms enligt de allmänna reglerna härom.<sup>2</sup> Grundläggande är Sec. 1 i den federala Sherman Act av år 1890, enligt vilken "every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy in restraint of trade or commerce" är "illegall". Såvitt gäller prissamverkan och avtal mellan konkurrenter om marknadsdelning tolkas detta stadgande sedan länge såsom ett absolut förbud. Det är en fundamental regel i amerikansk konkurrensbegränsningsrätt att alla former av prissamverkan mellan inbördes fristående företag eller enskilda näringsidkare är förbjudna. Detta gäller vare sig priserna är bindande eller oförbindande eller har formen av fasta priser eller minimi- eller maximipriser. Det spelar heller ingen roll om de samverkande företagen är stora eller små eller om relationen mellan dem är horisontell eller vertikal.

Tillämpat på anbudssamråd innebär det sagda att *samverkan mellan konkurrenter vid anbudsgivning som är ägnad att påverka avgivandet av anbud eller avgivna anbuds storlek är förbjuden*. Under gångna år har en mängd olika arrangemang för samarbete vid anbudsgivning försökts men i regel befunnits förbjudna av domstolarna. Förbudet omfattar även öppet avgivna gemensamma anbud, eftersom den amerikanska uppfattningen är att fristående företag skall konkurrera. Det innefattar också gemensamma kalkylationsnormer, baspriser och liknande som är ägnade att påverka anbudens storlek. Under förbudet faller vidare uppgörelser om att visst eller vissa företag skall avstå från att inge anbud eller inga högre anbud.<sup>3</sup>

Till skillnad från det nuvarande svenska

<sup>1</sup> Bernitz, Marknadsrätt s. 385 f.

<sup>2</sup> Se till det följande Bernitz, Marknadsrätt kap. 4, särskilt s. 275 ff.

<sup>3</sup> Se t. ex. det ofta citerade arbetet Neale, The antitrust laws of the USA, 2 ed. Cambridge Engl. 1970 s. 40. Ingående praxismanställning i CCH (Commerce Clearing House) Trade Regulation Reports vol. 1 nr 4680 ff.

anbudskartellförbudet behöver någon bakomliggande överenskommelse ej föreligga, ej ens i oförbindande form (gentlemen's agreement). Även samverkan i ett enskilt fall täcks av förbudet. Det är härvid tillräckligt att det föreligger vad som i den citerade lagtexten benämns "conspiracy", dvs. ett *samordnat förfarande* (concerted action). Vid bedömning av om ett samordnat förfarande föreligger ser domstolarna till helhetsbilden av de berörda företagens agerande på marknaden sådan denna bild framgår av omständigheterna. Det räcker härvid med att företagen handlat efter en gemensam plan eller en underförstådd överenskommelse, till exempel genom samråd inför förestående anbudsgivning. Man har däremot inte gått så långt som till att förbjuda *medveten parallellism* (conscious parallelism of action), dvs. sådant medvetet överensstämmande handlingssätt som är vanligt förekommande på oligopolmarknader, där de ledande företagen — utan inbördes överenskommelse eller samråd — handlar på överensstämmande sätt i medvetenhet om det likartade konkurrensläget. Prisledarskap utgör ett exempel härpå.<sup>1</sup>

En begränsning i den berörda antitrustlagstiftningens tillämpningsområde ligger i dess federala karaktär, som kräver att konkurrensbegränsningen skall beröra handeln mellan delstaterna (interstate commerce). Detta begrepp fattas dock i våra dagar så vidsträckt, att även konkurrensbegränsningar av i huvudsak lokal karaktär, t. ex. anbudsringar mellan el- eller rörinstallatörer i en viss stad, vanligen faller under Sherman Act. De praktiska möjligheterna för de federala antitrustmyndigheterna att övervaka lokala konkurrensbegränsningar är emellertid begränsade. I allmänhet har dock de olika delstaterna egna antitrustlagar med en räckvidd i sakligt hänseende som motsvarar den federala. Den aktivitet med vilken dessa lagar tillämpas förefaller dock i hög grad växla delstaterna emellan. Man får räkna med att åtskilligt kan förekomma i praktiken som är föga förenligt med antitrustlagstiftningen.

De sanktioner som ifrågakommer är i första hand straff och förbud mot fortsatt lagstridigt handlande. Det normala straffet är

böter, men Sherman Act ger möjlighet att utdöma frihetsstraff. Så sker dock mycket sällan och det väckte uppmärksamhet, när domstolarna i början av 1960-talet i vissa fall dömde företagsledare i framskjuten ställning till fängelse i en kedja av rättegångar som avsåg en hemlig anbudskartell vid federal upphandling till mycket stora värden, i vilken Förenta staternas största företag i den elektriska branschen hade medverkat (General Electric, Westinghouse m. fl.).<sup>2</sup> Otillåtna konkurrensbegränsande avtal saknar rättsverkan såsom utgörande "illegal bargains".

Karakteristiskt för amerikansk konkurrensbegränsningsrätt är den stora praktiska roll som *skadestånd* till förfördelade konkurrenter spelar. Detta hänger samman med att en skadelidande vid bifall till sin talan enligt Sec. 7 Sherman Act är berättigad att erhålla tre gånger en efter normala grunder beräknad ersättning (treble damages). Härtil kommer att amerikanska domstolar i allmänhet synes tillämpa för den skadelidande förmånligare bevis- och beräkningsprinciper än fallet är i Sverige. Möjligheterna till tredubbelt skadestånd medför att det blivit relativt vanligt att konkurrenter själva anhängiggör civilmål med krav på ersättning för liden skada genom överträdelse av antitrustlagstiftningen. Sålunda nödgades de företag som deltog i den ovan berörda anbudskartellen i elbranschen utbetala mycket stora skadestånd till konkurrenter. I ett fall, som dock torde vara exceptionellt, förpliktades i en civilmålsdom Westinghouse att till konkurrentföretaget Philadelphia Electric Co. utbetala ett skadestånd, vilket efter tredubbling uppgick till 28 miljoner dollars.<sup>3</sup>

Det kan nämnas att antitrustmyndigheterna ägnar särskild uppmärksamhet åt uppgiften att motverka anbudssamråd vid federal upphandling. Alla fall av "identical bidding"

<sup>1</sup> Närmare om samordnat förfarande, Bernitz, Marknadsrätt s. 287 ff. med hänv.

<sup>2</sup> Fallen refereras i Guide to legislation on restrictive business practices, utg. av OECD (OECD Guide), vol. V USA såsom rättsfall 16.

<sup>3</sup> Boken Antitrust developments 1955—1968, utg. av American Bar Association, Chicago Ill. 1968 s. 2, 274, se vidare om sanktionerna Bernitz, Marknadsrätt s. 270 ff.

av viss omfattning skall enligt en särskild kun- görelse meddelas till berörda myndigheter som sammanställer materialet och när så er- fordras företar ytterligare undersökningar. Tryckta sammanställningar av "identical bidding in public procurement" offentlig- görs periodiskt, bl. a. i syfte att tjäna som varningssignal.

### 3. Västeuropa

#### EEC

En särskilt central roll spelar i Västeuropa den för EEC-länderna gällande, gemensamma konkurrensbegränsningslagstiftningen grundad på Romfördragets art. 85 och 86 med anslutande författningar och praxis. EEC:s konkurrensbegränsningsregler, som är omedelbart gällande rätt i medlemsstaterna, tillämpas primärt av kommissionen med Gemenskapernas domstol i Luxemburg som högsta dömande organ. Hörnstenen i regel- systemet är ett allmänt förbud mot konkur- rensbegränsande överenskommelser och sam- ordnade förfaranden som är ägnade att på- verka handeln mellan medlemsstaterna (art. 85 p. 1).<sup>1</sup> Hit hör enligt en exemplicerande uppräknig bl. a. "direkt eller indirekt fast- ställande av inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor" och "uppdelning av marknader eller försörjningskällor". För- bjudna avtal är civilrättsligt ogiltiga och vid överträdelse av art. 85 p. 1 kan böter utdö- mas, vilket också skett i praktiken i några uppmärksammade fall. Det finns invecklade regler, som inte kan beröras här, om anmäl- ningsskyldighet och möjlighet till undantag för sådana konkurrensbegränsande avtal som främjar rationalisering eller tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande och som ger konsumenterna del av den uppkommande vinsten utan att dock vara onödigt långtgäen- de.

Anbudskarteller torde, såsom varande en form av priskartell och i vissa fall även mark- nadsdelningskartell, normalt falla under det grundläggande förbudet i art. 85 p. 1, förut- satt att de är ägnade att påverka handeln mel- lan medlemsstaterna, ett rekvisit som dock

tolkas vidsträckt och även innefattar indirekt påverkan.<sup>2</sup>

I hittillsvarande EEC-praxis har emeller- tid problem sammanhängande med anbuds- karteller knappast alls varit aktuella. För- klaringen härtill torde i första hand vara att söka i de svårigheter som förelegat inom EEC att komma till rätta med den omfattande och med Romfördragets syften oförenliga diskriminering av nationalitetsskäl som före- kommit vid *offentlig upphandling* inom med- lemsstaterna. Efter mångårigt, föga resultat- rikt arbete synes man dock nu vara på väg mot en lösning. Rådet har år 1971 antagit di- rektiv riktade mot diskriminering av nationa- litetsskäl vid offentlig upphandling avseende byggnadsentreprenader. Vad gäller upphand- ling av varor har kommissionen utfärdat vis- sa direktiv riktade mot diskriminering. Vart- efter den offentliga diskrimineringen av- vecklas kan privat marknadsdelning genom anbudskarteller över de nationella gränserna inom EEC tänkas få ökad aktualitet.

Även inom *EFTA* är det frågor om diskri- minering vid offentlig upphandling genom anbudsförfarande som stått i centrum. På grundval av EFTA-konventionens art. 14 har vissa riktlinjer fastlagts vid rådsmötet i Lis- sabon år 1966.<sup>3</sup>

#### Västtyskland

Även i Västtyskland råder ett grundläggande kartellförbud, särskilt riktat mot pris- och marknadsdelningskarteller. Till förbudet kny- ter sig såväl straff- som civilrättsliga sank- tioner. Det står klart och bestyrks av rätts- praxis att anbudskarteller (Submissionskar- telle) faller under förbudet.<sup>4</sup> Det behöver härvid inte vara fråga om ett omfattande kar- tellsamarbete utan redan en överenskommel-

<sup>1</sup> För översikt av regelsystemet se t. ex. Bernitz, Marknadsrätt s. 359 ff. samt mer ingående EEC-handbok, Romfördragets regler mot konkur- rensbegränsningar, utg. av Industriförbun- det och Exportföreningen med suppl.

<sup>2</sup> Detta framhålls ibland uttryckligen i kommentarerna, se t. ex. Rasch-Westrick, Wettbewerbs- beschränkung, 3 Aufl., Berlin 1966 s. 531.

<sup>3</sup> Om problemen i praxis m. m., Gundersen, Of- fentlige foretak som internasjonal konkurran- sebegrensning, TfR 1972 s. 129 ff.

<sup>4</sup> Se t. ex. Rasch-Westrick a. a. s. 168 f.

se mellan två företag om anbudssumman i ett enstaka fall, eventuellt per telefon, faller under förbudet, förutsatt att förfarandet har en märkbar ("spürbar") effekt på konkurrens-situationen.<sup>1</sup>

Den tyska lagstiftningen innehåller vissa, noga definierade och av skilda förutsättningar beroende möjligheter till undantag från det allmänna förbudet. Det rör sig här bl. a. om tillämpning av gemensamma allmänna avtalsvillkor (konditionskarteller), rabattgivning (rabattkarteller), produktstandardisering och produktspecialisering. Dessa undantag kan även avse samverkan vid anbudsgivning. Enligt ett särskilt stadgande tillåts utarbetande och bruk av gemensamma kalkylnormer, anbudsscheman, i samband med anbudsgivning inom byggbranschen.<sup>2</sup> Samarbetet, som ses som en form av rationaliseringskartell, får dock inte avse fastställande av priser. Över huvud är de berörda undantagen så utformade att de inte tillåter anbudssamverkan som direkt rör priset, dvs. anbudssumman.

#### Storbritannien

I Storbritannien bedöms anbudskarteller enligt de allmänna kartellreglerna i 1956 års Restrictive Trade Practices Act med senare ändringar. Praktiskt taget alla huvudformer av konkurrensbegränsande avtal, t. ex. rörande prissättning, marknadsdelning m. m., faller under lagen. Lagen gäller i princip endast för varor och ej för tjänster men enligt ett särskilt stadgande, Sec. 36 (2), är den tillämplig även på byggnadsverksamhet. Huvudprincipen är att alla avtal som faller under lagen skall registreras och sedan prövas i judiciell ordning med tillämpning av omvänd bevisbörda. De företag som ingått avtalet måste inför den särskilda domstolen (Restrictive Practices Court) bevisa att deras överenskommelse är i "the public interest" enligt vissa direkt i lagen angivna kriterier, s. k. gateways. Uppfylls ej de stränga beviskraven förklaras avtalet ogiltigt och domstolen kan förbjuda dess vidare tillämpning.

I prövade fall synes samverkan vid anbudsgivning sällan ha ingått som enda konkurrensbegränsande element. Det stora flertalet avtal har ej förmått fylla de uppställda bevisbörde-

kraven. I några anbudskartellfall har dock så kunnat ske (kostnadsbesparingar m. m.).<sup>3</sup>

#### Frankrike

Den franska konkurrensbegränsningslagstiftningen, som utvecklats inom ramen för prislagsstiftningen (ordonnance relative aux prix), utgår från ett legalt förbud mot kartellavtal och samordnade förfaranden men innefattar vittgående undantag i syfte att tillåta sådan samverkan som kan antas främja ekonomiskt framåtskridande, särskilt genom specialisering och ökad produktivitet. I praktiken omhänderhas prövningen av ett särskilt bedömningsorgan, Commission technique des ententes et des positions dominantes, som bygger sitt ställningstagande på en avvägning i det enskilda fallet mellan de olika positiva och negativa verkningar som en kartell kan antas medföra. Commission technique's allmänna syn på kartellbildning brukar uppfattas som relativt tolerant.<sup>4</sup>

Anbudskarteller är även i Frankrike att bedöma enligt de allmänna kartellreglerna och har relativt ofta tagits upp till bedömning av Commission technique. Det har härvid främst gällt anbudssamverkan vid offentlig upphandling av varor samt vid offentlig byggnation, både i formen av konkurrensbegränsande samråd vid det särskilda tillfället (ad hoc) och mer omfattande kartellbildning. Commission technique har härvid anlagt ett strängt synsätt och enligt vad de franska myndigheterna rapporterat till OECD är "such practices always judged unfavourably".<sup>5</sup> Commission technique har härvid lagt avgö-

<sup>1</sup> Se Langen, Kommentar zum Kartellgesetz, 4 Aufl., Neuwied am Rhein 1965 och senare, anm. 83 till § 1, Tetzner, Kartellrecht, 2 Aufl., München 1967 s. 36.

<sup>2</sup> § 5 mom. 4 GWB (tyska konkurrensbegränsningslagen), se t. ex. Rasch-Westrick a.a. s. 205 f.

<sup>3</sup> Se Wilberforce-Campbell-Elles, The law of restrictive trade practices and monopolies, 2nd ed. London 1966 särskilt s. 188 f., 363 f., se även de i OECD Guide vol. III Great Britain refererade rättsfallen nr 7, 27, 31.

<sup>4</sup> Översikt i Bernitz, Marknadsrätt s. 349 f.

<sup>5</sup> OECD Guide vol. III France, rättsfall 28 med not 1, se vidare Venturini, Monopolies and restrictive trade practices in France s. 260 f., 287.

rande vikt vid att sådan samverkan har ett renodlat konkurrensbegränsande syfte och hindrar den särskilda lagstiftning som reglerar förfarandet vid offentlig upphandling att fungera på åsyftat sätt. Den har rekommenderat att hemlig anbudsamverkan åtalas.

#### 4. Norge

I Norge övervägdes införande av förbud mot anbudskarteller redan vid tillkomsten av trustloven år 1926, på sin tid Europas första konkurrensbegränsningslag i modern mening. I trustloven (§ 18) nöjde man sig dock med att stadga en *straffsanktionerad upplysningsplikt*, som senare med viss utvidgning överförts till den nu gällande prisloven av år 1953 såsom § 39.<sup>1</sup> Stadgandet lyder:

”Ervervsdrivende som er medlem av en sammenslutning som regulerer eller kontrollerer anbudspriser eller anbudsvilkår, skal ved angivelse av anbud gi anbudsinnbyderen opplysning om hva reguleringen eller kontrollen går ut på.

Bestemmelsene i første ledd får tilsvarende anvendelse når det er truffet konkurranseregulerende avtaler eller ordninger eller fastsatt bestemmelser i henhold til dem angående regulering eller kontroll av anbudspriser eller anbudsvilkår.”

Straffansvar för åsidosatt upplysningskyldighet följer av lagens § 52. Med ”anbud” förstås i detta sammanhang enligt ett förarbetsuttalande ”deltagelse i konkurranse om utførelse av arbeider og leveranser på grunnlag av fremlagte betingelser”. Har en anbudsinfordrare antagit ett anbud vid vars avgivande uppgiftsskyldigheten åsidosatts anses han ha rätt att häva avtalet eller kräva skadestånd för den förlust han lidit genom att acceptera ett för honom sämre anbud än han skulle gjort om han upplysts om de rätta förhållandena.<sup>2</sup>

Huvudsyftet med regeln om upplysningskyldighet har varit att hindra hemligt samarbete mellan anbudsgivare som utåt upp-  
rätthåller ett sken av inbördes konkurrens. Det har dock förekommit uppmärksammade fall där upplysningskyldigheten inte iakttagits, särskilt i tryckeribranschen. Upplysningskyldigheten har heller inte kunnat hindra anbudssamverkan som sådan. Man har av antydda skäl skärpt reglerna i Norge och

numera gäller tills vidare ett *allmänt och vidsträckt utformat förbud mot anbudskarteller och annan samverkan vid anbudsgivning* enligt en särskild, med stöd av prisloven utfärdad resolusjon av år 1960 med forskrifter om konkurransereguleringer av priser og avanser.<sup>3</sup> Efter tillkomsten av dessa bestämmelser har prislovens § 39 om upplysningskyldighet självständig betydelse endast i de fall i vilka dispens givits från förbudet.

Samtidigt med förbudet mot anbudssamverkan infördes i Norge ett generellt förbud mot horisontell prissamverkan, både i form av bindande och rekommenderade priser, dock med dispensmöjlighet. Norge är det enda nordiska land som har ett dylikt generellt förbud.<sup>4</sup> De bestämmelser som riktar sig mot anbudssamverkan, och som i första hand återfinns i resolusjonens § 2, ansluter nära till de generella reglerna mot prissamverkan men är i vissa hänseenden mer långtgående. Syftet har varit att träffa alla former av konkurrensbegränsande anbudssamverkan i samband med anbudsförfarande.

Förbudet omfattar inte bara konkurrensbegränsande överenskommelser mellan företag om vilka priser parterna skall uppge vid anbud utan också t. ex. uppgörelser om fördelning av anbud mellan parterna eller åtaganden som begränsar möjligheterna för företaget att inge anbud. Förbudet omfattar även muntliga uppgörelser, rekommendationer och ”förståelser”. Det är tillräckligt för överträdelse att två företag samverkar i ett enskilt fall. Även anbud, som flera företag öppet avger gemensamt träffas av förbudet, såvida anbudet inte avges av ett gemensamt säljorgan som fått myndighets godkännande. Särskilt förbud stadgas mot att genom hot om ekonomiska sanktioner m.m. söka påverka

<sup>1</sup> Se Eckhoff-Gjelsvik, *Prisloven*, Oslo 1955 s. 256 ff., Blom, *Prisloven med kommentar*, Oslo 1954 s. 137 ff.

<sup>2</sup> Knoph, *Trustloven* s. 109, instämmande Eckhoff-Gjelsvik a.a. s. 260, Blom a.a. s. 138.

<sup>3</sup> Lagtext och förarbeten återfinns samlade i tidskriften *Pristidende* 1960 nr. 12, se särskilt s. 431 ff.

<sup>4</sup> Bernitz, *Konkurrens och priser i Norden*, Sthlm 1971 s. 135 ff., 238, om anbudskarteller s. 133 ff.



annan näringsidkare att delta i konkurrensbegränsande anbudssamverkan.

Dispens kan ges från förbudet. De viktigaste dispenserna avser prissamverkan över huvud och alltså inte bara vid anbudsgivning. I vissa fall har dispens getts för gemensamma anbud och för tillämpning av gemensamma allmänna avtalsvillkor (standardavtal). Det kan noteras att de nordiska mekanförbundens gemensamma Allmänna leveransbestämmelser i Norge ansetts fordra dispens från förbudet mot anbudssamverkan.

Förbudet är i första hand straffsanktionerat. Enligt uppgift från det norska prisdirektoratet är antalet kända överträdelse ringa och har till stor del gällt avgivande av gemensamt anbud. Inget fall har hittills anmälts till åtal. Civilrättsliga påföljder av överträdelser regleras ej i författningstexten. I doktrinen hävdas att förbjudna avtal ej är bindande och att lagstridigt handlande kan medföra skadeståndsansvar.<sup>1</sup> Ett exempel härpå synes vara att en anbudsinfordrare förmås att anta ett genom konkurrensbegränsande samarbete alltför högt anbud.

## 5. Danmark

I Danmark har förfarandet vid anbudsgivning (licitation) länge ägnats stor uppmärksamhet inom byggnads- och anläggningsbranscherna. Under ledning av berörda organisationer utvecklades tidigt olika former av förhandsprövning av anbud, av allt att döma i första hand i syfte att undvika en alltför hård pris-konkurrens. Sedan förfarandets nackdelar påtalats, bl.a. vid tillämpningen av den dåvarande konkurrensbegränsningslagstiftningen, tillkom på 1940-talet såsom en kompromiss mellan berörda parter en särskild licitationsordning som upprätthölls på avtalsrättslig väg genom begagnande av s. k. licitationsförklaring. Enligt en sådan åtog sig anbudsgivarnas organisation och anbudsinfordraren ömsesidigt vissa förpliktelser. Organisationen förband sig att avstå från gemensam förhandsprövning av anbud mot att infordraren gav organisationen rätt att närvara vid anbudens öppnande och inom viss tid därefter inkomma med motiverad begäran att för lågt

anbud skulle förkastas. Tvist härom skulle avgöras av skiljenämnd. Denna licitationsordning ägnades viss uppmärksamhet i Sverige i samband med tillkomsten år 1953 av förbudet mot anbudskarteller. Licitationsförklaring kom dock inte alltid till användning i den danska praxis och organisationerna kunde då fortfarande ordna gemensam förhandsprövning av anbud.<sup>2</sup>

Detta tidigare läge, karakteriserat av en omfattande konkurrensbegränsande avtalsreglering, har numera förändrats väsentligt efter tillkomsten av 1966 års licitationslov. Genom denna lag, vars införande föregicks av betydande motsättningar, har licitationsförfarandet i sina huvuddrag reglerats lagstiftningsvägen.<sup>3</sup> Lagen har en konkurrensfrämjande inriktning och åsyftar i första hand att förhindra konkurrensbegränsande anbudssamverkan. I linje med dansk tradition med en relativt fast licitationsordning innehåller lagen härutöver avtalsrättsliga regler, som närmare normerar själva anbuds-förfarandet.

Licitationslovens tillämpningsområde är begränsat till "tilbudsgivning ved arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed". Hit hör även byggande i vatten och försäljning av byggelement och halvfabrikat. Ingripanden mot konkurrensbegränsande förfaranden i andra branscher kan ske i det särskilda fallet med stöd av de allmänna bestämmelserna i 1955 års danska monopollov, som bygger på missbruksprincipen.<sup>4</sup> Denna är tillämplig också inom byggnads- och anläggningsbranscherna till den del inte licitationsloven innehåller särskilda bestämmelser. Licitationsloven fungerar sålunda såsom ett komplement till monopolloven och administreras liksom denna i första hand av monopoltilsynet. Med hänsyn till att anbuds-

<sup>1</sup> Frihagen, Priskonkurrens og konkurrenseregulering — en oversigt over forbudet mot prisavtaler, Jussens venner (stencilerad tidskrift) serie S 1960 nr. 2 s. 51 f.

<sup>2</sup> Redogörelse i Betänkning nr 323 afgivet af handelsministeriets licitationskommission, Khvn 1963. Se vidare avsnitt 1 ovan med not 4 och 6.

<sup>3</sup> Redogörelse för lagens tillkomst m. m. i Monopoltilsynets årsberetning 1965 s. 18 ff.

<sup>4</sup> Se allmänt Bernitz, Konkurrens och priser i Norden s. 141 ff.

samverkan erfarenhetsmässigt brukar ha sin största betydelse i byggnads- och anläggningsbranscherna och till att licitationsloven innehåller en relativt ingående reglering torde det här vara tillräckligt att beröra innehållet i denna lag. För ytterligare upplysning återges lagtexten efter detta avsnitt.

Licitation innebär enligt lagen (§ 2) att "et arbejde eller en leverance udbydes, således at flere opfordres til inden samme bestemte tidspunkt og på samme udbudsgrundlag at give skriftlige og bindende bud, idet det ved opfordringen tilkendes gives, at også andre er opfordret til at byde". Man skiljer mellan offentlig och bunden licitation. Offentlig licitation innebär att anbudsinfordran riktas till en obestämd krets genom annons i dagspressen eller liknande. Anbudsinfordraren är då berättigad att välja mellan samtliga inkomna bud och att förkasta dem alla. Vid bunden licitation riktas uppmaning att inge bud endast och direkt till dem från vilka bud önskas. Anbudsinfordraren är i så fall förpliktad att anta det lägsta budet eller att förkasta samtliga bud, såvida han inte uttryckligen förbehållit sig annat, något som dock lär vara ovanligt.

Ett straffsanktionerat förbud mot anbuds-karteller utgör kärnan i lagen (§ 4). Förbudet har inte samma vida utformning som i norsk rätt och riktar sig i första hand mot gemensam förhandsprövning av icke ingivna bud och förbehåll från anbudsgivares sida att budet endast gäller under förutsättning att anbudsinfordraren inte tillåter vissa andra anbudsgivare (i praktiken vanligen oorganiserade) att delta i anbudstävlan, s. k. udskydning (bortskjutning).

Licitationsloven ger också visst skydd för anbudsgivare och avgivna bud. Lagen föreskriver att buden skall inges i slutna kuvert som öppnas vid en på förhand bestämd tidpunkt, då anbudsgivarna är berättigade att närvara och ta del av buden (§ 3 stk. 1). Avgivna bud får inte nedsättas i efterhand. Det är enligt huvudregeln inte tillåtet att motta underhandsanbud (se närmare § 5). Även nu nämnda bestämmelser är i huvudsak straffsanktionerade.

Inför lagens ikraftträdande publicerade

monopoltilsynet en särskild "vejledning" om licitationslovens räckvidd och innebörd.<sup>1</sup> Inom monopoltilsynet har härefter en betydande administrativ praxis utbildats. Det kan särskilt noteras att lagen ej anses tillämplig när anbudsinfordraren endast utarbetat ett program för byggande med vissa angivna funktionskrav, till exempel vid markfördelningstävlingar.<sup>2</sup> Lagen anses förutsätta att anbudsinfordraren tillhandahåller ett preciserat anbudsunderlag, som gör det möjligt att direkt jämföra de ingivna buden.

Monopoltilsynet utger år 1972 en utförlig vägledning av handbokstyp rörande tillämpningen av licitationsloven.

#### *Lov om licitation m. v.*

(Lov nr. 216 af 8. juni 1966.)

§ 1. Denne lov finder anvendelse på tilbudsgivning ved arbejder og leverancer inden for bygge- og anlægsvirksomhed.

§ 2. *Stk. 1.* Ved licitation forstås i denne lov, at et arbejde eller en leverance udbydes, således at flere opfordres til inden samme bestemte tidspunkt og på samme udbudsgrundlag at give skriftlige og bindende bud, idet det ved opfordringen tilkendes gives, at også andre er opfordret til at byde.

*Stk. 2.* Ved offentlig licitation rettes opfordring til at byde ved bekendtgørelse i dagspressen eller på lignende måde til en ubestemt kreds. Ved bunden (ikke-offentlig) licitation rettes opfordringen til at byde direkte og alene til dem, fra hvem bud ønskes.

§ 3. *Stk. 1.* Ved enhver licitation indgives budene i lukket kuvert, der åbnes på licitationsstedet på et forud fastsat tidspunkt. De bydende er berettiget til at være til stede ved åbningen af budene og til at blive bekendt med budsummerne og eventuelle forbehold.

*Stk. 2.* Udbyderen er ved offentlig licitation berettiget til at vælge mellem samtlige indkomne bud og til at forkaste dem alle,

ved bunden licitation forpligtet til, medmindre andet udtrykkeligt fastsættes ved opfordringen til at byde, at antage det billigste bud eller forkaste dem alle ved meddelelse til de bydende.

*Stk. 3.* Ved en licitation må et bud, som er højere end et andet ved licitationen afgivet bud, ikke nedsættes.

<sup>1</sup> Återfinns bl. a. i Jensen-Schlichkrull-Thomsen, Monopolloven, Khvn 1968 s. 346 ff.

<sup>2</sup> Om problemet Monopoltilsynets årsberetning 1970 s. 114 ff.

§ 4. *Stk. 1.* Ved tilbudsgivning er det forbudt 1) at gennemføre forudgående regulering af bud, 2) at fastsætte betingelser for åbning af bud og 3) at foretage udskydning af bud.

*Stk. 2.* Aftaler og vedtagelser om pligt til forudgående anmeldelse af licitationsbud til de bydendes organisationer eller om pligt for bydende til at forhandle eller på anden måde samarbejde inden tilbudsgivningen er forbudt.

*Stk. 3.* Forud for licitationen må bydende kun afholde møder vedrørende licitationen til drøftelse af udbudsgrundlaget, herunder spørgsmål om teknisk begrundede forbehold, og kun såfremt udbyderen opfordres til at komme til stede og såvel organiserede som uorganiserede bydende på lige vilkår har adgang til mødet.

§ 5. *Stk. 1.* Det er ikke tilladt at modtage underhåndsbud, såfremt der tillige på samme arbejde eller leverance er modtaget licitationsbud eller mere end et underhåndsbud og der ikke er forløbet enten mindst 6 måneder fra licitationsdagen, henholdsvis efter modtagelsen af det seneste underhåndsbud, eller 3 måneder efter annulleringen af licitationen eller underhåndsbudene.

*Stk. 2.* Licitation over et arbejde eller en leverance, over hvilke der tidligere er afholdt licitation eller modtaget underhåndsbud, må først afholdes, når den tidligere licitation eller de modtagne underhåndsbud er annulleret.

*Stk. 3.* Annullering af en licitation skal ske ved skriftlig tilkendegivelse fra udbyderen til hver af de bydende.

§ 6. Bestemmelserne i loven om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger finder i øvrigt fortsat anvendelse på de af nærværende lov omfattede forhold.

§ 7. *Stk. 1.* Overtrædelse af § 3, stk. 1, 1. punktum, og stk. 2 og 3, § 4 og § 5, stk. 1 og 2, straffes med bøde eller under skærpende omstændigheder hæfte, medmindre højere straf er forskyldt efter borgerlig straffelov. Forinden tiltale rejses, skal sagen forlægges monopoltilsynet til udtalelse.

*Stk. 2.* Er overtrædelse begået af et aktieselskab, et andelsselskab, en organisation eller anden kollektiv enhed, kan bødens ansvar pålægges den kollektive enhed som sådan.

§ 8. Denne lov træder i kraft den 1. januar 1967.

§ 9. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kgl. anordning sættes i kraft for Grønland med de afvigelser, som de særlige grønlandske forhold tilsiger.

## 6. Slutsatser

Undersøgningen viser at den negative syn på anbudskarteller og liknande samverkansfor-

mer som kommer till uttryck i den svenska lagstiftningen har sin motsvarighet i jämförbara länder. Bedömningen av konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, som avger anbud vid offentlig upphandling eller anbudstävlingar i övrigt, är internationellt sett negativ framför allt då samarbetet direkt påverkar anbudssummornas storlek eller avhåller konkurrenskraftiga företag från att ge in anbud. Sådant samarbete anses i allmänhet utgöra en renodlad konkurrensbegränsning, avsedd att hindra eller i varje fall hämma prispressande konkurrens, och ägnad att medföra skadlig verkan från allmän synpunkt samt på ett icke godtagbart sätt åsidosätta anbudsinfordrarens intressen.

Undersökningen visar vidare att *många länder tillgripit längre gående lagstiftning än vad som i dagens läge är fallet i Sverige*. Härvid observeras en viktig skillnad vad gäller lagstiftningstekniken. Den svenska metoden att från de allmänna reglerna om karteller och liknande samverkansformer skilja ut just samverkan vid anbudsgivning såsom led i anbudsförfarande till särskild lagreglering är internationellt sett ovanlig. Det normala är utomlands att de regler som gäller generellt om pris- och marknadsdelningskarteller och liknande är tillämpliga också på anbudssamverkan. Detta gäller vare sig de allmänna reglerna bygger på förbuds- eller missbruksprincip. Som framgått av översikten utgör på många håll ett principiellt kartellförbud lagstiftningens utgångspunkt (USA, EEC, Västtyskland, Frankrike, Norge). Gemensamt är dock att man söker lösningen på problemen vid anbudssamverkan inom ramen för lagstiftning mot konkurrensbegränsning. Det råder sålunda huvudsaklig enighet om att allmänna civil- och straffrättsliga regler inte ensamma förmår lösa problemen.

Det framgår även av undersökningen att det finns en internationell tendens att se särskilt allvarligt just på anbudskarteller, jämfört med närliggande former av konkurrensbegränsning. Exempel härpå är straffmätningen i USA, ställningstagandena av den franska *commission technique* och det särskilda förbudsstadgande mot anbudssamverkan som ansetts nödvändigt i Norge vid sidan

av det allmänna priskartellförbudet samt även den danska licitationsloven.

De regler om förbud mot anbudssamverkan som gäller utomlands har ofta en vidare räckvidd än vad som hittills gällt i Sverige. Såsom särskilt omfattande framstår den amerikanska antitrustlagstiftningen sådan denna utvecklats i domstolarnas praxis och de norska reglerna, som präglas av en strävan att låta förbudet täcka in alla former av anbudssamverkan. Härigenom träffas även öppet avgivande av gemensamma anbud, där dock dispens kan ges i Norge. Av särpräglad karaktär är den danska licitationsloven, som inte bara förbjuder vissa former av samverkan mellan anbudsgivare utan även uppställer tvingande regler för hur anbudsinfordrare skall förfara vid anbudstävlingar inom byggbranschen. Dessa regler om förfarandet vid anbudsgivande och vid anbudsoppning, om förbud mot nedsättning av anbud i efterhand m.m. är resultatet av en intern dansk utveckling men otvivelaktigt av betydande intresse.

Huvudproblemet synes emellertid i nästan alla länder vara *hemlig anbudssamverkan*, särskilt i organiserad form. Flagranta och uppmärksammade "skandalfall" av denna karaktär har tid efter annan varit aktuella i de olika länderna. I litteraturen framhålls allmänt svårigheterna att ge förbudsreglerna en utformning som effektivt stävjar hemlig samverkan och särskilt att få till stånd en fungerande övervakning. Det torde inte minst vara hänsyn av denna art som gjort att man utomlands ofta funnit det olämpligt att begränsa reglernas räckvidd till att endast avse "överenskommelser" om anbudssamverkan, något som ju skett i Sverige. En använd metod är härvid att med överenskommelser jämställa rättsligt oförbindande "gentlemen's agreements" och samordnade förfaranden, dvs. samverkan i obunden form efter samråd eller samordning på ett eller annat sätt. Denna metod begagnas bl. a. i USA, EEC (Romfördragets art. 85), Frankrike och Norge.

Till skillnad från det nuvarande svenska anbudskartellförbudet, som enligt min uppfattning endast riktar sig mot överenskom-

melser om samråd före anbudsgivning men inte samråd om anbuds innehåll vid enstaka tillfälle<sup>1</sup> ("avtal om avtal"), förbjuder man utomlands ofta även samråd utan föregående överenskommelse och i oförbindande former, t. ex. per telefon, om en viss konkret prestation, varpå anbud infordrats. Den amerikanska, tyska, franska, norska och i huvudsak även danska lagstiftningen har denna inriktning. Man gör i princip ej skillnad mellan stora och små företag. Vissa olikheter råder länderna emellan i fråga om vilka former av samråd som förbjuds, t.ex. när det gäller kalkylationsnormer, allmänna avtalsvillkor m.m. Gemensamt är dock att lagstiftningen särskilt vänder sig mot samråd om anbuds storlek och om vilket eller vilka företag som skall avge anbud eller avstå härifrån. Bakom denna utformning av reglerna torde inte bara ligga uppfattningen att samråd av angivet slag ter sig stötande och olämpligt från allmän konkurrenssynpunkt redan i det enskilda fallet utan också erfarenheten, att samråd i ett visst fall ställer sig lättare att bevisa än förekomsten av en bakomliggande överenskommelse eller plan för fördelning av anbud.

Ett par andra metoder att göra reglerna mot hemlig anbudssamverkan effektiva synes också böra påpekas. En väg är att utforma påföljdssystemet så att anbudsinfordraren får ett eget ekonomiskt intresse av att även i efterhand påtala förbjuden anbudssamverkan som verkat prisuppdrivande. Härvid ifrågakommer i första hand skadestånd för härigenom liden förlust samt ogiltighets- eller hävningspåföljd. Dessa aspekter har ägnats speciell uppmärksamhet i USA, där antitrustlagstiftningen innehåller en särpräglad regel om ett slags privatbot i form av tredubbling av skadestånd.<sup>2</sup> En annan väg, helt fristående från den nyss nämnda, är fortlöpande administrativ övervakning av överensstämmande anbud och andra indicier på anbudssamverkan vid offentlig upphandling. Ett sådant system praktiseras på det federala planet i USA.

<sup>1</sup> Bernitz, Anbudsgivning och fri konkurrens, Sthlm 1965 s. 11.

<sup>2</sup> Se även vad som sagts i avsnitt 4 om norsk rätt.

## Bilaga 11 De allmännyttiga bostadsföretagen

För att kartlägga de allmänna bostadsföretagen och deras verksamhet genomförde utredningen under våren 1971 en enkätundersökning som vände sig till alla allmännyttiga bostadsföretag. Med hjälp av bl.a. SABO, HSB:s riksförbund och Svenska Riksbyggen sammanställdes en förteckning över alla kända allmännyttiga bostadsföretag. Förteckningen upptog även ett antal pensionärshemsstiftelser och ideella stiftelser som antogs kunna vara godkända som allmännyttiga företag. Frågeformuläret tillställdes sammanlagt omkring 820 bostadsföretag. Svar erhöles från alla utom ca 25. För omkring 40 av företagen erhöles besked att företagen upphört, antingen genom fusion med annat allmännyttigt företag eller genom att vederbörande kommun övertagit bostadsföretagets verksamhet och förvaltade bostäderna inom den kommunala förvaltningen. Omkring 40 av de tillfrågade företagen befanns inte vara godkända som allmännyttiga. I de flesta fall saknades förutsättningar för ett godkännande men i några fall hade företagen inte sökt godkännande som allmännyttigt företag trots att detta varit möjligt med hänsyn till styrelsesammansättning m. m. Enkäten har besvarats av sammanlagt 712 företag som är godkända som allmännyttiga bostadsföretag. Enkäten avsåg förhållandena den 1.1.1971. Frågeformuläret återges sist i denna bilaga.

I det följande lämnas en redogörelse för de 712 allmännyttiga bostadsföretagen och deras verksamhet. Framställningen bygger

på en statistisk bearbetning av de lämnade enkätsvaren och återger ett urval av de tabeller som tagits fram i bearbetningen av enkätmaterialiet. Vissa uppgifter ur materialet har varit underlag för kapitel 7 om de allmännyttiga bostadsföretagen. I de flesta tabeller som återges i denna bilaga har de allmännyttiga företagen delats in i storleksgrupper efter storleken av företagets fastighetsbestånd eller produktion. Eftersom utredningen haft att pröva bostadslånekungörelsens bestämmelser om icke kommunal representation i de allmännyttiga företagens styrelser har företagets styrelsesammansättning använts som variabel i några tabeller.

### *De allmännyttiga företagens geografiska fördelning*

De tre tabellerna B 11:1, B 11:2 och B 11:3 ger en bild av de allmännyttiga bostadsföretagens geografiska fördelning och förekomsten av allmännyttiga företag i kommunblock med olika stor årlig bostadsproduktion.

Materialet innehåller uppgifter om allmännyttiga bostadsföretag från alla landets kommunblock med undantag för Borgholm, Lomma, Vindeln och Pajala.

Av materialet framgår att antalet allmännyttiga bostadsföretag varierar från kommun till kommun. I 103 kommunblock finns ett allmännyttigt företag, i 60 kommunblock finns två, i 60 kommunblock finns tre eller fyra företag, medan det i 45 kommunblock

Tabell B11:1 De allmännyttiga bostadsföretagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd 1.1.1971) och län.

Län	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter									Summa
	0	1-99	100-199	200-499	500-999	1 000-2 999	3 000-4 999	5 000-9 999	10 000-	
Stockholms	2	6	2	14	7	13	4	3	3	54
Uppsala		9	3	4	2	1		1		20
Södermanlands		13	5	2	3	4		1		28
Östergötlands		16	6	5	4	3		2		36
Jönköpings	2	25	7	10	5	2	1			52
Kronobergs		16	5	7	4		1			33
Kalmar	1	16		6	3	4				30
Gotlands			1			1				2
Blekinge	1	5		2	1	4				13
Kristianstads	1	28	13	4	3		1			50
Malmöhus	1	22	9	9	1	3	1	1	1	48
Hallands		11	2	3	1	1		1		19
Göteborgs o Bohus	2	10	5	5	5	5	1	1	2	31
Älvsborgs		21	12	13	2	6				54
Skaraborgs	1	16	14	5	1	2				39
Värmlands	2	7	5	7	5	4	1			31
Örebro		5	2	4	3	6			1	21
Västmanlands		1	2	5	2	3		1		14
Kopparbergs		8	3	10	1	4	1			27
Gävleborgs		6	4	5	2	6		1		24
Västernorrlands		11	5	3	4	2				25
Jämtlands		9	7	4	1					21
Västerbottens		10	5	3	1	1				20
Norrbottnens		7	1	4	2	6				20
Summa företag	13	278	118	134	58	81	11	12	7	712

Tabell B11:2 Kommunblocken fördelade efter län och antal allmännyttiga bostadsföretag inom resp. block.

Län	Antal allmännyttiga bostadsföretag i blocket						Antal kommunblock	Antal allmännyttiga företag
	0	1	2	3	4	5-		
Stockholms		9	3	7	1	2	22	54
Uppsala		1		1	1	2	5	20
Södermanlands		2		1	1	3	7	28
Östergötlands		4	3		2	3	12	36
Jönköpings		3	2	2		5	12	52
Kronobergs		1	1	1	2	3	8	33
Kalmar	1	4	2	3		2	12	30
Gotlands			1				1	2
Blekinge		2	2			1	5	13
Kristianstads		1	4	2	1	5	13	50
Malmöhus	1	4	4	2	2	4	17	48
Hallands		1	1	1	1	1	5	19
Göteborg o Bohus		7	3	3	1	1	15	31
Älvsborgs		6	3	2	2	4	17	54
Skaraborgs		4	5	3	1	2	15	39
Värmlands		12	2	1	3		18	31
Örebro		5	4	1		1	11	21
Västmanlands		8	3				11	14
Kopparbergs		6	7	1	1		15	27
Gävleborgs		4	1	3	1	1	10	24
Västernorrlands		1	2	1		3	7	25
Jämtlands		1	3	2	2		8	21
Västerbottens	1	7	2	1		1	12	20
Norrbottnens	1	10	2			1	14	20
Summa kommunblock efter antal företag	4	103	60	38	22	45	272	712

Tabell B11:3 Kommunblocken fördelade efter årlig bostadsproduktion 1971—1972 och antal allmännyttiga bostadsföretag inom resp. block. Källa: Kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för perioden 1971—1975.

Genomsnittlig produktion lgh/år	Antal allmännyttiga bostadsföretag i blocket						Summa kommunblock efter genom- snittlig produktion
	0	1	2	3	4	5-	
0— 49	2	16	6	1	1		26
50— 99	1	29	9	7			46
100—249		27	27	10	8	6	78
250—499	1	20	14	6	6	14	61
500—999		9		4	4	11	28
1 000—		2	3	6	3	14	28
Summa kommunblock efter antal allmän- nyttiga bostads- företag	4	103	59 (+1) <sup>1</sup>	34 (+4) <sup>1</sup>	22	45	267 (+5) <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uppgift om produktionen saknas för Högsby, Mönsterås, Mörbylånga, Ockelbo och Arjeplog.

finns fem eller flera allmännyttiga bostadsföretag. Tabell B 11:3 visar ett samband mellan antalet företag inom kommunblocket och bostadsproduktionens omfattning — flera företag är vanligare inom block med större produktion. Det finns dock flera exempel både på att kommunblock med liten produktion har flera företag och att kommunblock med stor årlig produktion av bostäder bara har ett eller två företag.

Uppsala, Södermanlands, Jönköpings och Kronobergs län har många allmännyttiga bostadsföretag per kommunblock (som medelvärde fyra företag per block). Huvuddelen av företagen i dessa län har ett fastighetsbestånd understigande 200 lägenheter. Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västerbottens och Norrbottens län har få allmännyttiga bostadsföretag per kommunblock (medelvärdet är mindre än två företag per block). Huvuddelen av företagen i dessa län,

med undantag för Norrbotten, har ett fastighetsbestånd som överstiger 200 lägenheter.

#### Företagens ålder

I tabell B 11:4 anges hur de allmännyttiga företagen fördelar sig på tre åldersgrupper: bildade tidigare än år 1950, bildade år 1950—1959 och bildade år 1960 eller senare. Företagen är också storleksgrupperade.

Företagens ålder är en variabel även i tabell B 11:12 som visar de allmännyttiga företagens styrelsesammansättning.

#### Företagens fastighetsbestånd

De allmännyttiga bostadsföretagen hade vid årsskiftet 1970—71 ett sammanlagt fastighetsbestånd som omfattade 530 880 lägenheter. Tabell B 11:5 visar hur det sammanlagda antalet lägenheter fördelade sig på företagsstorlekar.

Tabell B 11:4. De allmännyttiga bostadsföretagens ålder. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Året för företagets bildande	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter			Summa
	< 200	200—999	1 000—	
—1949	36 (10%)	55 (33%)	62 (59%)	153 (25%)
1950—1959	130 (38%)	67 (41%)	32 (30%)	229 (37%)
1960—1970	181 (52%)	42 (26%)	11 (11%)	234 (38%)
Summa företag	347 (100%)	164 (100%)	105 (100%)	616 (100%)
Ej svar	61	28	7	96

Tabell B11:5 De allmännyttiga bostadsföretagens lägenhetsbestånd fördelad efter företagens storlek (fastighetsbestånd 1.1.1971).

	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter								Summa
	0-99	100-199	200-499	500-999	1 000-2 999	3 000-4 999	5 000-9 999	10 000-	
Antal lägenheter	12 709	16 810	42 873	41 301	140 013	40 473	87 677	149 025	530 881
i %	2,4	3,2	8,1	7,8	26,4	7,7	16,3	28,1	100,0

Tabellen visar att de små allmännyttiga bostadsföretagen som dominerar antalsmässigt inom byggherrekategorin bara har en liten del av det fastighetsbestånd som ägs och förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag. Sålunda har företag med mer än 1 000 lägenheter i förvaltning, som utgör mindre än en femtedel av antalet företag, mer än 75 % av antalet lägenheter. Sju företag med ett fastighetsbestånd av mer än 10 000 lägenheter svarar ensamma för mer än 25 % av det sammanlagda antalet lägenheter.

#### Företagens associationsformer

Enligt bostadslånekungörelsens bestämmelser godtas aktiebolag och stiftelse som associationsform för allmännyttiga bostadsföretag. Tidigare har även förening kunnat godkännas som allmännyttigt företag. Tabell B 11:6 anger hur associationsformerna är företrädade inom olika storleksgrupper av allmännyttiga företag.

Den vanligaste associationsformen för de mindre företagen är stiftelse. Aktiebolagsformen är vanligare bland de större företagen. De sex största allmännyttiga bostadsföretagen

är aktiebolag. Av de 54 företag i vilka Riksbyggen är tillförsäkrad representation är 46 aktiebolag, medan alla 86 företagen med HSB-representation är stiftelser.

#### Organisationstillhörighet

En enkätfråga gällde medlemskap i Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO, och i Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation, KAB. Svaret på frågan redovisas i tabellerna B 11:7 och 8. I den första av tabellerna fördelas företagen efter storlek, i den andra efter styrelsesammansättning.

Av hela antalet företag är 41% medlemmar i SABO och 56% i KAB. Andelen anslutna företag är väsentligt högre än genomsnittet i den största storleksklassen. Av företagen med mer än 1 000 lägenheter är 87% medlemmar i SABO och 95% i KAB. Om man ser till de allmännyttiga företagens fastighetsbestånd kan konstateras att 85% av det totala antalet lägenheter finns hos företag som är SABO-medlemmar. KAB-medlemmarna svarar likaledes för 85% av det sammanlagda fastighetsbeståndet.

Tabell B11:6 De allmännyttiga bostadsföretagens associationsform. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Associationsform	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter			Summa
	< 200	200—999	1 000-	
Aktiebolag	53 (13%)	49 (26%)	46 (41%)	148 (21%)
Stiftelse	353 (86%)	140 (73%)	62 (56%)	555 (78%)
Ekonomisk förening	1 (0%)	2 (1%)	2 (2%)	5 (1%)
Annan associationsform	2 (0%)	1 (1%)	1 (1%)	4 (1%)
Summa företag	409 (100%)	192 (100%)	111 (100%)	712 (100%)
Ej svar				0



Tabell B11:7 De allmännyttiga bostadsföretagens organisationstillhörighet. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Organisations- tillhörighet	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter			Summa
	< 200	200—999	1 000—	
Medlem i SABO och KAB	55 (14%)	86 (45%)	91 (83%)	232 (33%)
Medlem endast i SABO	33 (8%)	22 (12%)	4 (4%)	59 (8%)
Medlem endast i KAB	93 (23%)	58 (31%)	13 (12%)	164 (23%)
Medlem varken i SABO eller KAB	223 (55%)	23 (12%)	2 (2%)	248 (35%)
Summa företag	404 (100%)	189 (100%)	110 (100%)	703 (100%)
Ej svar	5	3	1	9

#### Förhandlingsordning med hyresgästförening

Tabell B 11:9 redovisar bostadsföretagens svar på frågan om företaget har överenskommelse om förhandlingsordning med hyresgästförening.

Av de tillfrågade företagen har 53% förhandlingsordning med hyresgästförening. De företag som uppgivit att de inte har överenskommelse om förhandlingsordning är till helt övervägande del små företag. De företag som har förhandlingsordning har också 93% av det sammanlagda fastighetsbeståndet i allmännyttiga företag. 96% av företagen med mer än 1 000 lägenheter och alla företag med mer än 3 000 lägenheter har avtal med hyresgästförening om förhandlingsordning.

#### Företagens grundkapital

Det är ett villkor för bostadslån att allmännyttiga bostadsföretag har ett grundkapital (aktiekapital eller grundfond) som uppgår till minst en procent av det förvaltade fastighetskapitalet. Av tabell B 11:10 framgår att en betydande del av företagen inte uppfyller detta villkor. Svarsprocenten på frågan om grundkapital är förhållandevis låg.

#### Ägarförhållande och styrelsesammansättning i de allmännyttiga företagen

Som närmare redovisas i kapitel 7 i betänkandet uppställs i bostadslånekungörelsen vissa villkor för att ett bostadsföretag skall godkännas som allmännyttigt. Dessa villkor

Tabell B11:8 De allmännyttiga bostadsföretagens organisationstillhörighet. Företagen fördelade efter styrelsesammansättning.

Organisations- tillhörighet	Styrelsesammansättning				Summa
	Helkom- munal	Kommunal majoritet jänte HSB-represen- tation	Kommunal majoritet jänte Riksbyggen- representa- tion	Kommunal majoritet jänte representa- tion från annan än HSB eller Riksbyggen	
Medlem i SABO och KAB	186 (35%)	9 (11%)	25 (46%)	12 (34%)	232 (33%)
Medlem endast i SABO	56 (11%)	1 (1%)		2 (6%)	59 (8%)
Medlem endast i KAB	67 (13%)	62 (73%)	26 (48%)	9 (26%)	164 (23%)
Medlem varken i SABO eller KAB	220 (41%)	13 (15%)	3 (6%)	12 (34%)	248 (35%)
Summa företag	529 (100%)	85 (100%)	54 (100%)	35 (100%)	703 (100%)
Ej svar	4	4		1	9

Tabell B11:9 De allmännyttiga bostadsföretagens hyresförhandlingsordning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Hyresförhandlingsordning	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter			Summa
	< 200	200—999	1 000—	
Har överenskommelse med hyresgästförening	114 (28%)	154 (80%)	107 (96%)	375 (53%)
Har ej överenskommelse med hyresgästförening	289 (72%)	38 (20%)	3 (4%)	330 (48%)
Summa företag	403 (100%)	192 (100%)	110 (100%)	705 (100%)
Ej svar	6		1	7

gäller bl. a. ägarförhållande och styrelsesammansättning. Kommunen skall ha ett dominerande inflytande i företagets styrelse och utse flertalet styrelseledamöter. En minoritet i styrelsen kan utses av annan än kommunen men för dessa styrelseledamöter gäller då att de skall vara fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen. Beträffande ägarförhållandena sägs i bostadsstyrelsens anvisningar till bostadslånekungörelsen att grundkapital skall tillskjutas av kommun. Företag som utser en minoritet i styrelsen äger emellertid som regel tillskjuta kapital i en omfattning som motsvarar styrelserepresentationen.

Tabell B 11:11 visar företagets styrelsesammansättning med företagen fördelade efter storlek.

Tre fjärdedelar av de allmännyttiga företagen är helkommunala medan HSB är tillförsäkrad styrelserepresentation i 89 företag (13% av företagen), Riksbyggen i 54 (8%) och annan än HSB eller Riksbyggen i 36 före-

tag (5%). I de sistnämnda företagen är det oftast lokala industriföretag som utser de styrelseledamöter som inte är kommunvalda, men det förekommer också att ideella föreningar eller stiftelser utser styrelseledamöter.

Den fjärdedel av företagen som inte är helkommunala är genomsnittligt mindre än de helkommunala och svarar för bara 15% av de allmännyttiga företagens sammanlagda lägenhetsbestånd, som utgör drygt 530 000 lägenheter. Företagen med HSB-representation i styrelsen har tillsammans omkring 29 000 lägenheter (5% av totalantalet lägenheter i allmännyttiga företag), företag med Riksbyggen-representation omkring 31 000 lägenheter (6%) och andra icke helkommunala allmännyttiga företag omkring 20 000 lägenheter (4%).

I tabell B 11:12 ställs styrelsesammansättning mot företagets ålder.

En tredjedel av företagen med HSB-representation bildades före år 1950 och 60% av

Tabell B11:10 De allmännyttiga bostadsföretagens grundkapital. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Grundkapital	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter			Summa
	<200	200—999	1 000—	
Grundkapitalet större än 1% av fastighetskapitalet	251 (80%)	105 (66%)	68 (73%)	424 (75%)
Grundkapitalet mindre än 1% av fastighetskapitalet	61 (20%)	54 (34%)	25 (27%)	140 (25%)
Summa företag	312 (100%)	159 (100%)	93 (100%)	564 (100%)
Ej svar	97	33	18	148

Tabell B11:11 De allmännyttiga bostadsföretagens styrelsesammansättning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Styrelse-sammansättning	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter							Summa		
	0	1—99	100—199	200—499	500—999	1 000—2 999	3 000—4 999		5 000—9 999	10 000—
Helkommunal Kommunal majoritet jämte HSB-representation	9 (69%)	223 (80%)	82 (70%)	92 (69%)	42 (72%)	58 (72%)	8 (73%)	12 (100%)	7 (100%)	533 (75%)
Kommunal majoritet jämte Riksbyggen-representation	32 (12%)	17 (14%)	25 (19%)	7 (12%)	8 (10%)					89 (13%)
Kommunal majoritet jämte representation från annan än HSB eller Riksbyggen	3 (23%)	11 (4%)	12 (10%)	13 (10%)	6 (10%)	6 (7%)	3 (27%)			54 (8%)
Summa företag	13 (100%)	278 (100%)	118 (100%)	134 (100%)	58 (100%)	81 (100%)	11 (100%)	12 (100%)	7 (100%)	712 (100%)
	1 (8%)	12 (4%)	7 (6%)	4 (3%)	3 (5%)	9 (11%)				36 (5%)
										712 (100%)

företagen bildades före år 1960. Företagen med Riksbyggen-representation är yngre. Omkring 70 % av dessa företag har bildats efter år 1960.

Ägarförhållandena i de allmännyttiga företagen framgår av tabell B 11:13 som fördelar företagen efter vilka som tillskjutit grundkapital (aktiekapital eller grundfond).

Av sammanställningen framgår att kommunerna skjutit till hela grundkapitalet i 88% av företagen. Dessa företag har ca 90% av hela antalet lägenheter. Kommunerna har således tillskjutit hela kapitalet i flera företag än som har helkommunal styrelse. Detta förklaras av att HSB bara i undantagsfall skjutit till kapital i de företag där HSB är tillförsäkrad styrelse-representation. Om man bortser från HSB är det emellertid regel att de parter som utser en styrelseminoritet också tillskjutit en del av företagets grundkapital. I 15 företag har minoritetesparten tillskjutit mer än hälften av grundkapitalet, vilket inte är i överensstämmelse med bostadsstyrelsens anvisningar.

#### Företagens byggande

Under femårsperioden 1966—1970 har de allmännyttiga bostadsföretag som besvarat enkäten byggt sammanlagt 175 600 lägenheter i flerfamiljshus. Företagen med ett fastighetsbestånd av mindre än 200 lägenheter, som utgör 57% av antalet företag, svarade för 9% av byggandet (15 400 lägenheter). Företag med ett fastighetsbestånd om mellan 200 och 1 000 lägenheter, 27% av antalet företag, byggde 18% av lägenheterna (31 400). De största företagen, med över 1 000 lägenheter i förvaltning, utgör 16% av företagen och denna grupp av företag byggde 73% (128 800) av det totala antalet lägenheter i flerfamiljshus.

Av väsentligt intresse för att få en uppfattning om den byggande verksamheten är att se i vad mån byggnadsverksamheten är kontinuerlig. I tabell B11:14 redovisas under hur många år av perioden 1966—1970 som de tillfrågade allmännyttiga bostadsföretagen påbörjat produktion av flerfamiljshus.

Tabell B11:12 De allmännyttiga bostadsföretagens styrelsesammansättning. Företagen fördelade efter ålder.

Styrelse-sammansättning	Företagets ålder, året för företagets bildande			Summa företag	Ej svar
	—1949	1950—1959	1960—1970		
Helkommunal Kommunal majoritet jämte HSB-representation	112 (73%)	188 (82%)	158 (68%)	458 (75%)	75
Kommunal majoritet jämte Riksbyggen-representation	25 (16%)	20 (9%)	30 (13%)	75 (12%)	14
Kommunal majoritet jämte representation från annan än HSB eller Riksbyggen	4 (3%)	11 (5%)	36 (15%)	51 (8%)	3
Summa företag	153 (100%)	229 (100%)	234 (100%)	616 (100%)	96

Det företag som saknar fastighetsbestånd men som byggt varje år under perioden är Förvaltaren i Sundbyberg. Verksamheten är här delad på ett byggande och ett förvaltande allmännyttigt företag.

Sammanställningen visar att mindre än en tredjedel av företagen byggt kontinuerligt om man därmed menar att de byggt fyra eller fem år under perioden. Det är framför allt

de större företagen som bygger mera kontinuerligt, men materialet visar att mer än 100 företag med mindre än 1 000 lägenheter i förvaltat bestånd har kontinuerlig produktion av flerfamiljshus.

I tabell B 11:15 åskådliggörs produktionskontinuiteten genom att företagen fördelas efter storleken av deras genomsnittliga årsproduktion under femårsperioden.

Tabell B11:13 Ägarförhållande i de allmännyttiga bostadsföretagen. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Ägarförhållande	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter			Summa
	< 200	200—999	1 000—	
Grundkapitalet har i sin helhet tillskjutits av kommunen	360 (90%)	158 (84%)	95 (86%)	613 (88%)
Grundkapitalet har till minst 51% tillskjutits av kommunen och resten av HSB	1 (0%)	1 (1%)		2 (0%)
Grundkapitalet har till minst 51% tillskjutits av kommunen och resten av Riksbyggen	23 (6%)	18 (10%)	7 (6%)	48 (7%)
Grundkapitalet har till minst 51% tillskjutits av kommunen och resten av annan än HSB eller Riksbyggen	10 (3%)	5 (3%)	5 (5%)	20 (3%)
Grundkapitalet har till mindre än 51% tillskjutits av kommunen	5 (1%)	6 (3%)	4 (4%)	15 (2%)
Summa företag	399 (100%)	188 (100%)	111 (100%)	698 (100%)
Ej svar	10	4		14

Tabell B11:14. De allmännyttiga bostadsföretagens produktionskontinuitet. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Produktionskontinuitet Antal år med produktion	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter.										Summa	
	0	1—99	100—199	200—499	500—999	1 000—2 999	3 000—4 999	5 000—9 999	10 000—			
0												
1	9 (82%)	69 (30%)	17 (16%)	10 (8%)	3 (6%)	2 (3%)						110 (17%)
2	1 (9%)	82 (36%)	15 (14%)	17 (14%)	8 (15%)	5 (6%)						129 (21%)
3		48 (21%)	26 (25%)	17 (14%)	11 (20%)	6 (8%)						108 (17%)
4		23 (10%)	16 (15%)	31 (25%)	9 (17%)	14 (18%)	2 (20%)					95 (15%)
5	1 (9%)	7 (3%)	18 (17%)	25 (20%)	13 (24%)	17 (22%)	2 (20%)	1 (8%)				83 (13%)
Summa företag	11 (100%)	230 (100%)	104 (100%)	122 (100%)	54 (100%)	78 (100%)	10 (100%)	12 (100%)	6 (60%)	10 (84%)	7 (100%)	628 (100%)
Ej svar	2	48	14	12	4	3	1	0			0	84

### Upphandlingsformer i flerfamiljshusbyggnad

Tabell B 11:16 visar hur flerfamiljshusbyggnad fördelade sig på olika upphandlingsätt för varje år under perioden 1966—1970.

I tabell B 11:17 har den sammanlagda lägenhetsproduktionen under perioden fördelats på upphandlingsformer och företagsstorleksklasser (efter förvaltad bestånd).

Öppen anbudstävling har använts vid anbudsinfordran för inemot två tredjedelar av produktionen i gruppen småföretag. I mellangruppen upphandlades jämnt hälften av produktionen efter öppen anbudstävling, medan den öppna anbudstävlingen använts i betydligt mindre utsträckning bland företagen med över 1 000 lägenheter i förvaltning. I den senare storleksklassen har öppen anbudstävling, inbjuden anbudstävling och förhandlingsentreprenad använts i ungefär samma omfattning (26—29% för vardera upphandlingsformen).

Inbjuden anbudstävling har använts för ca en femtedel av produktionen i småföretagsgruppen men i något större utsträckning i mellangruppen. Förhandlingsentreprenad har använts av småföretagen för 16% av produktionen och av företagen i mellangruppen för 22%.

Egenregibyggandet har praktisk betydelse bara i gruppen av företag med ett fastighetsbestånd över 1 000 lägenheter, där en femtedel av produktionen byggs i egen regi.

I tabell B 11:18 har produktionen under perioden 1966—1970 delats upp på upphandlingsform och företag efter företagens genomsnittliga årsproduktion under femårsperioden.

I tabell B 11:19 har företagen delats upp efter "karakteristiskt upphandlingsätt". I tabellen särskils de företag som byggt minst 75% av sin produktion efter anbudstävling eller som för minst 75% av sin produktion utnyttjat förhandlingsentreprenad eller egenregibyggande. "Övriga" har tillämpat varierande upphandlingsätt.

Tabell B 11:20 innehåller en särredovis-

Tabell B11:15. De allmännyttiga bostadsföretagens produktionskontinuitet åren 1966—1970. Företagen fördelade efter genomsnittlig årsproduktion.

Produktionskontinuitet Antal år med produktion	Genomsnittlig årsproduktion <sup>1</sup> av lägenheter i flerfamiljshus 1966—1970 lgh/år.					Summa företag
	0	1—24	25—99	100—399	400—	
0	110 (100%)					110 (18%)
1		122 (42%)	7 (5%)			129 (20%)
2		81 (28%)	27 (19%)			108 (17%)
3		48 (16%)	35 (24%)	12 (18%)		95 (15%)
4		25 (9%)	39 (27%)	19 (28%)		83 (13%)
5		16 (5%)	35 (24%)	36 (54%)	16 (100%)	103 (16%)
Summa företag	110 (100%)	292 (100%)	143 (100%)	67 (100%)	16 (100%)	628 (100%)
Ej svar						84

$$^1 \text{ Genomsnittlig årsproduktion} = \frac{\text{antalet producerade lägenheter 1966—70}}{5}$$

ning av de egenregibyggande allmännyttiga bostadsföretagens upphandlingssätt. I enkätmaterialiet ingår 17 egenregibyggande företag, alla helkommunala.

Andelen av dessa företags produktion som tillkommit i egen regi har varierat förhållandevis mycket under perioden (mellan 52% år 1966 och 78% år 1970). För hela perioden var andelen egenregibyggande 64%.

En särskild redogörelse för de egenregibyggande allmännyttiga bostadsföretagen finns i bilaga 9.

#### Byggande utanför den egna kommunen

Tio företag har uppgett att de under perioden 1966—1970 som byggherre uppfört flerfamiljshus utanför den egna kommunens gränser. Av dessa företag finns tre i Stockholms län, ett i Södermanlands län, ett i Östergötlands län, tre i Kalmar län, ett i Örebro län samt ett i Norrbottens län.

#### Byggnadsmaterialfrågor

Fem bostadsföretag har uppgett att de har egen tillverkning av byggnadsmaterial eller byggkomponenter eller har ägarintresse i materialtillverkande företag. *Norrköpings kommuns stiftelse Hyresbostäder* äger tillsammans med AB Skånska Cementgjuteriet en

fabrik för prefabricerade betongelement, AB Norrköpings Betongelement. *AB Helsingborgshem* äger tillsammans med AB Skånska Cementgjuteriet och Göran Bengtssons Byggnads AB en fabrik som tillverkar bjälklags- och väggelement, AB Hälsingborgs Byggelement. *Malmö kommunala bostadsaktiebolag* äger tillsammans med BPA Malmö Betongkonstruktioner AB. *AB Göteborgshem* har ett helägt dotterbolag, AB Ingebäcks Elementfabrik, som tillverkar betongelement. *Göteborgs stads bostadsaktiebolag* har egen tillverkning av betongelement.

I enkäten frågades om företagen under perioden 1966—1970 delupphandlat byggnadsmaterial eller bundit entreprenörers val av byggnadsmaterial utöver att ange standard- och funktionskrav. 63 företag har inte besvarat denna fråga. Av de som svarat uppger 10% att de delupphandlat material eller lämnat sådana anvisningar för entreprenörens köp av material som åsyftas i frågan. Ett sådant svar lämnas av 9% av de helkommunala företagen, av 16% av företagen med HSB-representation, av 11% av företagen med Riksbyggen-representation samt av 7% av övriga icke helkommunala företag. Delupphandling av material och upphandlingsanvisningar av åsyftat slag var vanligare bland större företag (6 av de 19 största) och bland företag med hög genomsnittlig årsproduktion (8 av de 17 med störst produktion).

Tabell B11:16. De allmännyttiga bostadsföretagens produktion (antal lägenheter) under femårsperioden 1966—70. Produktionen fördelad efter upphandlingsform.

Upphandlingsform	År					Summa 1966—1970
	1966	1967	1968	1969	1970	
Öppen anbudstävling	13 192 (42%)	11 227 (33%)	13 128 (36%)	11 657 (32%)	10 437 (28%)	59 641 (34%)
Inbjuden anbudstävling	7 879 (25%)	9 841 (29%)	8 819 (24%)	10 942 (30%)	11 495 (31%)	48 976 (28%)
Förhandlingsentreprenad	7 330 (24%)	7 407 (22%)	8 699 (24%)	8 840 (25%)	10 380 (28%)	42 656 (24%)
Byggt i egen regi	2 728 (9%)	5 767 (17%)	5 846 (16%)	4 565 (13%)	5 420 (14%)	24 326 (14%)
Summa lägenheter	31 129 (100%)	34 242 (100%)	36 492 (100%)	36 004 (100%)	37 732 (100%)	175 599 (100%)

84 företag har ej svarat

Tabell B11:18. De allmännyttiga bostadsföretagens produktion åren 1966—70 (antal lägenheter) fördelad efter upphandlingsform och genomsnittlig årsproduktion.

Upphandlingsform	Genomsnittlig årsproduktion av lägenheter i flerfamiljshus.				Summa
	<24	25—99	100—399	400—	
Öppen anbudstävling	8 415 (60%)	15 212 (43%)	23 568 (37%)	12 446 (20%)	59 641 (34%)
Inbjuden anbudstävling	3 029 (22%)	9 878 (28%)	21 106 (33%)	14 963 (24%)	48 976 (28%)
Förhandlingsentreprenad	2 485 (18%)	9 535 (27%)	16 192 (25%)	14 444 (23%)	42 656 (24%)
Byggt i egen regi	88 (1%)	615 (2%)	3 063 (5%)	20 560 (33%)	24 326 (14%)
Summa lägenheter	14 017 (100%)	35 240 (100%)	63 929 (100%)	62 413 (100%)	175 599 (100%)

84 företag har ej svarat

Tabell B11:17. De allmännyttiga bostadsföretagens produktion (antal lägenheter), fördelad efter upphandlingsform och företagsstorlek (fastighetsbestånd 1.1.1971).

Upphandlingsform	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter			Summa
	<200	200—999	1 000—	
Öppen anbudstävling	9 620 (63%)	15 743 (50%)	34 278 (27%)	59 641 (34%)
Inbjuden anbudstävling	3 223 (21%)	8 655 (28%)	37 098 (29%)	48 976 (28%)
Förhandlingsentreprenad	2 535 (16%)	6 972 (22%)	33 149 (26%)	42 656 (24%)
Byggt i egen regi	56 (0%)	32 (0%)	24 238 (19%)	24 326 (14%)
Summa lägenheter	15 434 (100%)	31 402 (100%)	128 763 (100%)	175 599 (100%)

84 företag har ej svarat

### Småhusbyggande

Tabell B 11:21 redovisar hur många allmännyttiga bostadsföretag som t.o.m. år 1970 uppfört småhus samt hur stor dessa företags småhusproduktion varit.

Tabellen visar att en tredjedel av företagen byggt småhus. De som byggt småhus har i de flesta fall haft en liten småhusproduktion. 179 av de 237 företag som byggt småhus har uppfört mindre än 50 småhus. Sex allmännyttiga företag har byggt mer än 400 småhus under sin verksamhetstid.

### Företagens produktionsplaner

Tabell B 11:22 visar de allmännyttiga bostadsföretagens produktionsplaner för åren 1971—1973 som planerna förelåg när enkäten genomfördes under våren 1970.

Av företagen planerar 39% inte någon produktion under den aktuella treårsperioden. Av de företag i vilka HSB är tillförsäkrad representation är det två tredjedelar som inte planerar någon produktion.

### Företagens förvaltningsorganisation

I tabellerna B11:23 och B 11:24 redovisas hur de allmännyttiga bostadsföretagens förvaltning är organiserad.

Andelen företag som förvaltas med egen personal ökar med storleken av det förvaltade lägenhetsbeståndet. De 19 företag som har ett bestånd av mer än 5 000 lägenheter har alla egen förvaltningsapparat. Bland företag med mindre än 100 lägenheter är det vanligt att förvaltningen handhas av kommunen. HSB handhar förvaltningen för mer än 90% av det sammanlagda lägenhetsbeståndet hos företag i vars styrelse HSB har representation. För Riksbyggens del är motsvarande siffra 70%.

Av de av allmännyttiga företag ägda bostäder som Riksbyggen förvaltar tillhör 80% företag i vilka Riksbyggen har styrelserepresentation. Motsvarande andel av för HSB 55%. HSB utnyttjas således i större utsträckning än Riksbyggen som förvaltare åt helkommunala allmännyttiga företag.

Tabell B11:19. De allmännyttiga bostadsföretagen fördelade efter karakteristisk upphandlingsform och storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Karakteristisk upphandlingsform	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter.			Summa
	<200	200—999	1 000—	
Mer än 75% genom öppen och inbjuden anbudstävling	199 (58%)	125 (69%)	53 (50%)	377 (60%)
Mer än 75% genom förhandlingsentreprenad och egen regi	33 (10%)	24 (13%)	23 (22%)	80 (13%)
Övriga	110 (32%)	31 (17%)	30 (28%)	171 (27%)
Summa företag	342 (100%)	180 (100%)	106 (100%)	628 (100%)
Ej svar				84



Tabell B11:20. Allmännyttiga bostadsföretag som bygger i egen regi. Företagens produktion 1966—1970 (antal lägenheter) fördelad efter upphandlingsform.

Upphandlingsform	År					Summa 1966—1970
	1966	1967	1968	1969	1970	
Öppen anbudstävling	601 (11%)	784 (8%)	939 (10%)	358 (5%)	1 349 (19%)	2 682 (7%)
Inbjuden anbudstävling	1 459 (28%)	1 812 (19%)	1 046 (12%)	1 464 (21%)	216 (3%)	7 130 (19%)
Förhandlingsentreprenad	477 (9%)	1 103 (12%)	1 150 (13%)	716 (10%)	5 420 (78%)	3 662 (10%)
Byggt i egen regi	2 728 (52%)	5 767 (61%)	5 846 (65%)	4 565 (64%)	6 985 (100%)	24 326 (64%)
Summa lägenheter	5 265 (100%)	9 466 (100%)	8 981 (100%)	7 103 (100%)		37 800 (100%)
Ej svar						0

Tabell B11:23. De allmännyttiga bostadsföretagens förvaltning. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Förvaltningen handhas av:	Fastighetsbestånd 1.1.1971, antal lägenheter										Summa
	0	1—99	100—199	200—499	500—999	1000—2999	3000—4999	5000—9999	10 000—		
Helt egen per- sonal	2 (29%)	97 (36%)	42 (37%)	53 (40%)	30 (53%)	54 (67%)	8 (73%)	12 (100%)	7 (100%)	305 (44%)	
Kommunen, helt eller delvis	1 (14%)	108 (40%)	33 (29%)	29 (22%)	8 (14%)	3 (4%)				182 (26%)	
HSB, helt eller delvis	3 (43%)	14 (5%)	12 (10%)	14 (11%)	7 (12%)	5 (6%)	2 (18%)			116 (17%)	
Riksbyggen, helt eller delvis	1 (14%)	15 (6%)	6 (5%)	7 (5%)	3 (4%)	1 (9%)				57 (8%)	
Annan, helt eller delvis	7 (100%)	271 (100%)	115 (100%)	133 (100%)	57 (100%)	80 (100%)	11 (100%)	12 (100%)	7 (100%)	33 (5%)	
Summa företag	6	7	3	1	1	1	1	1	1	693 (100%)	
Ej svar										19	

Tabell B11:21. De allmännyttiga bostadsföretagens småhusproduktion. Företagen fördelade efter storlek (fastighetsbestånd i antal lägenheter 1.1.1971).

Småhusproduktion Antal lägenheter	Fastighetsbestånd 1.1.1971 antal lägenheter			Summa
	<200	200—999	1 000—	
0	264 (67%)	139 (73%)	53 (50%)	456 (66%)
1— 49	121 (30%)	40 (20%)	18 (17%)	179 (26%)
50— 99	10 (3%)	6 (3%)	16 (14%)	32 (5%)
100—199	2 (1%)	3 (2%)	10 (9%)	15 (2%)
200—399		1 (1%)	4 (4%)	5 (1%)
400—			6 (6%)	6 (1%)
Summa företag	397 (100%)	189 (100%)	107 (100%)	693 (100%)
Ej svar	12	3	4	19

Tabell B11:22. De allmännyttiga bostadsföretagens produktionsplaner för 1971—73. Företagen fördelade efter styrelsesammansättning.

Planerad genomsnittlig årsproduktion 1971—73 lgh/år	Styrelsesammansättning				Summa
	Helkommunal	Kommunal majoritet jämte HSB-representation	Kommunal majoritet jämte Riksbyggen-representation	Kommunal majoritet jämte repr. fr. annan än HSB eller Riksbyggen	
0 <sup>1</sup>	188 (35%)	60 (67%)	8 (15%)	19 (53%)	275 (39%)
1— 24	154 (29%)	11 (12%)	15 (28%)	6 (17%)	186 (26%)
25— 99	118 (22%)	14 (16%)	18 (33%)	6 (17%)	156 (22%)
100—399	55 (10%)	3 (3%)	10 (19%)	5 (14%)	73 (10%)
400—	18 (3%)	1 (1%)	3 (5%)		22 (3%)
Summa företag	533 (100%)	89 (100%)	54 (100%)	36 (100%)	712 (100%)

<sup>1</sup> inkl. de som icke har svarat

Tabell B11:24. De allmännyttiga bostadsföretagens förvaltning. Lägenhetsbeståndet fördelat efter styrelsesammansättning.

Förvaltningen handhas av:	Styrelsesammansättning				Summa lägenheter
	Helkommunal	Kommunal majoritet jämte HSB-representation	Kommunal majoritet jämte Riksbyggen-representation	Kommunal majoritet jämte representation fr. annan än Riksb. eller HSB	
Helt egen personal	393 858 (87%)	1 826 (7%)	9 035 (30%)	10 803 (57%)	415 522 (79%)
Kommunen, helt el. delvis HSB, helt eller delvis Riksbyggen,	27 620 (6%)	434 (2%)		268 (1%)	28 322 (5%)
helt el. delvis Annan, helt eller delvis	17 328 (4%)	24 981 (91%)		3 316 (18%)	45 625 (8%)
Summa lägenheter	3 981 (1%)	149 (1%)	21 230 (70%)	934 (5%)	26 294 (5%)
Ej svar	8 425 (2%)		112 (0%)	3 617 (19%)	12 154 (2%)
	451 212 (100%)	27 390 (100%)	30 377 (100%)	18 938 (100%)	527 917 (100%)
	1 317	1 481		166	2 964



## UPPGIFTER OM DE ALLMÄNNYTTIGA BOSTADSFÖRETAGEN

Företagets namn	Kommun	Länsbokstav
Fullständig adress	Tel (äv. riktnr)	

1. Vilken är företagets associationsform?

- Aktiebolag       Stiftelse       Ekonomisk förening       .....

2. När bildades företaget?

År .....

När godkändes företaget som allmännyttigt?

År .....

3. a) Är företaget medlem i Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO?

- ja       nej

b) Är företaget medlem i Sveriges kooperativa och allmännyttiga bostadsföretags förhandlingsorganisation, K A B?

- ja       nej

4. Har företaget överenskommelse om förhandlingsordning med hyresgästförening?

- ja, sedan år.....       nej

5. Har annat allmännyttigt bostadsföretag uppgått i företaget 1.1 1971 eller tidigare?

- ja       nej

Om ja, ange när och med vilka sammanläggning skett

6. Planeras eller övervägs sammanläggning av företaget med annat allmännyttigt företag?

- ja       nej

Om ja, ange vilka företag som berörs av den eventuella sammanläggningen och när denna skulle kunna ske.

7. a) Hur stort var företagets grundkapital 1.1 1971 (aktiekapital eller grundfond. Jfr 16 § bostadslånekungörelsen)? .....

kr

b) Har grundkapitalet i sin helhet tillskjutits av kommunen?

ja

nej

Om nej, ange vilka som tillskjutit grundkapital och vars och ens procentuella andel.

.....  
 .....

8. Utses styrelsen i sin helhet av kommunen (alt. av stämma på förslag av kommunen. Jfr 5 § bostadslånekungörelsen)?

ja

nej

Om nej, ange vilka som utser styrelseledamöter (alt. har förslagsrätt) och hur många ledamöter var och en utser.

.....  
 .....

**Uppgifter om företagets fastighetsbestånd 1.1 1971**

9. a) Hur många bostadslägenheter fanns 1.1 1971 i företagets då färdigställda hus (=inflyttade till minst 75 %)? .....

lgh

b) Hur många av dessa lägenheter fanns i bostadshus som färdigställda

före 1950? ..... lgh

1950—1959? ..... lgh

efter 1959? ..... lgh

c) Hur stort var det sammanlagda taxeringsvärdet av företagets fastighetsbestånd 1.1 1971?

..... kr

d) Hur stort var det sammanlagda pantvärdet av företagets fastighetsbestånd 1.1 1971 (fastställt av lånemyndighet enl 27 § bostadslånekungörelsen eller motsv. äldre best.)?

..... kr

**Uppgifter om företagets produktion av flerfamiljshus 1966—1970**

10. a) Ange i nedanstående tablå hur stor produktion av lägenheter i flerfamiljshus som företaget påbörjat (=erhållit prel. lånebeslut för) vart och ett av åren 1966—1970, fördelat efter de upphandlingsformer för byggmästeri som tillämpats.

Upphandlingsform	Antal påbörjade lgh i flerfamiljshus				
	1966	1967	1968	1969	1970
Öppen anbudstävling	....	....	....	....	....
Inbjuden anbudstävling	....	....	....	....	....
Förhandlingsentr. (upph. utan föregående tävling)	....	....	....	....	....
Byggt i egen regi	....	....	....	....	....

b) Ange på hur många **upphandlingsomgångar** (=skilda anbudsfrågor, skilda entreprenadavtal) den under a) redovisade produktionen fördelar sig.

c) Har företaget under perioden 1966—1970 som byggherre uppfört flerfamiljshus utanför den egna kommunens gränser?

ja  nej

Om ja, ange hur många lägenheter som påbörjats under perioden och inom vilka kommuner husen uppförts.

11. a) Har företaget egen tillverkning av byggnadsmaterial eller byggkomponenter eller har företaget ägarintressen i företag som har sådan tillverkning?

ja  nej

Om ja, ange vilka materialslag som tillverkas samt, om tillverkningen ej sker i företagets eget namn, tillverkningsföretagets namn och ägare.

b) Har företaget när det gäller den produktion som upphandlats genom entreprenad under perioden 1966—1970 i anbudsunderlaget lämnat anvisning om att material av viss tillverkning skulle användas (t ex material av företagets egen tillverkning eller material som delupphandlats av företaget eller som blivande entreprenör skulle upphandla i en av byggherren bestämd ordning. Här avses inte när standard- eller funktionskrav uppställts utan angivande av tillverkare eller inköpskälla)?

ja  nej

Om ja, ange för hur stor produktion (hur många lgh) anvisningar av åsyftad art lämnats samt huvudsakliga materialslag och tillverkare/inköpskällor

#### Uppgifter om företagets produktion av småhus

12. Har företaget uppfört småhus (hus för en eller två familjer)?

ja  nej

Om ja, ange vilket år denna produktion upptogs och hur många hus som t. o. m. 1970 uppförts för försäljning resp. uthyrning.

#### Uppgifter om företagets produktionsplaner för 1971—1975

13. Ange hur många lägenheter i flerfamiljshus och småhus företaget beräknar påbörja vart och ett av åren 1971—1975.

År	lgh i flerfam.hus och	lgh i småhus
1971	.....	.....
1972	.....	.....
1973	.....	.....
1974	.....	.....
1975	.....	.....

## Företagets organisation

14. Ange i nedanstående tablå om uppräknade företagsfunktioner handhas av företagets egen personal, av kommunen eller av annat företag. (Vad som i detta sammanhang avses med de olika funktionerna framgår av noter under tablán.)

Funktion	Handhas av				
	Egen pers	Kommunen	HSB*)	Riksbyggen*)	Annan*)
Verkställande ledning <sup>1)</sup>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ekonomi <sup>2)</sup>	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis
Förvaltning <sup>3)</sup>	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis
Nybyggnad <sup>4)</sup>	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis	<input type="checkbox"/> helt <input type="checkbox"/> delvis

1) = verkställande direktör, verkställande ledamot eller verkställande funktionär

2) = budgetering och ekonomisk ledning

3) = arbetsledning och fastighetsskötsel

4) = översiktlig planering, projektledning och byggnadskontroll

\*) Om någon eller några funktioner handhas av annan än egen personal eller kommunen, ange för varje funktion företagets namn och om uppdraget avser kortare eller längre tid än tre år (betr. funktionen "nybyggnad" är uppdraget att anse som långvarigt även när det lämnas projektvis men återkommande till samma uppdragstagare)

Byggnadsutredningen tackar för företagets medverkan och erinrar om att företaget ombedes insända det besvarade formuläret till utredningen senast den 22 mars 1971 och att härvid medsända

1. Företagets bolagsordning eller stadgar
2. Senaste årsberättelse
3. I förekommande fall kopia av avtal med företag som handhar fastighetsförvaltning eller andra uppgifter för företaget.

Uppgiftslämnarens namn (textat)	Tel (äv. riktnr)
---------------------------------	------------------

## Kronologisk förteckning

---

1. Ämbetsansvaret II. Ju.
2. Svensk möbelindustri. I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning. Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken. Fö.
5. CKR (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I. Beskrivning av reklamen. U.
7. Reklam II. Beskrivning och analys. U.
8. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare.)
9. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. U. (Utkommer senare.)
10. Godsbefordran till sjöss. Ju.
11. Förenklad löntagarbekattning. Fi.
12. Skadestånd IV. Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder. In.
14. Revision av vattenlagen. Del 2. Ju.
15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. Ju.
16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. (Följdförfattningar) Ju.
17. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. Ju.
18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. Ju.
19. Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. U.
21. Svävarfartslag. K.
22. Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. Ju.
23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. U.
24. Vägfrakttavlet II. Ju.
25. Naturgas i Sverige. I.
26. Förskolan 1. S.
27. Förskolan 2. S.
28. Konsumentköplag. Ju.
29. Konsumentupplysningar om försäkringar H.
30. Bostadsanpassningsbidrag. In.
31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor. Jo.
32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? C.
33. Förhandlingsrätt för pensionärer. In.
34. Familjestöd. S.
35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. Jo.
36. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. U.
37. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1—19. U.
38. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfundens ekonomi. U.
39. Abortfrågan. Remissyttranden. Ju.
40. Konkurrens i bostadsbyggandet. In.



## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Ämbetsansvaret II. [1]  
Godsbefordran till sjöss. [10]  
Skadestånd IV. [12]  
Revision av vattenlagen. Del 2. [14]  
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. [18]  
Domstolsväsendet IV. Skiljedomstol. [22]  
Vägraktavtalet II. [24]  
Konsumentköplag. [28]  
Abortfrågan. Remissyttranden. [39]

### Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och Intendenturförvaltning. [3]  
Säkerhets- och försvarspolitiken. [4]

### Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26] 2. Förskolan 2. [27]  
Familjestöd. [34]

### Kommunikationsdepartementet

CKR (Centrala körkortsregistret) [5]  
Svåvarfartslag. [21]

### Finansdepartementet

Förenklad löntagarbekskattning. [11]

### Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6] 2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7] 3. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [8] (Utkommer senare.) 4. Reklam IV. Reklamens bestämningsfaktorer. [9] (Utkommer senare.)  
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [19]  
Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. [20]  
Högre utbildning — regional rekrytering och samhälls-ekonomiska kalkyler. [23]  
1968 års beredning om stat och kyrka. 1. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. [36] 2. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1—19. [37] 3. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfundets ekonomi. [38]

### Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]  
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. [35]

### Handelsdepartementet

Konsumentupplysning om försäkringar. [29]

### Inrikesdepartementet

Kommersiell service i glesbygder. [13]  
Bostadsanpassningsbidrag. [30]  
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]  
Konkurrens i bostadsbyggandet. [40]

### Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]

### Industridepartementet

Svensk möbelindustri. [2]  
Naturgas i Sverige. [25]



Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-00237-x  
WIKING LITO 72.660

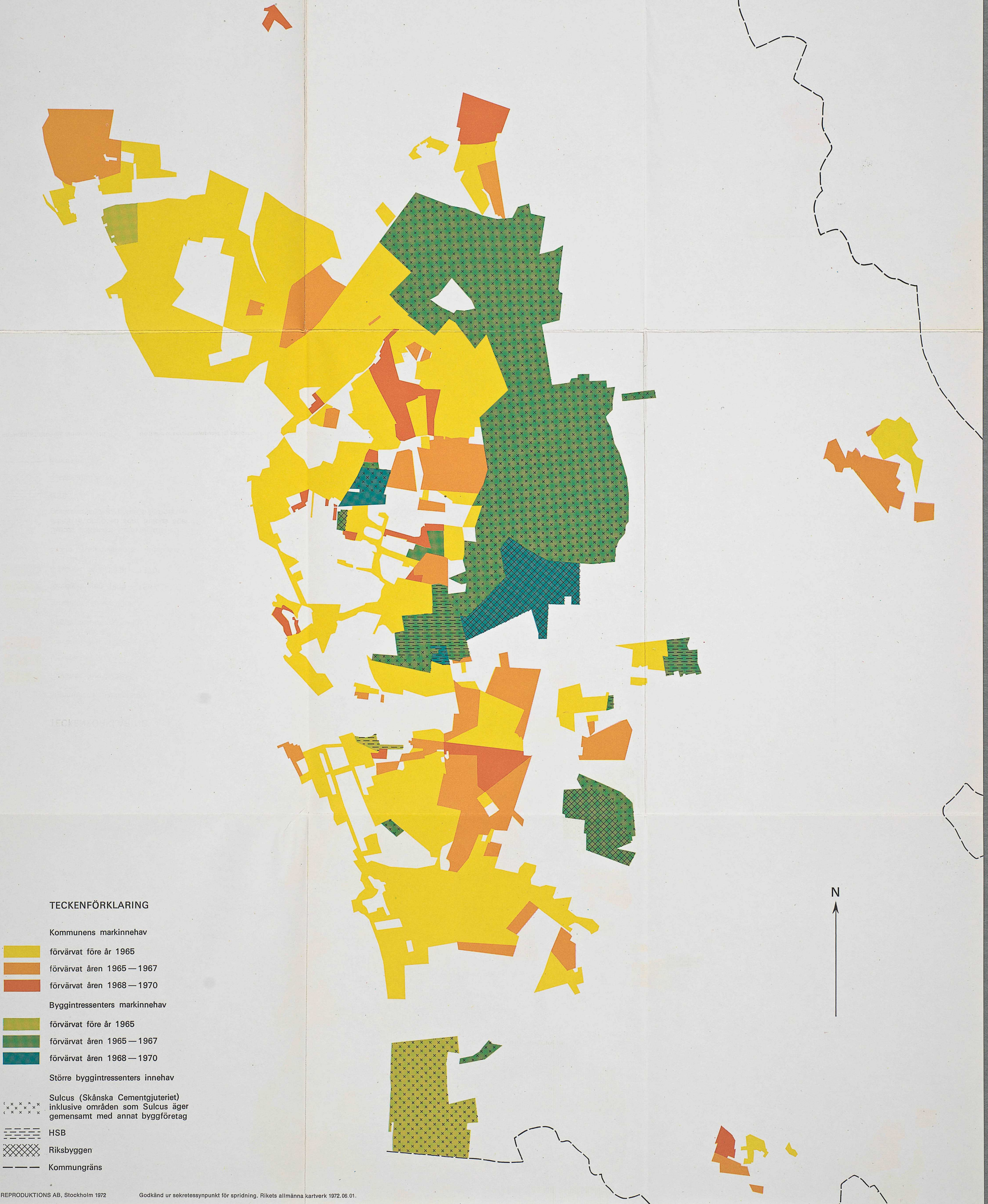


# HELSINGBORG

KOMMUNENS OCH BYGGINTRESSENTERS  
INNEHAV AV EXPLOATERINGSMARK INOM  
HELSINGBORGS KOMMUN 1970—71

Skala 1 : 40 000

0 2 km



# VÄSTRA SKÅNE

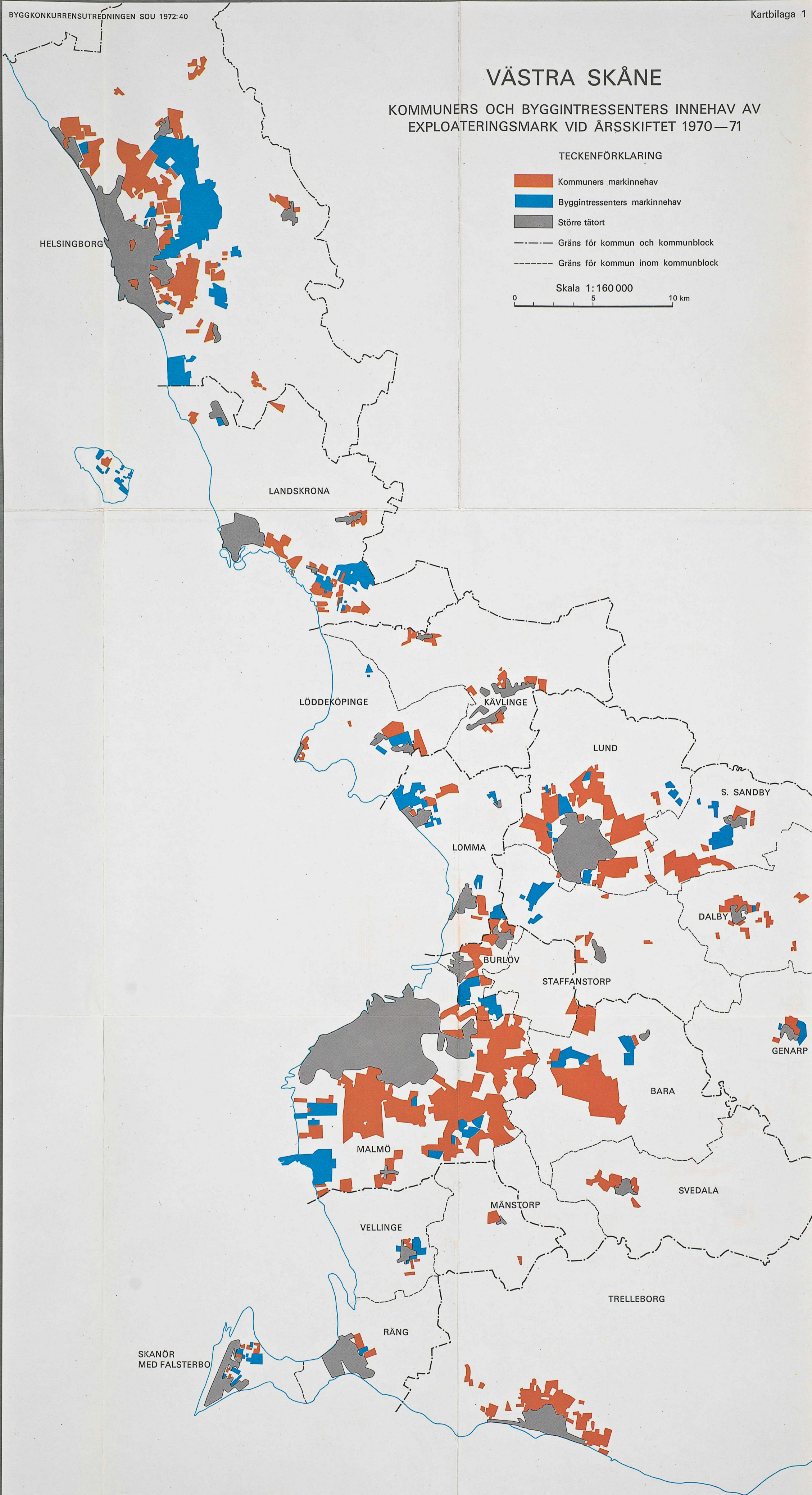
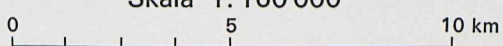
## KOMMUNERS OCH BYGGINTRESSENTERS INNEHAV AV EXPLOATERINGSMARK VID ÅRSSKIFTET 1970—71

### TECKENFÖRKLARING

- Kommuners markinnehav
- Byggintressenters markinnehav
- Större tätort

- Gräns för kommun och kommunblock
- Gräns för kommun inom kommunblock

Skala 1:160 000

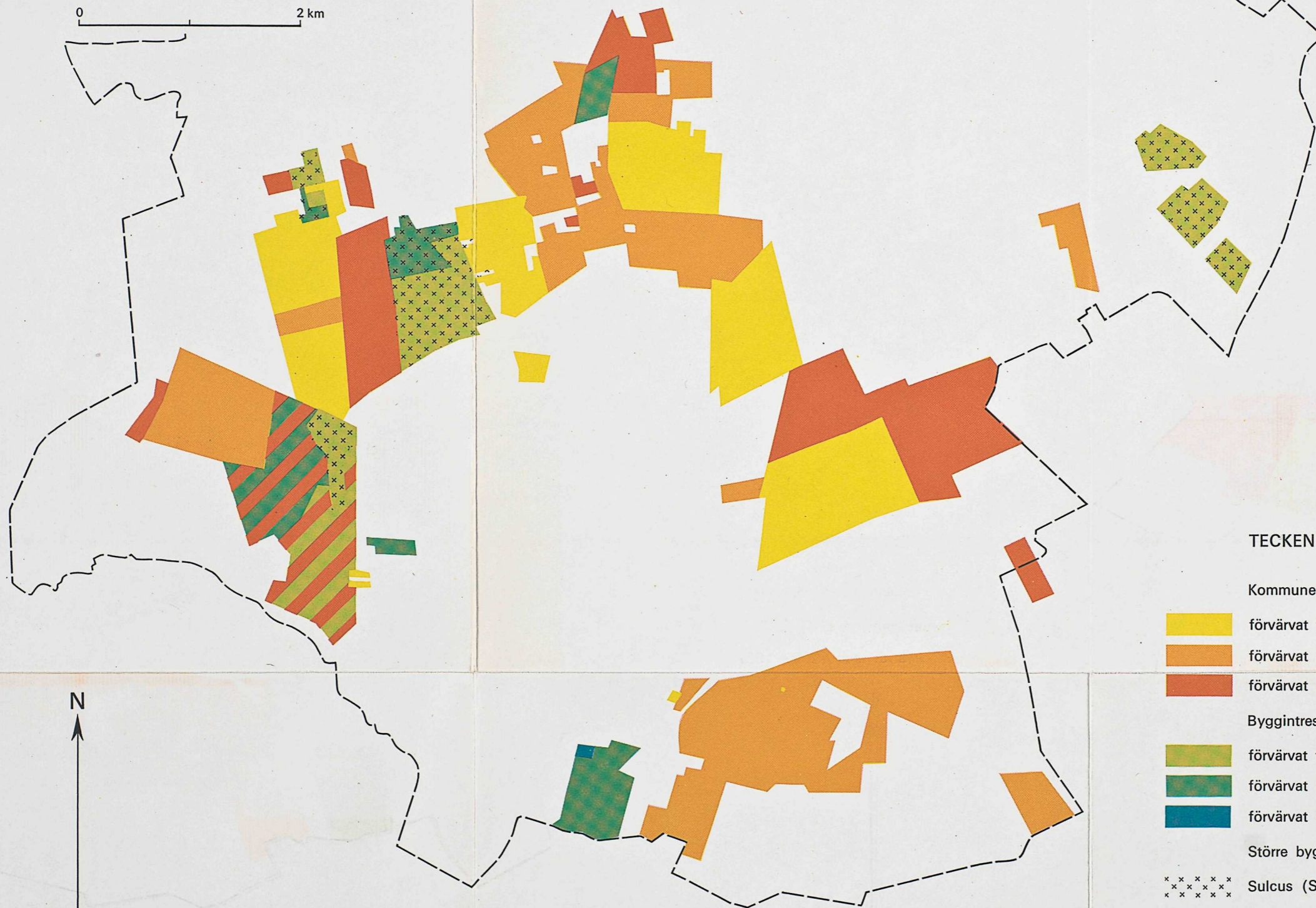


# LUND

## KOMMUNENS OCH BYGGINTRESSENTERS INNEHAV AV EXPLOATERINGSMARK INOM LUNDS KOMMUN VID ÅRSSKIFTET 1970—71

Skala 1: 40 000

0 2 km



### TECKENFÖRKLARING

#### Kommunens markinnehav

- förvärvat före år 1965
- förvärvat åren 1965—1967
- förvärvat åren 1968—1970

#### Byggintressenters markinnehav

- förvärvat före år 1965
- förvärvat åren 1965—1967
- förvärvat åren 1968—1970

#### Större byggintressenters innehav

- Sulcus (Skånska Cementgjuteriet)
- Kommungräns