



**Beslutsunderlag J**  
Styrelsen 2019-009-30  
Diarienummer 0049/19

Handläggare: Andreja Sarcevic, bolagsansvarig  
Telefon: 031- 368 54 61  
E-post: andreja.sarcevic@gshab.goteborg.se

## Yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) om ett kommunalt byggbolag

### Förslag till beslut

I styrelsen för Göteborgs Stadshus AB:

1. Styrelsen avstyrker motionens förslag om ett kommunalt byggbolag.
2. Styrelsen överlämnar yttrandet för vidare hantering i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

### Sammanfattning

Göteborg Stadshus AB [nedan Stadshus] har ombetts att inkomma med ett yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) om att låta Framtiden Byggutveckling AB bli ett utförande byggbolag.

Motivet är att genom ett byggbolag i egen regi arbeta med innovativa modeller för att pressa priserna och därmed hålla hyrorna nere. På så sätt kan allmännyttan skapa bostäder åt alla för att minska segregationen i Göteborg.

Sammantaget är Stadshus bedömning att motionens förslag bör avstyrkas med beaktande av följande skäl:

- Att starta ett utförande byggbolag innebär allt för stora ekonomiska risker samtidigt som möjligheter till kostnadsbesparingar är allt för osäkra för att motivera att kommunen startar och driver ett eget byggbolag.
- I och med den rådande kompetensbristen inom byggbranschen kan rekryteringsfrågan bli en stor utmaning, om inte den allra största, när det gäller att etablera ett utförande kommunalt byggbolag.
- Det finns potential, både internt inom Framtidenkoncernen och i samverkan mellan koncernen och stadens övriga delar, att arbeta med olika verktyg för att få ner kostnaderna i nyproduktion för att därigenom bidra till målet om bostäder till rimliga hyror och åt alla typer av konsumenter.

### Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av motionens förslag är svåra att bedöma. I ärendet förs ett resonemang om att det innebär stora ekonomiska risker att driva ett byggbolag i egen regi samtidigt som möjligheter till kostnadsbesparingar är allt för osäkra för att motivera att kommunen driver ett eget byggbolag.

Bland annat finns risk för betydande fördröjningar och fördyringar av nyproduktionsprojekt till följd av att ett kommunalt byggbolag omfattas av Lagen om offentlig upphandling vilket innebär att bolaget måste upphandla alla tjänster som bolaget inte kan tillhandahålla på egen hand.<sup>1</sup> Konsekvensen kan bli att det tar längre tid att genomföra projekten med ökade fasta kostnader som följd. En viktig skillnad vad gäller förutsättningar för ett kommunalt byggbolag jämfört med ett privat är att det kommunala bolaget enbart får bedriva verksamhet på en geografiskt begränsad marknad och mot en kund, vilket begränsar bolagets möjlighet till riskspridning.

## **Barn-, jämställdhets-, miljö och mångfaldsperspektivet**

De direkta konsekvenserna för ovanstående perspektiv är i detta skede svåra att tydliggöra.

## **Omvärldsperspektivet**

Frågan om att starta kommunalt byggbolag har aktualiserats och utretts i flera kommuner. Stadshus har bland annat tagit del av en utredning som Malmö stad genomförde år 2015 (för mer hänvisning till utredningen se nedan avsnittet Beskrivning av ärendet). I beredningen av ärendet har Stadshus varit i kontakt med SKL och Sveriges Allmännyttta (tidigare SABO) för att se om det finns andra kommuner som har startat egna byggbolag. Vi har inte funnit något aktuellt exempel på kommun i Sverige som startat ett byggbolag i egen regi.

Nyligen har LO lämnat tre förslag för en jämlik bostadsmarknad, varav ett är att införa ett allmännyttigt statligt byggbolag, bland annat för att genom ökad konkurrens bidra till lägre byggkostnader ([http://www.lo.se/start/politiska\\_sakfragor/jamlikhet](http://www.lo.se/start/politiska_sakfragor/jamlikhet)).

## **Bilaga**

1. Motion från Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) om ett kommunalt byggbolag

---

<sup>1</sup> Lagen om offentlig upphandling (LOU), 2016:1145

## Ärendet

Stadshus har ombetts att inkomma med ett yttrande över motionen från Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) om att låta Framtiden Byggutveckling AB bli ett utförande byggbolag. Yttrandet ska styrelsebehandlas och överlämnas till kommunstyrelsen senast den 14 oktober.

Föreliggande ärende är Stadshus yttrande över motionens förslag.

## Beskrivning av ärendet

I motionen föreslår Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) att Framtiden Byggutveckling AB uppdras att vara totalentreprenör för de byggen som bolaget utför samt att Göteborgs Stadshus AB ges i uppdrag att utreda en plan för att Byggutveckling ska bli ett byggande bolag med alla produktionsled för Förvaltnings AB Framtiden.

Enligt motionen låter bostadsbolagen ofta bygga dyra bostäder eller hyresrätter med höga hyror. Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart att ensidigt låta marknaden styra bostadsbyggandet. Kommunen behöver istället bygga hyresrätter med rimliga hyror som vanligt folk har råd att bo i. Motionärerna anser därför att staden behöver arbeta med innovativa modeller för att pressa priserna och för att skapa bostäder åt alla för att minska segregationen i Göteborg. Genom att låta Byggutveckling vara ett utförande byggbolag kan staden pressa priserna som allmännyttan får betala för nyproduktionen och därmed hålla hyrorna nere.

### Stadshus överväganden

Nedan redogör Stadshus för legala och kommersiella förutsättningar för att starta ett utförande byggbolag. Slutligen förs ett resonemang om olika slags åtgärder och verktyg som kan användas inom befintlig struktur.

### Legala förutsättningar för kommunalt byggbolag

Stadshus har tagit del av Malmö Stads utredning av möjligheten att starta ett kommunalt byggbolag.<sup>2</sup> Av utredningen framgår bland annat att de legala förutsättningarna i sig inte utgör hinder för att driva ett byggbolag i kommunal regi.

Enlig bestämmelserna i kommunallagen får en kommun som huvudregel endast engagera sig i verksamhet som är av allmännyttig natur.<sup>3</sup> Bostadsförsörjning faller inom den kommunala kompetensen och därmed anses även byggandet av bostäder i kommunal regi vara kompetensligt. Bolaget får dock enbart bygga åt kommunen och inte bedriva verksamheten på den allmänna marknaden.

Sedan 2008 finns det regler i konkurrenslagen<sup>4</sup> som bland annat syftar till att förhindra att kommuner och kommunala bolag bedriver verksamhet som snedvrider förutsättningar för effektiv konkurrens på marknaden. Mot bakgrund av att byggverksamhet i kommunal regi är lagenlig utgör konkurrenslagen i sig inte något förbud för kommunen att driva ett byggbolag. Möjligen kan diskuteras hur det tänkta byggbolaget anses förhålla sig till marknaden.

---

<sup>2</sup> Malmö stads tjänsteskrivelse STK-2015-970, Avrapportering uppdrag kommunalt byggbolag

<sup>3</sup> Kommunallag 2017:725, 2 kap. 7 §

<sup>4</sup> Konkurrenslagens regler om konflikt gällande kommunal säljverksamhet (2008:579)

I utredningen från Malmö konstateras vidare att Lagen om offentlig upphandling (LOU) inte hindrar kommunen att genom avtal låta bolaget utföra byggnation för kommunens behov. Däremot anses det kommunägda byggbolaget vara en upphandlande myndighet och omfattas således av reglerna i LOU.

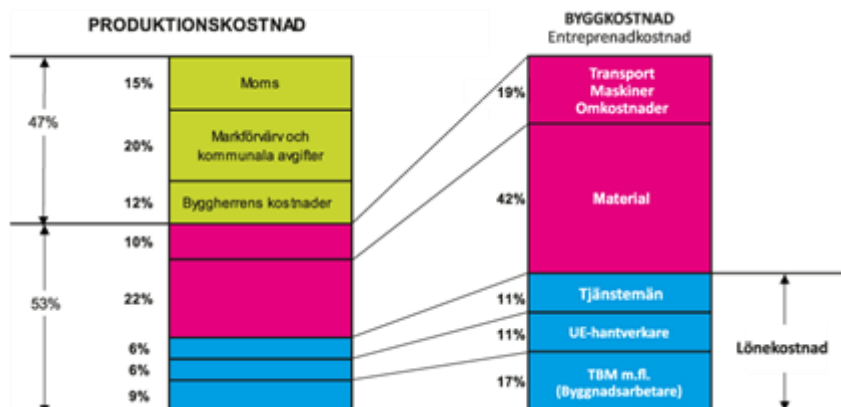
Vidare konstateras i utredningen att det inte finns några avgörande skattemässiga hinder för kommunen att starta byggverksamhet i bolagsform. Samtidigt har det betydelse ur ett moms- och skattemässigt perspektiv var i bolagsstrukturen kommunen väljer att placera byggbolaget, vilket kräver en djupare analys.

### Kommersiella förutsättningar för kommunalt byggbolag

Enligt motionen kan priser som allmännyttan betalar för nyproduktion pressas genom att ha utförande byggbolag vilket gör att hyrorna i nyproduktionen kan hållas nere.

Sveriges Byggindustrier uppgav 2016 att den totala produktions- och byggkostnaden för nya bostadshus fördelas enligt följande:

- Byggkostnad (entreprenörens kostnader)
- Byggherrekostnad
- Markkostnad
- Moms



Källa: SCB, Sveriges Byggindustrier

Produktionskostnad är den totala kostnaden för ett byggprojekt efter att alla led i byggprocessen är inräknade; markförvärv, projektering, kommunala avgifter, kontroll, besiktning, garantier, försäkringar, kreditivränta, entreprenadarbeten och mervärdesskatt. Byggkostnaden, dvs kostnader förknippade med uppförandet av byggnaden, utgör 53 % av den totala produktionskostnaden. Utöver lönekostnader utgör kostnader för markförvärv och material en stor del av den totala kostnaden.

Konkurrensverket har gjort en uppföljning av vad som hänt med konkurrensen inom bostadsbyggandet mellan åren 2015–2018.<sup>5</sup> Studien visar att det har kommit in fler aktörer inom bostadsmarknaden och att marknaden har blivit något mindre koncentrerad under den senaste femårsperioden. Fler byggbolag är idag aktiva i Sverige jämfört med tidigare. Rapporten visar dock att det inte finns några andra tydliga tecken på att

<sup>5</sup> Konkurrensverket 2018:7, Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

konkurrensen förbättrats. Trots lägre marknadsandelar har de fyra största byggföretagen<sup>6</sup> fortfarande en stark ställning på delar av marknaden för bostadsbyggande.

En av slutsatserna i rapporten är att en stor del av förklaringen till ökade byggpriser ligger i högre materialkostnader, vilket utgör en stor del av den totala produktionskostnaden. Det finns ett antal produktområden där priserna stigit snabbt de senaste åren, det saknas dock studier av konkurrensen inom byggmaterialindustrin. Dessutom menar Konkurrensverket att kommunala särkrav utgör ett problem, trots en lagändring 2015, och det finns skäl att utreda hur dessa påverkar bostadsbyggandet och konkurrensen.

I Malmö Stads utredning har de kommersiella förutsättningarna för att starta ett byggbolag i kommunal regi belysts. Sammantaget visar utredningen följande:

- Det finns inte några uppenbara möjligheter att sänka kommunens byggkostnader genom att starta ett byggbolag i egen regi, utan det är snarare förenat med stora risker.
- LOU gäller för det kommunala byggbolaget avseende inköp. Då upphandlingsprocessen bedöms som mycket omständlig bidrar sannolikt inte bildandet av ett utförande byggbolag till någon kostnadsbesparing för kommunen.

I Malmö stads utredning har jämförelser av omsättning och marginaler gjorts för några byggbolags entreprenadverksamhet av varierande storlek. Generellt är vinstmarginalen för ren entreprenadverksamhet på en konkurrensutsatt marknad relativt liten. För att inte riskera att vältra över kostnaderna på skattekollektivet behöver ett byggbolag i kommunal regi säkerställa rimlig avkastningsnivå. Utredningen menar att de företagsekonomiska förutsättningarna för en kommun att driva ett byggbolag är små och står inte i proportion till de risker det medför. En viktig skillnad vad gäller förutsättningar för ett kommunalt byggbolag jämfört med ett privat är att det kommunala bolaget enbart får bedriva verksamhet på en geografiskt begränsad marknad och mot en kund, vilket begränsar bolagets möjlighet till riskspridning.

Dagens byggtreprenörer skiljer sig från tidigare då man ofta hade byggarbetare i den egna organisationen. Idag har byggföretag alltmer gått över till att köpa tjänster av underleverantörer. Det är sällan som ett byggbolag tillhandahåller samtliga aktiviteter och leveranser som normalt ingår i ett byggprojekt i egen regi. Ett kommunalt byggbolag omfattas av LOU vilket innebär att bolaget måste upphandla de tjänster som bolaget inte kan tillhandahålla på egen hand. Konsekvensen kan bli att det tar längre tid att genomföra projekten med ökade fasta kostnader som följd.

För att kunna bygga mer kostnadseffektivt än vad som sker genom upphandling av entreprenader krävs det att det kommunala byggbolaget besitter spetskompetens inom en rad områden (bl.a. projektkalkylering, projektledning, installationsamordning, inköp, byggplatsledning, kunskap om olika myndighetskrav mm.). I och med den rådande kompetensbristen inom byggbranschen kan rekryteringsfrågan bli en stor utmaning, om inte den allra största, när det gäller att etablera ett utförande kommunalt byggbolag.

---

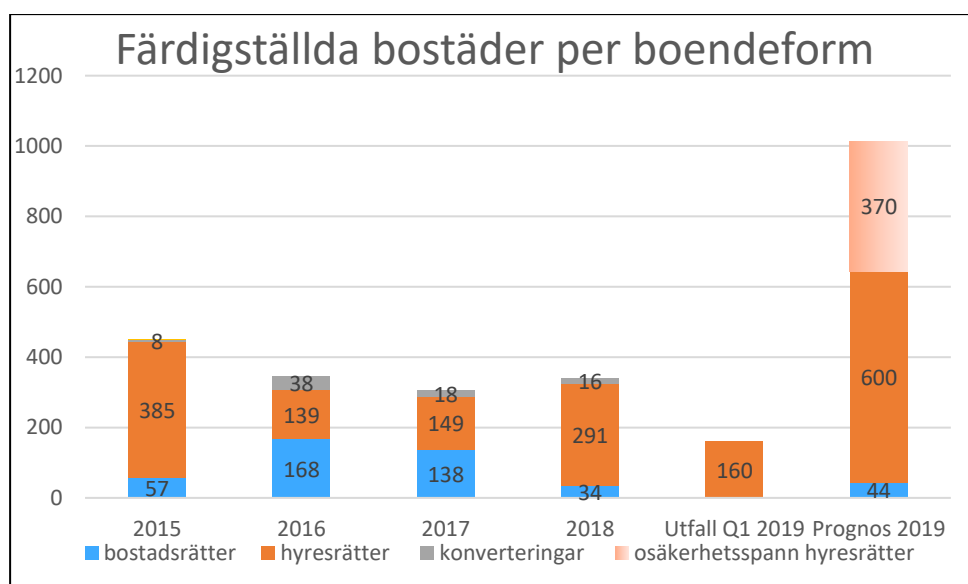
<sup>6</sup> De fyra största byggföretagen i Sverige är Peab, Skanska, NCC och JM.

## Åtgärder och verktyg som kan användas inom stadens befintliga struktur

Framtidenkoncernens nyproduktionsvolym har under de senaste 15–20 åren legat på en låg nivå med en viss ökning under perioden 2012–2014. Detta trots att moderbolaget Förvaltnings AB Framtiden [Framtiden] i flera olika utredningar konstaterat att potentialen för ökad bostadsproduktion finns och att den politiska målsättningen successivt skärpt kraven på en högre volym.

Som ett resultat av bolagsöversynen och efterföljande utredningar fick Framtiden ett nytt ägardirektiv vilket bland annat fastställer moderbolagets roll och ansvar för nyproduktionen.<sup>7</sup> Kommunfullmäktige beslutade att samla nyproduktionen i ett nytt dotterbolag till Framtiden men att låta moderbolaget fatta strategiska beslut om inriktning, omfattning och finansiering. Huvuddelen av koncernens kompetens inom byggnation, projektledning/projektutveckling och upphandling samlades således inom det nya byggherrebolaget Framtiden Byggutveckling AB. Enligt ägardirektivet övergår ansvaret för förvaltning och ägande av de nyproducerade fastigheterna från byggherrebolaget till något av de allmännyttiga bostadsbolagen.

Sedan bildandet av Stadshuskoncernen år 2015 har koncernmoderbolaget haft tydlig fokus på Framtidenkoncernens nyproduktion genom ägardialoger och handlingsplaner. För perioden 2015–2019 redovisar Framtiden följande vad gäller antal färdigställda bostäder:



Källa: Förvaltnings AB Framtiden

Framtiden gör bedömningen att koncernen har förmåga att bygga 14 000 bostäder under kommande 10-årsperiod i enlighet med mål i kommunfullmäktiges budget. Mot bakgrund av långa ledtider i planeringsprocessen är det först nu som projekt som planerats av det nya byggherrebolaget Byggutveckling börjar genomföras.

<sup>7</sup> KF 2015-06-11 § 32 Processägarskap för nyproduktion av bostäder inom Framtidenkoncernen samt Egnahems legala förutsättningar

Stadshuset konstaterar att ökade politiska krav avseende volym i kombination med koncernens kraftsamling kring nyproduktion genom Framtiden Byggutveckling börjar ge avsedd effekt vad gäller antalet nyproducerade bostäder.

När det gäller produktionskostnader är det svårare att dra några entydiga slutsatser av vilken effekt byggherrebolaget har haft hittills. Enligt uppgift arbetar bolaget aktivt med att bredda marknaden och attrahera utländska företag till Göteborg, med industriellt byggande, ramavtal och upprepningseffekter och att stärka små och medelstora företag i syfte att pressa priserna. Dessa åtgärder är just sådana som konkurrensverket menar bidrar till en bättre konkurrens inom byggsektorn och lägre byggkostnader. Systerbolaget Egnahemsbolaget, som bygger bostadsrätter och småhus, fokuserar helt på industriellt byggande och modulhus för att minska produktionskostnader och möjliggöra billigare bostäder.

Konkurrensverket har exempelvis betonat att ökad samordning mellan de allmännyttiga bostadsbolagen vid upphandling kan förbättra anbudskonkurrensen och stimulera industriellt byggande och därigenom pressa ned byggpriser.<sup>8</sup> Ett konkret exempel är branschorganisationens Sveriges Allmännytta (tidigare SABO) ramavtalsupphandlingar av nyckelfärdiga Kombohus som kan underlätta för byggtreprenörer att industrialisera byggandet samt öppna upp möjligheten för fler utländska företag att konkurrera om anbudet, vilket kan leda till sänkta byggkostnader.

Andra sätt som Framtiden lyfter fram i ägardialogen med Stadshuset som viktiga verktyg för att få ner kostnader i nyproduktion är strategiska markförvärv (som kan göras i bolagsform) och förvärv av byggrätter, möjlighet att kunna sälja mark, att i större utsträckning kunna bygga ut allmän platsmark i egen regi samt fler detaljplaner och markanvisningar. Dialog och samverkan med de planerande nämnderna pågår för att hantera frågorna.

Ett område som har varit föremål för ägardialog och handlingsplan 2018 är Framtidenkoncernens arbete med mobilitetslösningar och parkeringsfrågor vid nyproduktion. Det finns stor potential i att använda befintlig bilparkering effektivare samtidigt som det också behövs ett utvecklingsarbete i staden mellan berörda bolag och förvaltningar för att skapa goda förutsättningar för stärkt mobilitet och fler bostäder, så att fler bostäder kan byggas till rimliga hyror.<sup>9</sup>

Antal bostadsförvaltande bolag inom Framtidenkoncernen har varit föremål för utredning på uppdrag av kommunfullmäktige.<sup>10</sup> Utredningen har inte syftat till att specifikt belysa kostnader i nyproduktion, skälet till att den omnämns här är att den visar på möjliga finansiella synergier inom Framtidenkoncernen. En fusion av dotterbolagen i moderbolaget uppskattas ge 25 procent av koncernens totala administrationskostnad, vilket skulle innebära cirka 130 mnkr i årlig synergi. Den initiala omstruktureringskostnaden uppskattas till 60–90 mnkr men då potentiell besparing vida

---

<sup>8</sup> Konkurrensverket 2018:7, Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

<sup>9</sup> Stadshuset AB styrelse 2019-01-21, Förvaltnings AB Framtidens återrapportering av uppdrag i handlingsplanen 2018 – parkeringsfrågor vid nyproduktion

<sup>10</sup> KF 2019-05-23 § 30, Avrapportering av kommunfullmäktiges uppdrag gällande antal bostadsförvaltande bolag

överstiger omstruktureringskostnaden är återbetalningstiden förhållandevis kort. Översatt till nyproduktionsvolymen motsvarar sparade finansiella synergier att Framtidenkoncernen skulle kunna bygga cirka 200 nya lägenheter per år inom ramen för koncernens finansiella strategi. Enligt utredningen bedöms potentialen inom nuvarande struktur vara begränsad utöver vad som redan görs.

## **Bedömning av Stadshus vd**

Sammanfattningsvis gör Stadshus följande bedömning:

- Att starta ett utförande byggbolag innebär allt för stora ekonomiska risker samtidigt som möjligheter till kostnadsbesparingar är allt för osäkra för att motivera att kommunen startar och driver ett eget byggbolag.
- I och med den rådande kompetensbristen inom byggbranschen kan rekryteringsfrågan bli en stor utmaning, om inte den allra största, när det gäller att etablera ett utförande kommunalt byggbolag.
- Risk finns för att förslaget kan leda till betydande fördröjning och fördyrning av nyproduktionsprojekt då det innebär en stor mängd upphandlingar enligt LOU.
- Det finns potential, både internt inom Framtidenkoncernen och i samverkan mellan koncernen och stadens övriga delar, att arbeta med olika verktyg för att få ner kostnaderna i nyproduktion för att därigenom bidra till målet om bostäder till rimliga hyror och åt alla typer av konsumenter.

Sammantaget är bedömningen att motionens förslag att uppdra åt Framtiden Byggutveckling AB att vara totalentreprenör för byggen som bolaget utför samt att uppdra åt Göteborgs Stadshus AB att utreda en plan för att Byggutveckling AB ska bli ett byggande bolag med alla produktionsled för Förvaltnings AB Framtiden, bör avstyrkas.

Stefan Söderlund  
VD, Göteborgs Stadshus AB





---

## Handling 2019 nr 84

# Motion av Daniel Bernmar (V) och Johan Zandin (V) om ett kommunalt byggbolag

Bostadsbristen är stor i Göteborg. Befolkningen har ökat mer än antalet bostäder vilket leder till fler personer i varje bostad. Ofta är det barnfamiljer som lever trångt i för små lägenheter. Det finns dessutom många unga vuxna som väntar på att få flytta hemifrån.

Bostadsbolagen låter ofta bygga dyra bostadsrätter eller hyresrätter med höga hyror. Det är inte samhällsekonomiskt hållbart att ensidigt låta marknaden styra bostadsbyggandet. Kommunen behöver istället bygga hyresrätter med rimliga hyror som vanligt folk har råd att bo i.

Problem som bidrar till detta är att byggmarknaden är överhettad men också att den präglas av att vara en oligopolmarknad som leder till en mycket hög prisutveckling, bland den högsta i Europa. Boverket har konstaterat att kostnadsutvecklingen för att producera bostäder är likvärdig med våra nordiska grannländer men att prisbilden påverkas också vilket utbud av byggare det finns och de vinster som tas ut i olika led under produktionen. Det är tydligt att problemet med få och stora aktörer på bygg- och materialsidan därmed ökar de priser som slutkonsumenten (hyresgästen) betalar för sitt boende.

I den situation Göteborg befinner sig i, med ett behov av fortsatt högt byggande och av bostäder som människor har råd med gör det situationen prekär inför framtiden. Vi måste arbeta med innovativa modeller för att pressa priserna och för att skapa bostäder för alla för att minska segregationen i vår stad.

Framtiden Byggutveckling skapades som ett steg mot att få ett byggande bolag genom att ta över byggherrerollen. Kommunen kan nu ta fler steg mot att bolaget ska bli ett utförande byggbolag. Genom att bli ett utförande byggbolag kan vi pressa priserna som allmännyttan får betala för sin nyproduktion och därmed hålla hyrorna lägre. Allmännyttan finns också i hela Göteborg och är potentiellt en stark motor för att motverka segregationen men för att de ska vara möjligt krävs rimliga hyror även i nyproduktion.

### **Kommunfullmäktige föreslår besluta**

Framtiden Byggutveckling AB får i uppdrag att vara totalentreprenör för byggen bolaget utför.

Göteborg Stadshus AB får i uppdrag utreda en plan för att Byggutveckling AB ska bli ett byggande bolag med alla produktionsled för Förvaltning AB Framtiden.

**Daniel Bernmar (V)**

**Johan Zandin (V)**