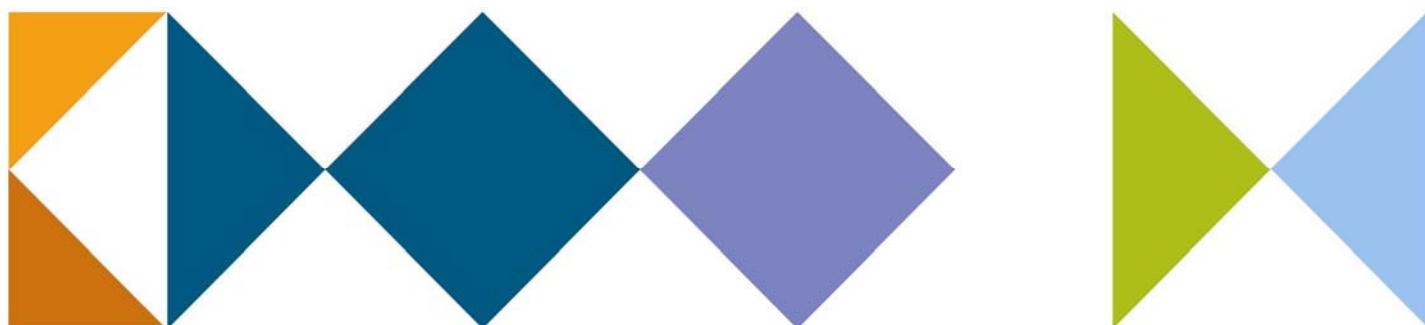




2006:2

Hur fungerar bostadsförsörjningen?





Regeringen
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
103 33 Stockholm

Statskontorets rapport – ”Hur fungerar bostadsförsörjningen?”

Statskontoret har efter kontakter med miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet genomfört en utvärdering av hur arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen genomförs i kommunerna. Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Hur fungerar bostadsförsörjningen?” (2006:2) som ett underlag för vidare beredning i anslutning till det pågående arbetet med översynen av bostadsförsörjningsfrågorna.

Generaldirektör Anders L Johansson har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, avdelningsdirektör Jonas Hammarlund, föredragande, och avdelningsdirektör Monica Rupprecht Hjort var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Jonas Hammarlund

Innehåll

Sammanfattning och slutsatser	7
Bostadsförsörjningsarbetet har brister	8
Mål för hur bostadsförsörjningen borde fungera	10
Förslag till förbättringar riktade till staten	11
Förslag till förbättringar av kommunernas genomförande av politiken	12
Inledning	15
Bakgrund	15
Syfte	16
Metod	16
Mål och medel i bostadspolitiken	19
Bostadsförsörjningen	19
Staten och bostadsförsörjningen	20
Kommunerna och bostadsförsörjningen	20
Fler bostäder till rimliga kostnader	25
Utvecklingstendenser	25
Byggmarknaden	28
Kommunen och bostäder till rimliga kostnader	31
Byggherrars syn på bostadsförsörjningen	35
Byggherrarna har en vilja och förmåga att bygga billigt	36
Mark ska fördelas genom både tävling och direktanvisning	37
Kommunernas markanvisningspolicy är oförutsägbar	39
För höga och detaljerade krav i detaljplanerna	40
Kommunernas motkrav är ofta rimliga	41
Hyresregleringen är inget större hinder för att bygga hyresrätter	43
Otillräcklig finansiering är ett viktigt etableringshinder	43
Hur kan kommunen arbeta för fler hyresrätter till rimliga kostnader?	44
Sammanfattning	46

Genomförandet av bostadsförsörjningen i sex kommuner	49
Bakgrund	49
Sammanfattande bedömning	50
Stockholm	61
Göteborg	69
Malmö	76
Västerås	84
Linköping	90
Uppsala	99

Bilaga

”Granskning av ärendehantering av markanvisningar i sex kommuner”, dnr 2005/393-5.

I den separata bilagan redovisas skriftlig dokumentation från ärendehantering i de sex undersökta kommunernas arbete med markanvisningar samt de frågeformulär som använts vid intervjuer. Bilagan finns att rekvirera från Statskontoret eller på www.statskontoret.se.

Sammanfattning och slutsatser

Ansvar för bygg- och bostadsfrågorna är delat mellan stat och kommun. Staten formulerar övergripande mål för bostadspolitikens inriktning. Kommunerna har ansvar och redskap att förverkliga målen genom ansvaret för den fysiska planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen med verktyg som planmonopolet, den kommunala markpolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Det produceras för få bostäder, framförallt hyresbostäder i tillväxtregioner, till rimliga produktionskostnader. Statens mål för bostadsförsörjningen är därför att öka byggandet av hyresrätter av god kvalitet i tillväxtregioner till lägre byggpriser och lägre boendekostnader. Kommunerna har en central roll för möjligheterna att nå målet om fler bostäder till rimliga kostnader. Byggandet börjar på kommunens skrivbord, det gäller till exempel planfrågor och anvisning av kommunal mark. Markfrågan och planeringsprocessen är nära förknippade, utan tillstånd att bygga blir marken ointressant. Hur kommunen agerar när den anvisar mark är avgörande för en byggherre utan mark, men med ambitioner att bygga. Det är ofta oklart vem som får mark och efter vilka principer markanvisningar sker på. Det behöver därför på ett bättre sätt klargöras vem som har fått markanvisningar och vilka principer kommunerna använder vid anvisningar.

Statskontoret har undersökt hur arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen genomförs i kommunerna. Vi har studerat sex kommuner i tillväxtregioner (Stockholm, Göteborg och Malmö samt Västerås, Linköping och Uppsala). Vi har också intervjuat mindre byggherrar om hur de upplever kommunernas arbete med mark- och planfrågor. Statskontorets granskning visar att statsmakten saknar verkningsfulla styrmedel för att nå målen för bostadsförsörjningen. Arbetet med bostadsförsörjningen kan förbättras genom förändringar av de statliga styrmedlen eller genom kommunernas organisation och hantering av arbetet. Statskontoret tar inte ställning till hur långt ansvaret ska regleras respektive anses ligga inom ramen för den kommunala kompetensen. Utifrån de erfarenheter som Statskontoret har fått under

arbetet ges avslutningsvis förslag på åtgärder som kan förbättra arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen. Förslagen utgår från den befintliga ansvarsfördelningen och regelverket.

Bostadsförsörjningsarbetet har brister

Enligt lagen om bostadsförsörjning ska en kommun ha en plan för den framtida inriktningen av bostadsförsörjningen. Ett stort antal kommuner saknar bostadsförsörjningsplan. Kommuner utan bostadsförsörjningsplan har förmodligen ett måttligt intresse/behov av nybyggnation. Kommuner med föredömliga bostadsförsörjningsplaner och markanvisningspolicy har omvänt ett behov av ett ökat bostadsbyggande. De kommuner som bygger mycket upp arbetar kompetens och erfarenhet av att arbeta med plan- och markanvisningsfrågor. Att kommuner inte arbetar aktivt med bostadsförsörjningsfrågor kan sammanhånga med att de inte äger mark och därigenom saknar redskapen. Den rådande marknadsituationen i tillväxtregionerna har inneburit ett kraftigt ökat bostadsbyggande och en vitalisering av arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna.

Kommunernas etablerade kontakter med vissa byggherrar kan försvåra för nya byggherrar att få tillgång till kommunal mark. Därför är det viktigt att det finns tydliga och transparenta kriterier för hur markpriset sätts, hur kommunen värderar inlämnade förslag på bostadsutformning på kommunal mark och vilka kriterier som blir avgörande när kommunen avgör vilken byggherre som ska få köpa marken. Det är också viktigt att kommunens krav på att byggherren ska uppföra olika kommunala anläggningar för att få tillgång till attraktiv mark inte utesluter vissa aktörer. Helst ska detta också upphandlas separat för att inte mindre byggherrar ska uteslutas.

Kommunernas riktlinjer och principer för att fördela den strategiska infrastrukturen mark är fördolda för politiker, allmänhet och företag. Det är ovanligt att det finns en kommunal markanvisningspolicy. Även om det finns en markanvisningspolicy saknas dokumentation och motiv till val av byggherre i avtal och tjänsteutlåtanden. Det vilar ett tungt ansvar på tjänstemännen i

kommunerna. Tjänstemännen bedömer och ansvarar i stor utsträckning för markanvisningsförfarandet i kommunerna.

I och med att så mycket ansvar ligger på enskilda tjänstemän är systemet sårbart. Det blir svårt för politiker, allmänhet och företag att förutse och förstå efter vilka principer marktilldelningen sker. Det saknas också en dokumentation över vilka byggherrar som aktivt söker markanvisningar och ofta även dokumentation av vilka som fått mark och motiv för det. I lagen om bostadsförsörjning saknas tillsynsbestämmelser. Brister i den statliga tillsynen¹ och i kommunens arbete med bostadsförsörjningsfrågor försvårar en värdering av hur politiken genomförs i praktiken och huruvida byggherrar behandlas på ett konkurrensneutralt sätt.

Markfrågan är känslig. Flera av byggherrarna har begärt att få vara anonyma och några har avböjt att medverka i undersökningen. Några av de intervjuade företagen har talat om dolda köer, förturer och att vissa favoriseras. Att företag har denna uppfattning, riktigt eller oriktigt, skapar ett dåligt näringslivsklimat och kan leda till att antalet aktörer och därmed konkurrenstrycket blir mindre än vad som är möjligt.

Statens bostadspolitik är motstridig anser många kommuner. Å ena sidan vill man att fler bostäder ska byggas men å andra sidan måste bullernivå och strandskyddet respekteras vilket gör att byggutrymmet i storstäderna är begränsat. Detta kan vara ett hinder för ökat byggande. Höga och detaljerade samhällskrav oroar både kommuner och företag eftersom de riskerar att fördyra byggprojekt och utesluta mindre företag från att kunna delta vid upphandlingar. Kommunerna ställer överlag hårdare krav på mindre företag än på större företag när det gäller krav på upplåtelseform. Kommunerna är samtidigt något hårdare i sina krav på investeringar i anläggningar eller infrastruktur mot större företag.

För mindre företag som vill bygga för egen förvaltning kan en utdragen planprocess omöjliggöra ett engagemang. Eftersom de måste finansiera mark (och andra kostnader) med eget kapital

¹ Riksrevisionen (2005:12), ”Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen”.

eller lån så uppstår en kostnad men inga intäkter så länge detaljplanen inte vunnit laga kraft eller bygglov beviljats.

Mål för hur bostadsförsörjningen borde fungera

Om de statliga målen för bostadsförsörjningen ska nås krävs det att de också omsätts i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen och i markanvisningspolicyn. Markanvisningspolicyn kan utnyttjas för att pressa kostnader och gynna producenter som är villiga att producera bostäder av god kvalitet till rimliga priser. I riktlinjerna för bostadsförsörjningen och i markanvisningspolicyn bör kommunen vid valet av byggherre verka för att skapa förutsättningar för en mångfald av aktörer och för att underlätta etableringar för nya byggherrar. Hur kommunen ska få in ett konkurrensmoment mellan etablerade och nya byggherrar är en fråga som kommunen bör ta ställning till i riktlinjerna. Exempelvis kan kommunen, när så är lämpligt, anordna markanvisningstävlingar.

Kommunerna använder aktivt markpriset som ett instrument för att nå målet om lägre kostnader. Rena marknadspriser är mindre vanliga i dag än för fem år sedan. Att kommunen upplåter marken med tomträtt eller till ett försiktigt marknadspris kan ge förutsättningar för rimliga byggkostnader. Om de lägre kostnaderna även ska innebära ett lägre pris är det viktigt att det finns en fungerande konkurrens.

Den ökade medvetenheten om markfrågans betydelse för att få in fler aktörer skapar goda förutsättningar för att uppnå statens mål om fler hyresrätter till rimliga kostnader. Det gäller också den ökade lyhördheten och öppenheten i vissa kommuner för en dialog och vilja att släppa in intresserade byggherrar i planarbetet. Det kan bidra till att skapa en ändamålsenlig och mer effektiv ansvarsfördelning av bostadsförsörjningsarbetet genom att kommunernas arbetsbörda minskar och planarbetet blir mer kundanpassat. Om dessa framsteg ska kunna upprepas i framtiden även vid en lägre efterfrågan och i kommuner som inte har en hög tillväxt krävs det att rutiner, riktlinjer och principer införs i de vardagliga rutinerna och att de är transparenta.

Kommunerna har ofta en avvikande syn än regeringen om vilken efterfrågan det ska byggas för. Att bygga hyresrätter som alla inkomstgrupper kan efterfråga är inte ett självklart mål. Genom rörligheten på bostadsmarknaden frigörs så gott som alltid bostäder när nya bostäder, dyra eller billiga, byggs. Den dyra bostadsrätten frigör någonstans en billig hyresrätt som får en ny hyresgäst. Flyttkedjor bör också vara ett accepterat och uttalat verktyg i arbetet med bostadsförsörjningen.

Förslag till förbättringar riktade till staten

I dagsläget saknas statlig styrning som kan garantera att målen för bostadsförsörjningen nås. Under denna rubrik har vi samlat förslag som statsmakterna kan överväga för att få ett mer ändamålsenligt och effektivt arbete med bostadsförsörjningen som stöder de bostadspolitiska målen. Staten har i första hand möjligheter att precisera ansvaret i lagen om bostadsförsörjningen eller att förena statens ekonomiska insatser för bostadsbyggandet med krav på hur bostadsförsörjningsfrågan ska hanteras. Det handlar om att vässa och göra de statliga styrmedlen mer effektiva.

Åtgärder för tydligare roller och ansvar

- Överväg att införa krav på att översiktsplanen ska åtföljas av en analys av konsekvenser för bostadsförsörjning och att bostadsförsörjningsfrågorna tydligare ska ingå i de avvägningar som görs mellan olika samhällsintressen enligt plan- och bygglagen.
- Överväg att införa krav på både bostadsförsörjningsplan och markanvisningspolicy för att få del av investeringsstöd i det nya bostadsfinansieringssystemet.
- Utforma en tydligare statlig tillsyn och ett större stöd till kommunerna i arbetet med bostadsförsörjningsfrågor och undersök om tillsynsbestämmelser kan läggas in i lagen om bostadsförsörjning.

Åtgärder för fler bostäder till rimliga kostnader

- Uttala tydligt i målen för bostadsförsörjningen att rörligheten genom så kallade flyttkedjor är ett viktigt verktyg för att öka utbudet av bostäder.
- Gör en översyn över vilka kommunala anläggningar som kan ingå i byggherrens åtagande inom expropriationsområdet utan att lagen om offentlig upphandling kringgås.
- Gör en översyn över kommunala krav på bl.a. miljö och tillgänglighet för att bedöma om tillämpningen kan göras mer enhetlig och inte i onödan går utöver lagens krav.
- Gör en översyn av kostnaderna för exploatering och detaljplanering för att bedöma vilka kostnader som är motiverade inom ramen för byggherrens åtagande och boendekostnadernas utveckling.

Förslag till förbättringar av kommunernas genomförande av politiken

Bostadsförsörjningsprogrammet bör vara ett tydligt skyltfönster för byggherrarna om vad som kommer att ske med bostadsbyggandet i kommunen. Brister i dokumentationen om hur markanvisningar går till och hur de överensstämmer med målen för bostadsförsörjningen ger kommunpolitikerna dåligt beslutsunderlag. Det kan innebära att politikerna varken kan garantera att de statliga målen eller kommunens egna intentioner i markanvisningspolicyn och bostadsförsörjningsplaner uppfylls.

Det finns inga hinder för att kommunerna själva organiserar sitt arbete på ett sätt som i högre utsträckning skapar ett klimat som stimulerar till lägre bygg- och boendekostnader. Kommunerna kan på egen hand göra mycket för att skapa bättre förutsättningar för möjligheterna att nå regeringens mål om fler bostäder till rimliga kostnader.

Åtgärder för tydligare roller och ansvar

- För att skapa förutsättningar för en bättre planberedskap krävs en god samordning mellan förvaltningarna, till exempel fastighets- och stadsbyggnadskontor, när plan- och markfrågorna är skilda åt organisatoriskt.

Åtgärder för ökad insyn och transparens i markanvisningar

Det är viktigt att det finns ett politiskt beslut för att få fler aktörer på den lokala marknaden.

- Ett beslut om en markanvisningspolicy bör fattas med tydliga kriterier om vilka grunder markanvisningar sker på.
- Ett offentligt register bör upprättas över intresseanmälningar från byggherrar i olika bebyggelseområden.
- Ett offentligt markanvisningsregister bör upprättas med motiv till val av byggherre i olika byggprojekt.
- Handläggningsrutiner bör införas för markanvisningar med tydliga motiv till olika förslag till beslut.
- En markanvisning bör innehålla krav på att börja bygga inom en angiven tidsperiod. Det ska således inte gå att ha markanvisningar på lager.

Åtgärder för fler bostäder till rimliga kostnader

- Låt de kommunala bostadsföretagen konkurrera med privata byggherrar som vill och kan bygga hyresrätter till rimliga kostnader vid tilldelning av kommunal mark.
- Dela upp markanvisningar och planer i lagom stora områden med hänsyn tagen till marknadssituationen och intresserade byggherrar.
- Använd markanvisningstävlingar med jämna mellanrum för att öppna upp marknaden.

Inledning

Bakgrund

Ansvaret för bygg- och bostadsfrågorna är delat mellan stat och kommun. Staten formulerar övergripande mål för bostadspolitikens inriktning. Kommunerna har ansvar och redskap att förverkliga målen genom ansvaret för den fysiska planeringen och genomförandet av bostadsförsörjningen med verktyg som planmonopolet, den kommunala markpolitiken och de allmännyttiga bostadsföretagen.

Det produceras för få bostäder, framförallt hyresbostäder i tillväxtregioner, till rimliga produktionskostnader. Spelreglerna som kringgärdar bostadsbyggandet upplevs ha gett svaga incitament till att bygga framförallt hyresbostäder till rimliga kostnader. Statens mål för bostadsförsörjningen är därför att öka byggandet av hyresrätter av god kvalitet i tillväxtregioner till lägre byggpriiser och lägre boendekostnader. Höga byggkostnader anses vara en viktig orsak till att det byggs för lite bostäder. En bidragande orsak till höga byggkostnader anses vara bristande konkurrens och ett lågt omvandlingstryck i byggsektorn.

Den kommunala mark- och bostadspolitikerna har stor betydelse för att skapa incitament och möjligheter för olika byggherrar att bygga och därigenom ett utrymme för en mångfald av aktörer och bostadsformer för konsumenterna. Genom planeringen kan kommunerna skapa förutsättningar för konkurrens och på sikt lägre bygg- och boendekostnader dels genom att planer utformas som ger fler aktörer möjlighet att konkurrera, dels genom den praxis som tillämpas när strategisk infrastruktur som mark fördelas.

Syfte

Syftet är att undersöka hur arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen genomförs på den lokala nivån. Vi vill också diskutera möjliga åtgärder som kan effektivisera arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen.

Metod

Bostadspolitiken syftar till att öka byggandet av hyresrätter av god kvalitet i tillväxtregioner till lägre byggpriser och lägre boendekostnader. Vi har studerat sex kommuner i tillväxtregioner. De kommuner som har studerats är Stockholm, Göteborg och Malmö samt tre mindre storstäder; Västerås, Linköping och Uppsala. Vi har följt de bostadspolitiska målen ner i kommunerna genom att studera aktuella bostadsförsörjningsplaner, markanvisningspolicy, översiktsplaner, markanvisningsavtal samt exploateringsavtal och tjänsteutlåtanden mellan åren 1999 och 2005. Vi har studerat hur planeringen för bostadsförsörjningen genomförs, vem som har fått mark och hur markanvisningar går till när kommunal mark fördelas.

En del i studien har varit att göra en dokumentstudie av ärendehandläggningen av kommunala markanvisningar. Hur kommunerna motiverar sina beslut om markanvisningsförfarande, tillämpad markprissättning, val av byggherre och villkor i avtal har varit föremål för vårt intresse. I särskilt de tre mindre städerna har det funnits problem med att eftersöka handlingar för åren 1999–2005 vilket har inneburit att vi endast har kunnat studera vissa ärendehandlingar som anses vara representativa för ärendehandläggningen inom kommunen. I Stockholm har, på grund av det omfattande byggandet, granskningen begränsats till år 2004 och delar av år 2005. Intressant att notera är att terminologin och exempelvis avtal för samma förfarande skiljer sig åt mellan kommunerna. Exploateringsavtal används t.ex. i olika sammanhang i undersökta kommuner.

Vi har kompletterat dokumentstudien med intervjuer med berörda tjänstemän i kommunerna samt granskat de olika policydokument där bostadsförsörjningsfrågan kan tänkas beröras av kommunerna.

Vid en jämförelse av hur de kommunala målen överensstämmer med de statliga målen för bostadsförsörjningen har vi koncentrerat oss på två av de fyra mål som statsmakterna har. I den mån övriga två mål berörs i handlingarna och intervjuerna har resultaten redovisats. De mål vi har koncentrerat oss på är: Lägre bygghästar och boendekostnader i bostäder med god kvalitet respektive Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper. Arbetet med målen om Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra ickevinstdrivande upplåtelseformer respektive Minskad segregation i boendet, har varit mindre djupgående och redovisas i begränsad omfattning.

Vi har också intervjuat byggherrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås, Linköping och Uppsala, om hur de upplever kommunernas arbete med mark- och planfrågor. Framförallt har vi fokuserat på hur byggherrarnas etableringsmöjligheter, konkurrensen och mångfalden på bostadsmarknaden påverkas och därigenom ytterst målet om fler hyresbostäder till rimliga kostnader. Totalt har vi intervjuat tjugo företag. Företagen utgörs av mindre och medelstora byggherrar som delvis bedriver byggentreprenadverksamhet men främst bygger för egen förvaltning på kort eller lång sikt. Företagen har erfarenhet från marknaderna vi har studerat och arbetar aktivt med markfrågan. Samtliga byggherrar har fått markanvisningar under den studerade perioden åren 1999–2005.

Arbetet har utförts av en projektgrupp bestående av Jonas Hammarlund (uppdragsledare), Monica Rupprecht Hjort och Anna Kratz. I arbetet har också Daniel Mattsson och Johan Nilsson, studerande på institutionen för fastigheter och byggande vid KTH, deltagit genom att på uppdrag av Statskontoret genomföra granskningar av handlingar i Göteborgs och Malmö kommuner.

Mål och medel i bostadspolitiken

Målet för bostadspolitiken är att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Inom ramen för det övergripande målet för politikområdet² finns fyra verksamhetsområden:

- Bostadsförsörjningen.
- Samhällsplanering och bebyggelseutveckling.
- Kvalitet i byggande och förvaltning.
- Lantmäteriverksamhet.

Bostadsförsörjningen

Inom området bostadsförsörjning är målet att verka för:

- lägre byggpriser och boendekostnader i bostäder med god kvalitet,
- ökad nyproduktion i tillväxtregionerna av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper,
- utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer,
- minskad segregation i boendet.

De bostadspolitiska målen är generellt utformade. Att skapa förutsättningar för allas rätt till en bostad till rimliga kostnader är en enkel tolkning av de bostadspolitiska målen. Bristande konkur-

² Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 18, s. 18.

rens och ineffektiva byggmarknader skapar höga produktionskostnader och utgör ett hinder mot att målen kan uppfyllas. Därför är en effektiv konkurrens på byggmarknaderna ett prioriterat område inom bostadspolitiken.³

Staten och bostadsförsörjningen

Staten formulerar övergripande mål för bostadspolitikens inriktning och förfogar över ett antal verktyg för att verkställa de bostadspolitiska målen som lagreglering (plan- och bygglagen, lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, bostadsförsörjningslagen), myndighetsstyrning och ekonomiska insatser. Boverket har till exempel ett uppsiktsansvar över plan- och byggväsendet och länsstyrelserna utövar tillsyn över plan- och byggväsendet. Ekonomiska insatser utgörs av räntebidrag, statliga kreditgarantier, investeringsbidrag, investeringsstimulans etc. Även hyresregleringen som innebär att allmännyttans hyror blir normerande är ett verktyg för att genomföra bostadsförsörjningen.

Statens viktigaste medel för att främja bostadsförsörjningen är ekonomiska insatser även om dessa är av mycket mindre omfattning i dag än för tjugo år sedan. Statens stöd till bostadsbyggnad består dels av räntebidrag för nybyggnad och ombyggnad av hyres- eller bostadsrätt dels av statliga kreditgarantier för lån till bostadsinvesteringar. Sedan år 2001 finns ett tillfälligt investeringsbidrag för nybyggnad av hyresrätter i områden med bostadsbrist. Från år 2003 ges också en investeringsstimulans för anordnande av hyres- och studentbostäder i tillväxtområden med bostadsbrist.

Kommunerna och bostadsförsörjningen

Staten är angelägen om att skapa goda förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande, framför allt när det gäller hyresbostäder

³ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 18, s. 19.

och studentbostäder, till rimliga kostnader. Kommunerna har det övergripande ansvaret för att bostadsförsörjningen på den lokala nivån och deras agerande kommer att avgöra om de statliga målen nås. De lagar som reglerar det kommunala ansvaret är kommunallagen (1991:900), socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommunallagen

Lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprincipen är de grundläggande principer som enligt kommunallagen begränsar kommunernas verksamhet. Dessa principer begränsar verksamheten till den egna kommunen och dess invånare, förbjuder särbehandling av vissa grupper samt sätter en övre gräns de kommunala avgifterna. Självkostnadsprincipen är normalt inte tillämplig vid marköverlåtelser utan dessa styrs istället främst av likställighetsprincipen som innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika. Det innebär att prisdiskriminering inte är tillåten och att kommunerna i princip måste överlåta mark till marknadspris⁴. Kommunen får dock sälja mark under marknadspris till ett helägt kommunalt bolag, t.ex. allmännyttan.⁵

Socialtjänstlagen

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) är det kommunen som har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning i sin verksamhet. Socialtjänstlagen ger kommunerna ett särskilt ansvar för boende för äldre med behov av särskilt stöd och personer med funktionshinder. Kommunerna har även möjlighet att hjälpa enskilda med bistånd som kan vara försörjningsstöd men också hjälp med bostad på olika sätt.

Lagen om bostadsförsörjning

Enligt lagen om bostadsförsörjning skall kommunerna ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska antas av kom-

⁴ Rättsligt prövat bland annat i ”Mål nr 8038-1997 Göteborgs kammarrätt” där Hälsingsborgs stad bedömdes ha sålt mark under marknadspris och därigenom gynnat enskilt byggföretag otillbörligt.

⁵ Boverket (2005), ”Markpolitik och kommunala markpriser”.

munfullmäktige en gång per mandatperiod. I förarbetena till lagen skrivs att "utgångspunkten bör vara en lokal bedömning av de långsiktiga behoven"⁶. I Boverkets bostadsmarknadsenkät 2004 framgår att det endast är 42 kommuner, eller 14 procent av kommunerna, som har antagit riktlinjer i kommunfullmäktige under innevarande mandatperiod. Totalt har dock 82 kommuner riktlinjer för bostadsförsörjningen som antagits 1999 eller senare. Det är självklart vanligare att kommuner med bostadsbrist har riktlinjer.

Enligt lagen om bostadsförsörjning skall länsstyrelserna lämna råd, information och underlag för kommunernas planering för bostadsförsörjningen. En kommun ska lämna regeringen de uppgifter som den begär om kommunens bostadsförsörjning.

PBL

Med stöd i plan- och bygglagen (PBL) har kommunerna planmonopol. Planmonopolet innebär att kommunen har ensamrätt att initiera och besluta om planer. Kommunen har ansvar för att planlägga användningen av mark och vatten samt bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. Kommunen har att fastställa översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning. Boende- och livsmiljö ska beaktas enligt lagstiftningen. Översiktsplan ska fastställas för hela kommunen minst en gång per mandatperiod, den kan fördjupas för vissa områden (icke bindande policydokument).

Detaljplan används för den närmare planeringen av markens användning eller bebyggelse. Planen ger rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna under en angiven tid för genomförandet. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov.

Staten har vissa möjligheter att korrigera felaktiga kommunala planbeslut om de strider mot riksintresset, miljökvalitetsnormer, mellankommunala intressen och frågor om medborgares hälsa och säkerhet. Länsstyrelsen ska göra denna prövning. Om läns-

⁶ Prop. 2000/01:26.

styrelsen godkänner planen blir det en slags överenskommelse mellan stat och kommun.

Markinnehav

Kommunen kan genom eget markinnehav och strategiska köp och försäljningar av byggbar mark påverka bebyggelseutvecklingen. Kommunerna använder olika förfaranden vid markförsäljningar. De kan använda anbud, direktanvisning och markanvisningstävling, oftast används flera olika förfaranden beroende på till exempel på upplåtelseform. Prissättningen baseras i de flesta fall på ett uppskattat marknadsvärde vid en anbuds försäljning. Kommunerna kan också välja att upplåta marken med så kallad tomträtt. Istället för en försäljningssumma upprättas ett avtal om en årlig avgäld för att nyttja marken. Genom att använda tomt-rättsavgäld kan kommunen påverka vilken bebyggelse som blir byggd.

Den vanligaste formen för markanvisning för flerbostadshus är direktanvisning. Försäljningen innehåller oftast ett stort inslag av förhandling där kommunen ställer någon form av motkrav vid överlåtelsen. Genom exploateringsavtal kan kommunen sätta upp villkor för tillkommande bebyggelse, t.ex. bebyggelseutformning och kostnadsfördelning, eller för att säkra rätten till lägenheter för socialtjänstens behov, tillförsäkra kommunen förmedlingsrätten i den kommande bostadsbebyggelsen eller påverka lägenhets-sammansättning och upplåtelseform. Det förekommer också att kommunen upplåter mark med krav på en viss hyresnivå.

Kommunerna har ofta någon form av formell eller informell policy som ligger till grund för markanvisningar. Kommunerna har ingen skyldighet att ha en markanvisningspolicy. Stockholm, Göteborg och Uppsala har markanvisningsprogram där det framgår vilka prioriteringar som görs och på vilka grunder som markanvisningar ska ske på.

LOU

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, innehåller bestämmelser om offentlig upphandling av varor, tjänster och entreprenader. I exploateringsavtal föreskrivs ofta att exploatören

ska bekosta vissa allmänna anläggningar eller nyttigheter. I gengäld avstår kommunen från att ta ut vissa avgifter eller att reducera markpriset. Exploateringsavtal med sådana villkor kan tolkas som avtal om köp av byggentreprenad som ska föregås av offentlig upphandling.

Allmännyttan

De flesta kommuner har ett eget bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagen är också ett redskap för att uppfylla ansvaret för bostadsförsörjningen. Genom ägardirektiv kan de kommunägda bostadsföretagens verksamhet styras så att de verkar för de behov som finns av en god bostadsförsörjningssituation i kommunen.

Fler bostäder till rimliga kostnader

De senaste årtiondena har det förts en diskussion om höga bygg- och boendekostnader och en illa fungerande byggsektor med konkurrens- och kvalitetsproblem. Dålig konkurrens, bristande effektivitet, svag teknikutveckling och höga byggkostnader är ett återkommande tema i olika utredningar. Regeringen och riksdagen har gett uppdrag till myndigheter och tillsatt utredningar för att hantera kvalitets-, konkurrens- och byggkostnadsproblemen.⁷ Byggsektorn har från början av 1990-talet omvandlats från en reglerad, inhemsk sektor till en avreglerad industri, alltmer utsatt för konkurrens. Bland annat märks minskad detaljreglering i byggreglerna, förändringar i plan- och bygglagstiftningen och framförallt minskade subventioner för bostadssektorn.

Utvecklingstendenser

Från mitten av 1990-talet till och med i början av 2000-talet var problemet att ingen byggde hyresbostäder överhuvudtaget. Det var för dyrt och det upplevdes bland annat osäkert att gå in och bygga hyresrätter med bruksvärdessystemet. De stora byggentreprenörerna kunde producera till en bättre lönsamhet när de producerade bostadsrätter till betalningsstarka kunder. En möjlig förklaring kan vara att de hade mer markanvisningar för bostäder än de klarade av att producera för. Byggentreprenörerna allokera sina resurser till de marknadssegment som ger högst lönsamhet. Att ingen producerar hyresbostäder för den del av marknaden som efterfrågar billigare bostäder berodde på att det saknades fastighetsägare och byggherrar som producerade för dessa kundgrupper.

Kommunerna hade tidigare en markpolitik där tilldelning av mark för bostadsförsörjning följde ett mönster där allmännyttan fick den största delen, därefter Kooperationen och sedan de lokala byggmästarna och fastighetsägarna som anmält intresse.

⁷ Såväl Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44) som Byggkommissionen (SOU 2002:115) och Konkurrensverket har utrett detta.

Råmarken fick ett pris som ofta var lågt. Utvecklingen gick sedan mot att anpassa priset till kvm byggrätt som var bättre anpassat till exploateringsgrad och gjorde att marken användes effektivare. Marken började allt mer bli en bristvara i centralare lägen och priserna marknadsanpassades i allt högre grad. Därmed har prisnivån ökat och marken är i dag oftast den tyngsta komponenten bortsett från entreprenadkostnaden.

I storstäderna har markpriset i goda lägen anpassats till ett marknadspris. Vid prissättning förekommer även auktionsförfarande vilket gör att kapitalstarka anbudsgivare har kunnat komma över byggbar mark i goda lägen. Höga markpriser medför att produktionskostnaderna påverkas, ofta mycket kraftigt, i attraktiva lägen. Exploatörerna, oftast de rikstäckande byggföretagen (Skanska, NCC, Peab och JM) bygger ofta bostadsrätter där marknadspriset kan sättas högt (för att täcka höga markpriser). Kommunen kan därmed höja sitt pris ytterligare till nästa byggprojekt och på så sätt kan den prisspiral ha skapats som drev upp byggpriserna genom markpriset. Eftersom marken kostar mycket måste även byggnaden bli påkostad. En sådan utveckling omöjliggör produktion av bostäder med hyresrätt i mer attraktiva lägen där markbristen är konstant.

Höga markpriser kan vara en anledning till att det är svårt att ”producera hyresbostäder till en kostnad som vanligt folk kan betala”. Det är inte något märkligt att den begränsade mark som finns i centrala lägen är dyr. Kommunen kan dock besluta om att upplåta mark med tomträtt och försäljningen av mark behöver därför inte driva upp kostnaderna.

De nya spelregler som staten införde under början av 1990-talet sammanföll med en konjunkturedgång. Kombinationen av förändrade spelregler och konjunkturedgången skapade förutsättningar för en omvandling av byggsektorn. I dag finns det en stor medvetenhet och en kunskap om ”byggkostnadsproblemet” hos såväl offentliga som privata aktörer. Det finns byggherrar runt om i landet som både kan och vill bygga till rimliga kostnader

och därtill för egen förvaltning till låga boendekostnader.⁸ Bland annat i Stockholm har några av dessa byggherrar fått visa vad de kan genom att staden har beslutat om markanvisningar till företagen. Hyrorna i deras hyreslägenheter har hamnat på cirka 1 300 kronor per kvm BOA, ”en politiskt accepterad nivå”. Dessa goda exempel har fått andra kommuner att intressera sig för vad som händer när man släpper in nya aktörer vid markanvisningar.

Bostadspolitikerna syftar till att öka byggandet av hyresrätter av god kvalitet i tillväxtregioner till lägre byggpriser och lägre boendekostnader. Lägre produktionskostnader innebär inte med automatik lägre hyror. Det är många förutsättningar som måste uppfyllas innan bostadskonsumenter kan få del av lägre byggkostnader genom bättre fungerande byggmarknader. Kompetenta byggherrar, beställare och förvaltare samt effektiva bygg- och förvaltningsföretag som konkurrerar för att möta kundernas behov skapar förutsättningar för möjligheterna att nå de bostadspolitiska målen. Det är viktigt att kommunerna utnyttjar sin ställning vid planeringen för att skapa goda förutsättningar för konkurrens och etableringsmöjligheter för nya aktörer. Genom att använda inflytandet över planeringen kan kommunerna hjälpa till och bidra till en utveckling mot ökad konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Det kan ske genom att utforma planer som ger förutsättningar för fler aktörer att konkurrera och genom den praxis som tillämpas i kommunerna när strategisk infrastruktur som mark fördelas.

En god, genomtänkt, planberedskap och markpolitik är viktiga instrumentet för att skapa konkurrens och därigenom förutsättningar för målet om bostäder till rimliga kostnader!

⁸ Dessa goda exempel och pilotprojekt finns dokumenterade av Byggkostnadsdelegationen (SOU 2000:44) och Byggkostnadsforum (se www.boverket.se). Se även Psilander Kurt, ”Hur små byggherrar lyckas” (2004), Rapport nr 29 KTHs Bostadsprojekt.

Byggmarknaden

Den svenska byggentreprenadmarknaden karaktäriseras av ett fåtal stora rikstäckande byggföretag och ett stort antal småföretag, verksamma lokalt och regionalt. Skanska, JM, NCC och PEAB är de i särklass största entreprenörföretagen. Dessa företag har breda verksamhetsområden och är även verksamma med projekt- och fastighetsutveckling. Det finns och har funnits en mängd konkurrensproblem i byggsektorn till följd av marknadsstrukturen och företagens agerande. Det ska understrykas att konkurrensproblemen också kan uppstå genom beställarnas agerande, till exempel om kompetensen är försvagad.

De stora rikstäckande entreprenadföretagen har byggt upp egna markinnehav och har mycket bostadsproduktion ”på lager”. De fyra stora företagens bostadsbyggrätter framgår av tabellen nedan.

De fyra stora företagens markinnehav år 2003⁹

Företag	Antal byggrätter	I Stockholm
Skanska	10 400	-
NCC	11 700	6 600
Peab	14 000	-
JM	17 700	10 300

Markinnehavet och optioner på mark motsvarade drygt tio års produktioner av bostadsrätter beräknat utifrån färdigställandenivån år 2002. Stora företag har också resurser att arbeta särskilt med mark- och planfrågor. Det gör att de upparbetar kompetens och viktiga relationer. En tidskrävande planprocess är ett mindre problem för stora företag. Skillnaderna i verksamhetsförutsättningarna gör markanvisningsfrågan till en viktig etableringsfråga. Särskilt för mindre aktörer som inte har egna markinnehav.

Bygg- och bostadsmarknaderna är lokala marknader med egna karaktäristika och förutsättningar. På i princip varje lokal marknad finns de rikstäckande entreprenadföretagen etablerade samt

⁹ Bostadsfinansiering (Ds 2005:39).

ett antal mer eller mindre framträdande medelstora företag som vill bygga flerbostadshus i hyresrätts- eller bostadsrättsform och därför aktivt söker mark. Verksamheten är därför mycket beroende av att företagen kan få markanvisningar eller förvärva mark. Dessutom finns ett stort antal mindre företag som inte arbetar direkt med att söka mark utan ofta är inriktade mot ROT-marknaden och ofta har egna hems byggare eller bostadsrättsföreningar som uppdragsgivare.

Byggföretag med ett stort innehav av mark kan ha ett incitament att hålla igen byggandet för att hålla priserna uppe. Bostadsrätter har varit mer attraktivt att bygga än hyresrätter. På tillväxtmarknaderna har byggföretagen en begränsad produktionskapacitet. Entreprenörerna är inga idealister utan producerar det som är lönsamt och i en takt som är lagom för att hålla uppe efterfrågan. Det kan vara en bidragande orsak till bristande konkurrens och ”orimliga kostnader”.

Konkurrenssituationen mellan byggföretagens egenproducerade bostadsrätter och allmännyttans hyreslägenheter kan också vara en orsak till en svag konkurrens och höga kostnader. När de allmännyttiga bostadsföretagen ska producera nya hyresrätter vänder de sig till de stora byggföretagen med anbudsförfrågan. Byggentreprenörer med egen mark som producerar bostadsrätter kan ha ett begränsat intresse att bygga åt allmännyttan. Ett ökat utbud av bostäder kan leda till en minskad efterfrågan på de egna bostäderna och riskerar att påverka priset på de egenproducerade bostäderna. Företagen kan i denna situation välja att offerera priser som endera höjer hyrorna eller avskräcker från att bygga. Om allmännyttan ändå bygger till de höga priserna följer andra efter och en prisspiral är ett faktum.

Sex lokala byggmarknader

I **Stockholm** har det så kallade 20K projektet som innebär att politikerna har satt upp ett mål om 20 000 byggda lägenheter under innevarande mandatperiod stimulerat fram en kraftigt ökad

volym av bostadsbyggandet. Antalet byggherrar på Stockholmsmarknaden har ökat sedan slutet av 1990-talet.

I **Göteborg** råder också en situation med ett kraftigt ökat bostadsbyggande sedan början av 2000-talet och en situation med ett fortsatt högt bostadsbyggande. Det finns stora områden som ska exploateras och som väntar på att planläggas. Marknaden domineras av de stora rikstäckande aktörerna samt några lokala företag som är relativt stora.

Även **Malmö** upplever en byggboom. Målet är att 5 000 bostäder ska färdigställas mellan år 2004 och 2008. Det byggs framförallt hyresbostäder som det finns en efterfrågan på. Malmömarknaden har upplevt ett ökande intresse från aktörer utifrån.

Det som sker på byggmarknaden i Stockholm påverkar även andra kommuner i Mälardalsregionen som Västerås och Uppsala. I **Västerås** har det skett en mycket kraftig ökning i bostadsbyggandet. Från att inget byggdes till ett kraftigt ökande bostadsbyggande och stora exploateringar i den närmsta framtiden. Marknaden har dominerats av de större företagen men det finns tecken på nyetableringar.

I **Linköping** finns ett behov av ett ökat byggande. Det råder brist på bostäder, främst på småhus och billiga hyresrätter. Kommunen har en markreserv men den börjar ta slut och det har skett få anvisningar av kommunal mark de senaste åren. Marknaden domineras av de större aktörerna. Av en händelse finns två företag från Linköping etablerade på flera av de marknader som vi har studerat.

I **Uppsala** finns ett behov av fler hyresrätter. I och med att kommunen inte förfogar över något större markinnehav har man begränsade möjligheter att styra utvecklingen. De rikstäckande stora företagen har betydande markinnehav och har därigenom stora möjligheter att styra marknaden.

Kommunen och bostäder till rimliga kostnader

Kommunerna finns i olika regioner där efterfrågan och skattekraften styr möjligheterna att agera. Kommunerna slits mellan verksamhetsekonomiska intressen och medborgarnas eller olika gruppers krav eller särintressen. Vissa kommuner upplever i dag en ekonomisk tillbakagång med hög arbetslöshet, utflyttning och därmed minskad skattekraft, ökad vakansgrad på bostadsmarknaden och därmed minskad efterfrågan på bostäder. En annan grupp av kommuner har balans i ekonomin. Arbetslösheten utgör inte någon avgörande inverkan på ekonomin, utflyttning balanseras mot inflyttning. Efterfrågan på nyproducerade bostäder är måttlig. En annan grupp kommuner, storstadskommunerna samt universitets- och högskolekommunerna, upplever en kraftig ekonomisk tillväxt som medför ökad efterfrågan på kommunal service och bostäder. Investeringsakten har ökat och flera tillväxtkommuner uppvisar en stark efterfrågan på bostäder.

Kommunen är en betydande aktör i byggprocessen med stor påverkan på bostadsbyggandet. Kommunen har flera viktiga funktioner:

- Som markägare
- Genom planmonopolet
- Som aktör på bostadsmarknaden

Frågan om markåtkomst hänger nära samman med planeringsprocessen. Utan tillstånd att bygga är det inte intressant att förvärva mark.

Kommunen som markägare

Kommunens agerande vid markprissättningen har stor betydelse för produktions- och boendekostnaderna och möjligheterna att bygga bostäder till rimliga kostnader som kan efterfrågas av bredare inkomst- och hushållsgrupper. Kommuner med överskott,

balans respektive underskott på bostäder, har olika förutsättningar att hantera markfrågan.

Markanvisningar för större projekt går ofta till de största entreprenörerna. Det finns exempel i landet där stora markanvisningar gått till de stora entreprenörerna trots ett intresse från andra aktörer att vara med i projekten, vilket kunnat ge en större mångfald av aktörer och en ökad konkurrens. Vid markanvisningar har kommunerna ett gyllene tillfälle att skapa förutsättningar för nya aktörer och därigenom också konkurrens på den lokala marknaden. Om det finns brister i detta avseende och om det leder till att de stora entreprenörerna slentrianmässigt får markanvisningar som de kanske inte ens utnyttjar för produktion är det inte konstigt att konkurrensen är bristfällig. Man får den konkurrens och de marknader man bäddar för.

Planmonopolet

Genom planmonopolet kan kommunen styra utvecklingen och byggandet. Verktöget kan användas på olika sätt. De vanligaste klagomålen mot kommunens sätt att hantera planfrågorna är långa handläggningstider och bristande planberedskap. Kommunernas resurser är inte dimensionerade för konjunktursvängningar och därigenom uppstår problem när byggandet ökar. När byggandet sker i centrala lägen ger det oftast många överklaganden och längre handläggningstider. Den demokratiska processen är viktig men överklagandeprocessen kan effektiviseras utan att tappa i kvalitet.¹⁰ PBL kommittén¹¹ har nyligen gjort en översyn av planprocessen. I sitt nyligen avlämnade betänkande finns förslag som kan effektivisera denna process.

¹⁰ Se t.ex. Lind Hans, "Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001" (Ds 2003:6).

¹¹ Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77).

Kommunen som aktör på bostadsmarknaden

I de flesta kommuner är allmännyttan dominerande på bostadsmarknaden. De allmännyttiga bostadsföretagen är oftast aktiebolag med mål för verksamheten som bestäms av kommunen. Flertalet bostäder har tillkommit inom det så kallade miljonprogrammet då man byggde till den efterfrågan som fanns då. Kommuner med sviktande befolkningsunderlag har under 1990-talet och fram till i dag fått en allt större vakansgrad och därmed ökade kostnader för tomma bostäder. Nyinvesteringar av andra aktörer är i dessa kommuner varken lönsamt eller möjligt.

Det kan uppstå problem om det kommer in nya aktörer med för låga hyresnivåer på den lokala hyresmarknaden. Om de privata uppstickarnas lägre hyror tillmäts betydelse vid bruksvärdesprövningen kan det bli ett hinder för ett ökat byggande av hyresrätter till lägre hyror. I vissa situationer kan det också tänkas att det kommunala bostadsföretaget kan få problem med vakanser om det kommer in nya aktörer med lägre hyror. Det kan minska kommunernas incitament att verka för att stimulera konkurrensen. Att kommunen kan sälja mark under marknadspris till ett helägt kommunalt bolag, t.ex. allmännyttan kan innebära att allmännyttan och de privata byggherrarna inte konkurrerar på lika villkor. Dessa omständigheter kan på sikt innebära ett hinder för en utveckling mot en högre grad av mångfald och fler aktörer.

Markanvisningar av kommunal mark sker i huvudsak för upplåtande av hyresbostäder (ofta som krav). Intressenter är både allmännyttan och privata byggmästare. När allmännyttan anvisas mark upphandlas byggentreprenaden när marken ska bebyggas. Även allmännyttan har en viktig roll för att upprätthålla goda konkurrensförhållanden.

Byggherrars syn på bostadsförsörjningen

Vi har intervjuat byggherrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås, Linköping och Uppsala om hur de upplever kommunernas arbete med mark- och planfrågor. Framförallt har vi fokuserat på hur etableringsmöjligheterna påverkas genom kommunernas markanvisningsförfarande. En genomtänkt strategi för markanvisningar kan skapa konkurrens och mångfald och ge förutsättningar för att uppnå målet om fler hyresbostäder till rimliga kostnader. Totalt har vi intervjuat tjugo företag. Företagen utgörs av mindre och medelstora byggherrar som bedriver byggtreprenadverksamhet, förvaltar hyresfastigheter, bygger för egen förvaltning och på uppdrag av andra. Företagen har erfarenhet från marknaderna vi har studerat och arbetar aktivt med markfrågan. Samtliga byggherrar har fått markanvisningar under den studerade perioden åren 1999–2005.

I genomsnitt tog varje intervju cirka två timmar. Frågorna som intervjuerna har uppehållit sig kring är öppna och byggherrarna har svarat olika omfattande beroende på de erfarenheter de har. Markfrågan är känslig. Det finns ett beroendeförhållande mellan byggherrarna och kommunerna på samma sätt som vid offentliga upphandlingar. Flera av de byggherrar som vi har intervjuat har uttryckt önskemål om att få vara anonyma. Någon byggherre har också avböjt medverkan delvis på grund av att frågan upplevs som känslig.

Vi redovisar en sammantagen bild av hur byggherrarna uppfattar kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågan. Syftet är inte att göra en revision eller sätta betyg på kommunernas arbete utan att skapa en referensram till den granskning av kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågan som följer. I och med att byggmarknaderna är lokala och att det finns ett begränsat antal företag som arbetar aktivt med att söka markanvisningar så är intervjustudien en god ”temperaturmätare” på näringsklimatet för byggherrar i de granskade kommunerna.

Byggherrarna har en vilja och förmåga att bygga billigt

Det finns många likheter men också stora skillnader mellan de intervjuade företagen. De har en omsättning föregående år som varierar mellan 10 miljoner kronor och 600 miljoner kronor. De har ambitionen att långsiktigt förvalta de hyresfastigheter de bygger. Några av företagen är gamla byggmästarföretag som har överlevt konjunkturer i ett sekel, andra är relativt nystartade. Ett par företag är små och har just inlett verksamheten som förvaltare och har ett litet fastighetsbestånd. Några av företagen har mycket stora befintliga fastighetsbestånd. En av byggherrarna bygger inte hyresrätter för egen förvaltning men väl åt andra. Två av byggherrarna har inte egen entreprenadverksamhet. De intervjuade byggherrarna äger inte egen mark, i alla fall inte i någon större omfattning. De söker istället aktivt markanvisningar för de projekt eller idéer som de vill förverkliga.

Byggherrarna är aktiva med att söka upp mark som lämpar sig att exploatera enligt den inriktning företaget har. De utvecklar idéer, letar lämplig mark och föreslår bostadslösningar till kommunerna. Företagen kontrollerar med översiktsplaner och andra policydokument vid utformning av detaljplaner och söker både privat och kommunal mark. Många företag uppger att de träffar kommunerna kontinuerligt för att vara uppdaterade på vad som händer. De gör skisser på detaljplaner och upprättar även färdiga förslag.

Några av byggherrarna är aktiva på flera av de lokala marknader som vi har undersökt. De har aktivt och målinriktat sökt sig till nya marknader och genomfört en etablering. De flesta av byggherrarna har sin verksamhet i huvudsak koncentrerad till sin hemkommun och saknar erfarenheter från andra marknader. Några av företagen har dock kunnat jämföra mark- och planarbetet i flera av de kommuner som vi har studerat.

De höga produktionskostnaderna och tron på den egna förmågan att bygga kostnadseffektivt och billigare än andra på marknaden får byggherrar att vilja bygga hyresrätter. Samtliga byggherrar

anser att de kan bygga billigare än allmännyttan. Företagens inriktning mot egen förvaltning ger ett kraftigt incitament att arbeta aktivt och engagera sig hårt för att pressa kostnader och hitta kostnadseffektiva lösningar. Det är en genomgående likhet mellan företagen.

Företagen arbetar med att hitta rationella och kostnadseffektiva lösningar och har funnit egna sätt att effektivisera byggnadsteknik eller byggprocess. Vissa företag har ett utvecklat byggnadstekniskt koncept med mer eller mindre inslag av prefabricering eller industriellt byggande. Andra företag arbetar med design, inköp eller med att rationalisera byggprocessen. Det byggherrarna strävar efter, ett långsiktigt kostnadseffektivt byggande, uppnås men på olika sätt.

Mark ska fördelas genom både tävling och direktanvisning

Ska det vara anbudstävlingar eller direktanvisningar? Spontant kan valet tyckas enkelt om man vill värna om konkurrensen och därigenom skapa förutsättningar för rimliga produktionskostnader. Vi har mött olika uppfattningar bland de intervjuade byggherrarna. Av svaren framgår att det inte handlar om antingen eller utan om både och, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Anbudstävlingar kan vara kostsamt för små byggherrar. Markanvisningstävlingar kan även ta lång tid. Tävlingar omfattar ofta ett pris på marken, krav på en viss hyresnivå eller en bostadslösning och innebär parallella bedömningar. När till exempel en bostadslösning har hittats tittar man på vilket pris den byggherren har bjudit. Det kan då hända att man frångår exempelvis en bra bostadslösning och att priset blir utslagsgivande. Ett anbudsförfarande kan bli oförutsägbart och kosta för mycket för att små byggherrar ska kunna eller vilja delta.

Det kan vara bättre att kommunen fördelar marken till olika byggherrar efter ett medvetet och öppet system. På lång sikt

anser en majoritet av företagen att detta är konkurrensneutralt. Direktanvisning är ett bra sätt att få byggherrar att komma med bra förslag på bostadsutformning och som tack också få köpa marken för att bygga. Det kan finnas en risk att en kommun stjäla en bra idé och sedan utlyser en anbudstävling. Det är otacksamt gentemot byggherren.

Fördelningsnycklar vid marktilldelning ute i kommunerna är kostnadseffektivt. Det är då viktigt att det finns en tydlig och officiell fördelningsnyckel som omprövas kontinuerligt. Det är också viktigt att byggherrar inte kan samla på sig mark utan att de levererar ut lika mycket exploaterad mark som de blir tilldelade oexploaterad mark.

I många kommuner finns det ett uttalat kvantitativt mål för hur stor andel av markanvisningarna som ska gå till allmännyttan. Orättvist tycker några företag, samtidigt som någon tycker att det kan vara bra. Genom att det finns ett uttalat mål för hur mycket mark som ska fördelas till allmännyttan skapas det transparens och blir förutsägbart även om det är dåligt. En byggherre framförde att det vore bra om det fanns ett uttalat kvantitativt mål för hur mycket som ska gå till mindre eller nya aktörer.

Relativt få byggherrar var positiva till tävlingar. En majoritet av byggherrarna ansåg att direktanvisningar gynnar små byggherrar. De stora aktörerna har kapacitet att göra anbud och kan gynnas mer av anbudstävlingar. Någon var positiv till anbudstävling om marken och någon till att tävla om hyresnivån. Samtidigt var de byggherrar som kommit utifrån och etablerat sig på Stockholmsmarknaden positiva till markanvisningstävlingar. Det var tack vare en markanvisningstävling som de fått visa upp sig och få möjlighet att bygga i Stockholm. Antingen genom att kvalificera sig direkt genom en vinst eller genom att senare få marktilldelning på grund av att man fått visa upp sig i en tidigare tävling.

Det går inte att säga något entydigt om och när direktanvisning respektive tävling är bra eller dåligt och under vilka omständigheter. De uppfattningar som vi har fått presenterade bottnar förmodligen i de erfarenheter enskilda byggherrar har av olika för-

faranden. Ibland är det ofrånkomligt att det är den arkitektoniska eller tekniska egenskaperna som måste komma i förgrunden och ibland kan det vara lämpligt och effektivt att tävla och låta den som kan presentera den bästa (lägsta) hyran vinna.

Kommunernas markanvisningspolicy är oförutsägbar

Vi har mött olika omdömen om hur olika kommuner bemöter företag i mark- och planfrågor. Den attityd kommunerna har till nya aktörer och vilket klimat som råder beror på vilken organisation den kommunala förvaltningen har, den rådande marknadssituationen och vilka politiska ambitioner som finns uttryckta i till exempel markanvisningspolicyn.

Marknadssituationen har stor påverkan på den attityd kommunen har till nya företag. I Stockholm upplevs det så kallade 20K projektet ha vitaliserat den kommunala organisationen. Det har skapat ett tryck i organisationen som tvingat fram ett nytänkande och en lyhördhet för nya aktörer och idéer. Intresset att anvisa mark till byggherrar som profilerat sig mot låga hyreskostnader har också bidragit till att fler byggherrar har fått incitament att arbeta aktivt med att söka mark med en genomtänkt strategi.

På samma sätt verkar denna attityd ha influerat även Uppsala och Västerås där man uttrycker och försöker vara mer öppen för nya byggherrar och tar del av idéer och förslag. Malmö har också lärt sig, tagit del av vad som händer på byggmarknaden och arbetar aktivt med att få in nya aktörer och idéer.

Göteborg upplevdes som mer slutet av de intervjuade byggherrarna. I Göteborg står kommunen för planarbetet och byggherrarna släpps inte gärna in. Fastighetskontoret vill ha in byggherrarna i planeringen men inte stadsbyggnadskontoret enligt en byggherre. En byggherre med lång erfarenhet och goda referensprojekt uttryckte det som; ”– man hemställer om mark och sedan väntar man och hoppas på att man hamnar i rätt kö”. Det fanns en frustration och systemet upplevdes som slutet, icke transparent

och godtyckligt. En byggherre uppgav att företaget hade lämnat marknaden för bostadsbyggande i Göteborg beroende på svårigheten att få markanvisning. De något större aktörerna upplevde att situationen var bättre i Göteborg än de mindre. Företrädarna för de större företagen som intervjuades hade också en bakgrund i något av de större entreprenadföretagen.

Överlag så upplevde byggherrarna kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent. Det är viktigt att man vet vilka kriterier som gäller, vem som får mark och på vilka grunder.

Det är svårt för små aktörer och kräver mycket tid att leta efter mark och ha kontakter med kommunen. Tio byggherrar i Stockholm har därför bildat ett löst nätverk, Stockholms Byggmästare, som består av små aktörer inom Sveriges Byggmästarförening. Härigenom kan de öka sin kapacitet och bli konkurrenskraftiga gentemot de stora byggherrarna. De uppvaktar gemensamt kommunen, gör förslag på detaljplan och bostadslösningar. En marktilldelning delas upp i ett antal lämpliga delar och intresserade aktörer drar lott om område. I Hammarby Sjöstad till exempel ska tre byggherrar härigenom bygga bostadsrätter och två hyresrätter.

För höga och detaljerade krav i detaljplanerna

Samtliga företag som intervjuades lyfter fram de vanliga klagomålen mot kommunens sätt att hantera planfrågorna, det vill säga kritik mot långa hanteringstider, (omotiverade) överklaganden och en bristande planberedskap. Dessa frågor är för närvarande föremål för förändringar som förhoppningsvis kan förbättra situationen med avseende på kortare handläggningstider och minskade ”okynnesöverklaganden”.

Föga förvånande upplevs detaljplanearbetet som tungrott i alla kommuner. Det fanns en utbredd uppfattning bland företagen om att kommuner kan snabba upp planprocessen genom att låta

byggherren ta ett större ansvar och ta fram idéer, göra planer, sköta förankringsprocessen hos grannar etc. Det vore bättre om byggherren kunde vara mer aktiv och anlita en egen konsult. Systemet skulle bli mer flexibelt och anpassat till förutsättningarna. Kommunen är ändå projektledare och måste godkänna allt i slutänden. Samtidigt uttryckte flera av de intervjuade sitt uppskattande över att flera av kommunerna hade en lyhörd och positiv syn på att få in byggherren tidigt i planarbetet.

Kraven i detaljplanerna upplevs ofta som detaljerade och höga. Stockholms kommuns kvalitetsprogram innehåller höga krav på miljö och tillgänglighet. Dessa krav uppges gå utöver de lagstadgade kraven och återfinns inte i andra kommuner. Dessa krav är etableringshinder för små byggherrar. I stora företag kan man kanske ha en person avdelad att enbart syssla med detta i alla projekt och därigenom bli expert inom området. Det är inte möjligt för små företag.

Detaljplanerna särskilt för Hammarby Sjöstad är mycket detaljerade. Någon talade om att "Hammarbysjöstadssyndromet" driver upp kostnaderna med cirka 300 000 kronor per lägenhet. Extra krav på gestaltning, tillgänglighet och miljö är ett stort problem. Kraven slås fast i detaljplanen fem år innan det byggs. Det är omöjligt att veta vad som gäller vid den konjunktur som råder fem år i framtiden. Det kan även leda till omarbetningar som fördyrar.

I Göteborg ställer kommunen detaljerade krav som upplevs som orimliga och omotiverade. Uppfattningen framförs om att kommunen styr mycket själv och är ovillig att släppa in byggherrar i planarbetet. Kommunen vill helst driva hela planprocessen själv och sedan anvisa mark.

Kommunernas motkrav är ofta rimliga

Det är vanligt att kommuner ställer motkrav på byggherren i exploateringsavtalet. Det kan handla om att byggherren ska uppföra och bekosta en parkering, cykelväg eller lekplats. Ofta är

kraven rimliga och har direkt anknytning till de bostäder som uppförs. Ibland drivs kraven för långt på grund av att kommunerna vill ”krama ur” så mycket som möjligt ur uppgörelsen. Mindre kommuner ställer oftast högre krav och försöker vältra över kostnader på byggherrarna. Det är tveksamt om och i vilken utsträckning kommunerna kan tillämpa detta förfarande vid marköverlåtelser utan att komma i konflikt med lagen om offentlig upphandling. Ett annat problem med detta förfarande är att vissa företag kan sakna kompetens att utföra anläggningsarbeten och därmed diskrimineras.

För att få fler hyresrätter byggda ställer kommuner ibland krav på att det ska byggas hyresrätter på den mark som överlåts. Många kommuner driver kravet på att bygga hyresrätter hårdare mot mindre aktörer. Marknaden är osäker och med långa plan- och byggtider vet man inte hur marknaden ser ut när projektet är klart. Det är därför bra att det är en öppen fråga om bostäderna blir bostadsrätter eller hyresrätter. I Stockholm ställer man i vissa fall krav på upplåtelseform. Kommunen ställer dock krav på att bygga inom visst tidsintervall.

Det förekommer också att kommunerna ställer krav på en viss hyresnivå vid markupplåtelsen. Det kan vara bra i vissa fall men ett sådant krav riskerar att gå ut över den arkitektoniska utformningen eller kvaliteten och ställer höga krav på att kommunerna kan göra en bedömning av helheten. Det är inte säkert att ett krav på en viss hyresnivå håller. Det kan upphävas vid en hyresförhandling och prövning mot bruksvärdeshyran.

En majoritet av byggherrarna upplevde att kommunerna överlag ställer högre krav eller är hårdare i förhandlingarna mot små byggherrar. Det finns en risk att konkurrensvillkoren snedvrids om man ställer motkrav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer eller om det ställs hårdare krav på vissa.

Hyresregleringen är inget större hinder för att bygga hyresrätter

Någon av de byggherrar vi har intervjuat upplever att hyresregleringen innebär en osäker och oförutsägbar spelregel med risk för politisk inblandning i hyressättningen.¹² Ett stort antal av de byggherrar vi intervjuat menar också att bruksvärdesregleringen även kan skapa incitament att bygga hyresrätter. I praktiken går det att sätta hyror i de hyresbostäder som byggs på en sådan nivå att det är lönsamt. Det är alltså inte säkert att bruksvärdesregleringen i sig är ett hinder för byggandet av hyresbostäder till lägre produktionskostnader till en större efterfrågan.

Det paradoxala är att allmännyttan har blivit hyresledande i negativ bemärkelse. "Ribban" för den hyresnivå som går att ta ut, bruksvärdeshyran, ligger så högt att det går att bygga med lönsamhet med de hyror som sedan går att ta ut i förvaltningen. Det finns exempel i hela riket (även utanför Stockholm!) där byggmästare producerar hyresbostäder till kostnader som gör det lönsamt. Bruksvärdesregleringen skapar ett incitament att bygga till låga kostnader (lägre än allmännyttan).

Otillräcklig finansiering är ett viktigt etableringshinder

Ett etableringshinder som berördes under intervjuerna var otillräcklig finansiering. Finansieringsfrågan är viktig för alla som bygger eftersom det binder mycket kapital innan byggnaden är färdig att tas i bruk. Finansieringen är särskilt viktig för mindre byggherrar eftersom de saknar kapital eller tillgångar som till exempel fastigheter som kan belånas. De får många gånger gå in med personlig borgen. Höga markpriser vid försäljningar binder kapital. En utdragen planprocess kan därför skapa problem då räntor ska betalas på lånet utan att planarbetet har avslutats.

¹² Bland annat refereras erfarenheterna från den så kallade S:t Eriksmålet.

En av byggherrarna ville uppmärksamma att det kan uppstå problem då kommunen tar betalt för marken innan byggkreditivet är beviljat och disponibelt. Det har förekommit att kommuner tar betalt innan finansieringen är klar och att kommunens rutiner och bankernas inte överensstämmer med avseende på vad som ska uppfyllas för att köpebrev respektive lagfart ska skrivas ut. Därigenom skapas ett moment tjugotvå eftersom lagfart inte skrivs ut om inte köpebrev finns och vice versa.

Privata byggherrar kan belåna hyresfastigheter till ett lägre värde än vad allmännyttiga bostadsföretag kan göra. Allmännyttiga bostadsföretag är kommunalägda och bedöms på grund av tillgång till skattemedel ha en hög återbetalningsförmåga och får i princip belåna hela produktionskostnaden.

En majoritet av de byggherrar som intervjuades ansåg att investeringsbidraget och den tillfälliga stimulansen för hyresbostäder i tillväxtregioner hade en stor betydelse för deras möjligheter och beslut att bygga hyresrätter. Utan detta stöd var det tveksamt om de kunde eller skulle kunna bygga hyresrätter till de nivåer de bygger för. Investeringsbidraget har ökat attraktionskraften för byggandet av hyresrätter. Bidraget utgår endast för mindre lägenheter vilket är en begränsning eftersom efterfrågan finns på större hyreslägenheter.

Hur kan kommunen arbeta för fler hyresrätter till rimliga kostnader?

Vi ställde frågan till de intervjuade byggherrarna om vad de tyckte var viktigt för kommunen att fokusera på för att få fler hyresrätter byggda till rimliga kostnader. Nedan presenteras ett urval av de svar som vi fick i punktform:

- Byggherrarna efterlyser långsiktigt stabila spelregler. Bostadspolitiken bör vara konsumentstyrd och inte styras av regelverk.

- Att bygga hyresrätter som alla inkomstgrupper kan efterfråga är inte ett självklart mål. Genom rörligheten på bostadsmarknaden frigörs bostäder också när dyra hyreslägenheter eller bostadsrätter byggs. Flyttkedjor ett viktigt verktyg för att skapa fler bostäder.
- Några byggherrar uttrycker önskemål om en mer marknadsanpassad hyressättning. Andra byggherrar menar att bruksvärdesystemet saknar betydelse för möjligheterna att bygga hyresrätter.
- Det måste vara ett politiskt beslut att fler byggherrar ska in och bygga bostäder i kommunen. Detta måste markeras tydligt för att tjänstemännen ska genomföra detta eftersom tjänstemännen endast ser till merarbetet de får när det kommer in fler byggherrar.
- Brist på detaljplanelagd mark är ett välkänt problem. En bättre planberedskap är lösningen. För att göra detta möjligt krävs en större samordning mellan förvaltningarna, till exempel mark- och stadsbyggnadskontor när dessa är separata enheter.
- Byggherrar borde kunna anlita konsulter som utarbetar detaljplanen som sedan godkänns av kommunen. Det skulle bli mer flexibla planlösningar, mer lönsamma lösningar och mer kundanpassning.
- Använd markpriset som instrument. Kommunerna övervärderar sin mark. Det får spridningseffekter och kan leda till en prisspiral som driver upp byggkostnaderna.
- För att få ner kostnaderna på hyresrätter kan kommunerna utannonsera anbudstävlingar på mark där hyresrätter ska byggas och låta allmännyttan konkurrera med privata byggherrar. Krav på bästa utförande till lägsta hyra kan vara utslagsgivande. Hyreskostnaden kan årligen skrivas upp med KPI eller något annat index. På detta sätt skulle man få lägre hyror än vad bruksvärdesystemet kan ge.

- Att dela upp bostadsområden kan vara ett bra sätt att få in små aktörer. Det finns dock en kritisk gräns för hur litet ett område kan vara.
- Det är nödvändigt med någon form av investeringsbidrag för att det ska vara lönsamt att bygga hyresrätter. Däremot saknar räntebidraget helt betydelse för incitamenten att bygga.

Sammanfattning

I Tabell 1 görs ett försök att översiktligt sammanfatta intrycken från intervjuerna med byggherrarna. De omdömen som används ska inte ses som indikatorer utan är ett försök att i några ord sammanfatta de uppfattningar som vi har mött. När det gäller de mindre storstäderna som till exempel Linköping och Uppsala ska man hålla i minnet att granskningarna har skett utifrån ett befintligt underlag och de omdömen som används uttrycker mer en inriktning än ett tillstånd.

Tabell 1 Byggherrars syn på "näringsklimatet" i sex kommuner

	Stockholm	Göteborg	Malmö	Västerås	Linköping	Uppsala
Flexibilitet och kundanpassning	Flexibelt och lyhörda för byggherrarna men ofta höga och detaljerade krav	Detaljstyrkt och centraliserat Liten vilja att släppa in byggherrar i planarbetet	Lyhörda och öppna för byggherrars deltagande	Öppna för vissa byggherrars deltagande	Förbättringar sker	Vill släppa in byggherrar men saknar markredskapet
Öppenhet	Öppna dörrar till tjänstemännen	Slutet	Öppen dialog	Ökad öppenhet	Förbättringar sker	Litet underlag och få ärenden
Lika behandling	Aktörer med goda idéer behandlas lika	Vissa etablerade aktörer favoriseras	Aktörer med goda idéer behandlas lika	Goda idéer är välkomna men vissa har ett försteg	Förbättringar sker	Hårdare krav på mindre företag
Transparens och förutsägbarhet	Ganska förutsägbart men icke transparent	Ej förutsägbart Icke transparent	Ganska förutsägbart Icke transparent	Ej förutsägbart Icke transparent	Förbättringar sker Icke transparent	Litet underlag Icke transparent

Överlag så upplevde byggherrarna kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent och svårt att förutsäga. Det är viktigt att man vet vilka kriterier som gäller, vem som får mark och på vilka grunder. Brist på transparens i markanvisningar och oförutsägbarheten om vem som får mark och varför är ett svårt etableringshinder. Annars väcks lätt misstankar, riktiga eller inte, om att inte alla byggherrar behandlas lika. Vi har mött sådana misstankar vid intervjuerna. Det är ingen bra grund för det lokala näringsklimatet.

Genomförandet av bostadsförsörjningen i sex kommuner

Bakgrund

Kommunerna har ansvaret för att förverkliga statens mål för bostadsförsörjningen. Kommunerna använder sig av olika medel för att genomföra målen. Möjligheten att anvisa kommunal mark är ett effektivt instrument att påverka och styra bostadsförsörjningen mot lägre bygg- och boendekostnader och fler hyresrätter. Ett annat sätt är att stimulera till ökad konkurrens genom att uppmuntra fler aktörer att inträda på den lokala marknaden. Ett tredje sätt är att förändra och anpassa tjänstemannaorganisationen så att markanvisningar och detaljplaner kan bedrivas mer effektivt. Ytterligare ett sätt är att via olika konkreta policys styra mot de statliga målen.

Flera kommuner har infört en markanvisningspolicy som ska vägleda marknadens aktörer och kommunens genomförande av markanvisningar. Kommunerna har även en skyldighet att i ett bostadsförsörjningsprogram ange inriktningen för bostadsförsörjningen på den lokala nivån. I den obligatoriska översiktsplaneringen ska kommunen mer påtagligt redovisa hur kommunens bebyggelse ska utvecklas för att tillgodose kommuninvånarnas behov av bostäder och anläggningar. Syftet är att ge vägledning för efterföljande detaljplanering och beslut om bygglov.

Vi har i det följande granskat hur kommunernas arbete med mark- och planfrågor bidrar till att uppnå målen för bostadsförsörjningen. Granskningen har gjorts i sex tillväxtkommuner och avser dels kommunala policydokument, dels hur ärendehantering och dagliga rutiner följer statliga och kommunala intentioner som finns inom bostadsförsörjningen.

Syftet med redovisningen av de enskilda kommunerna är att ge lärande exempel på hur de olika kommunerna arbetar med mark- och planfrågor.

Först redovisas en sammanfattande bedömning av kommunernas genomförande av politiken. Därefter redovisas genomförandet i tabellform. För varje kommun presenteras en tabell över de statliga målen inom bostadsförsörjningen och hur dessa mål införlivas i kommunernas policy- och plandokument. I anslutning till detta redovisas i tabellen hur den skriftliga ärendehantering av mark- och planfrågor går till och vilka rutiner som används av kommunens tjänstemän i arbetet med mark- och planfrågorna.

Slutligen beskrivs arbetet i var och en av de enskilda kommunerna. Beskrivningen inleds med hur väl de statliga och kommunala målen inom bostadsförsörjningen överensstämmer. Därefter bedömer vi hur kommunerna genomför målen att bringa ned bygg- och boendekostnaderna och att bygga fler hyresrätter för breda hushållsgrupper. Med hjälp av indikatorer har vi redovisat hur öppet och transparent kommunens bostadsplanering och markanvisningar sker, hur kommunerna involverar byggherrarna i mark- och planprocessen och anpassar organisation och annat till marknadens förutsättningar. Till sist har vi beskrivit hur kommunens metoder att markanvisa påverkar nya och mindre byggherrars möjligheter att delta i byggandet på lika villkor som de stora etablerade byggherrarna.

Sammanfattande bedömning

Måluppfyllelse

De kommunala målen stämmer relativt väl överens med de statliga målen. Vissa kommuner är i sina policydokument mer tydliga vad det gäller att ange inriktningen mot förbättrade konkurrensförhållandena för att åstadkomma lägre bygg- och boendekostnader. Andra har inte riktigt insett att policydokumenten kan utnyttjas till att styra det praktiska markanvisningsarbetet mot fler aktörer som tillämpar kostnadseffektiva metoder. Vad som framgår är att en tydlig markanvisningspolicy är en förutsättning för transparenta markanvisningar som stimulerar till konkurrens på den lokala marknaden.

Vad gäller målet om fler hyresrätter uppfylls detta antingen genom kommunala mål om nybyggnation av hyresrätter eller att man utgår från att en ökad rörlighet genom flyttkedjor ger ökad tillgång till lägenheter och då till stor del hyresrätter. Vi bedömer att båda inriktningarna är utmärkta sätt att tillgodose målen.

Öppenhet och transparens

När det gäller transparensen i de dagliga rutinerna och ärendehanteringens skiljer sig kommunernas hantering åt. Den skriftliga dokumentationen är genomgående bristfällig. Det gäller främst de tre mindre storstäderna men även Malmö i hög grad. Motiven till olika beslut kan inte utläsas i tjänsteutlåtandena. Det gäller motiv till markanvisningsförfarande, vilka överväganden och motiv man har till val av byggherre, vad man tror man ska uppnå just med detta val etc. Därigenom blir insynen otillräcklig och försvårar för främst byggherrarna att förstå vad kommunen värderar i praktiken och om detta skiljer sig från vad eventuella politiska riktlinjer uttalar. Konkurrensen mellan byggherrarna kan därigenom försvåras och ger de stora etablerade byggherrarna ett försprång.

Även politikernas insyn försämras av den bristfälliga transparensen eftersom det är svårt att värdera hur väl politiken om bl.a. lägre bygg- och boendekostnader följs. Dessutom blir tjänstemannaorganisationen sårbar eftersom det praktiska genomförandet av politiken är koncentrerat till ett fåtal tjänstemän. Ett större användande av handläggningsrutiner bör övervägas.

I vissa av kommunerna verkar tjänstemännen i det dagliga arbetet aktivt och systematiskt för att få in fler aktörer på den lokala marknaden, i andra kommuner är det mer slumpen som avgör om några nya aktörer kan inträda på marknaden. Vi bedömer att man i det praktiska arbetet måste finna sätt att underlätta nya och mindre byggherrars inträde. De stora byggherrarna har ofta upparbetade kontakter med kommunen och kommunen bör mer aktivt finna sätt att även dra in nya och mindre byggherrar i verksamheten.

Tillvägagångssätt som kan prövas är att dela upp nyexploateringsområden i mindre delar, anordna anbudstävlingar med jämna mellanrum och upprätta register över intresseanmälningar och över anvisade marktilldelningar, för att få bättre kontroll över val av byggherrar och om detta överensstämmer med den avsedda politiken. Även att arbeta med markpriset som ett aktivt instrument för att locka till sig hyresrättsaktörer, som kan bygga till lägre boendekostnader, är avgörande.

Delaktighet och anpassning

I vilken utsträckning kommunerna har synen att byggherrarnas deltagande i detaljplanarbetet innebär mer flexibilitet och kundanpassning skiljer sig åt. De flesta strävar efter ett snabbare detaljplanearbete för att uppnå lägre bygg- och boendekostnader. Detaljeringsgraden blir med byggherrarnas hjälp lägre och detaljerna regleras först i bygglovsprocessen till den då rådande konjunkturen och bostadssituationen. Göteborg är dock en kommun som inte har släppt in byggherrarna i planarbetet.

Initiala kostnader för exploaterings- och planprocessen belastar alltmer byggherren vilket innebär problem för mindre byggherrar med mindre eget kapital och svårare att få lån. Detta kan på sikt förhindra eller försämra ett omvandlingstryck på marknaden. Kostnaderna kommer också i större utsträckning belasta de boende i området än om kommunen själv finansierade planprocessen.

Vissa kommuner, bl.a. Stockholm, ställer krav på byggherrarna att följa miljö- och tillgänglighetsprogram där kraven både är höga och föränderliga under planprocessen. Kraven kan gå utöver lagens krav och verka fördyrande för nybyggnationen. Samtidigt har inte mindre byggherrar de resurser som behövs för att följa och anpassa planarbetet successivt. De stora byggherrarna får konkurrensfördelar, processen blir oförutsägbar och motverkar lägre bygg- och boendekostnader.

De flesta kommuner betonar vikten av markprissättningen för att få till stånd byggandet av fler hyresrätter. Att upplåta hyresrätts-

marken som tomträtt kan vara ett sätt att stimulera till byggandet av fler hyresrätter. Några kommuner, t.ex. Malmö, har dock en relativt hög markprissättning som kan försämra möjligheten att få ner byggkostnaden och kunna bygga hyresrätter.

Vissa kommuner framhäver betydelsen av en ändamålsenlig organisation av mark- och planarbetet. Att förbättra samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret har blivit en utmaning för flera kommuner, bl.a. för Göteborg. Vissa andra kommuner har kommit en bra bit på väg, t.ex. Stockholm och Linköping. Bättre organisation och samordning leder till effektivitetsvinster genom en snabbare och mer enhetlig process som torde påverka kostnaden för byggnationen och också kommer hyresgästerna till del på en fungerande marknad.

Lika behandling

De flesta kommuner använder både direktanvisningar och anbudstävlingar vid markanvisning. Direktanvisningar överväger dock mot bakgrund av de relativt stora kostnader som är förknippade med anbudstävlingar för både kommunen och byggherrar. Det är dock betydelsefullt att en rimlig blandning av dessa två metoder används för att upprätthålla konkurrenstrycket på marknaden och behålla kompetensen hos både byggherrar och kommun. Anbudstävlingar kan särskilt underlätta för nya aktörer att visa upp sig på en ny lokal marknad och därigenom upparbeta kontakter med kommunen.

Ett fåtal av de undersökta kommunerna använder sig av register över byggherrarnas intresseanmälningar och register över vilka som slutligen har fått mark tilldelad. Det är därigenom svårt för byggherrar att bedöma om man blir opartiskt behandlad av kommunen och kan på sikt leda till att vissa aktörer drar sig ur den lokala marknaden eller inte alls försöker etablera sig.

De flesta av kommunerna ställer krav på byggherren att bygga och bekosta vissa kommunala anläggningar, t.ex. vägar, vid ny-exploatering. Västerås kommun är en av dessa kommuner. Det

finns inte reglerat i kommunallagen eller dylikt vad som är rimligt att kommunen bekostar inom respektive i anslutning till exploateringsområdet. Vi bedömer dock att kraven bör vara utformade på så sätt att direkta konsekvenser av exploateringen ska byggherren och i förlängningen hyresgästerna stå för. Övriga anläggningar bör upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling och bekostas av kommunen. För långtgående krav på sådana anläggningsarbeten kan försvåra för mer specialiserade byggherrar av bostäder att delta i kommunens nybyggnation av bostäder.

Andra avtalsvillkor kan röra krav på att bygga hyresrätter respektive krav på maximal hyresnivå. En del av kommunerna framhåller att kravet på hyresrätter i vissa konjunkturen kan vara svårt att följa vilket innebär att byggherren tvingas sälja lägenheterna som bostadsrätter. Det kan för kommunen vara bättre att tydliggöra för byggaktörerna att de bör upparbeta ett förtroende hos kommunen och därigenom få fler markanvisningar om den överenskomna upplåtelseformen består i längden.

Kraven på maximal hyresnivå är ett intrång i parternas fria förhandlingar på hyresmarknaden och vissa kommuner anser det inte möjligt att använda dylika krav. Uppsala kommun har observerat att kraven kan missbrukas genom att anpassa avskrivningstakten för investeringen för att få investeringsbidrag och kunna uppnå kravet om maximal hyresnivå. Vi bedömer att krav på bestämd hyresnivå kan inbjuda till ett oönskat beteende och att det kan vara nog så effektivt att genom markanvisningar premiera aktörer som kan visa att de bygger till lägre boendekostnader.

Tabell 2 Genomförande av bostadsförsörjningen – Stockholms kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Kommunal markanvisningspolicy från 2003	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen från 2004	Kommunal översiktsplan från 1999	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor under 2004 och delvis t.o.m. maj 2005	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre bygghälsor och boendekostnader i bostäder med god kvalitet	Staden ska verka för bra konkurrensförhållanden genom att underlätta för nya företag att etablera sig. Markanvisning ska användas till att gynna producenter som erbjuder god kvalitet till rimliga priser. Vid hyresrätt och ofta vid bostadsrätt ska direktanvisning göras. Marken till alla hyresrätter och ibland bostadsrätter ska upplåtas med tomträtt. Mark till bostadsrätter kan säljas till marknadspris. Marken till småhus med äganderätt eller bostadsrätt bör säljas till marknadspris	En kommunprojektgrupp och en extra plansektion har bildats under 2003-2006 för att öka effektiviteten. Ett samarbete med byggherrar har inletts för att ta tillvara deras byggönskemål. Entreprenadtävlingar, försöksprojekt med billiga bostadsrätter, markanvisningstävlingar ska genomföras. Utvecklingsprojekt inom kommunen i syfte att effektivisera nybyggnationen inom de fem mest kostnadsdrivande områdena.	Relevanta uppgifter saknas	I 113 (av 114) ärenden har direktanvisning använts. I närmare 10 (av 114) ärenden vill kommunen gynna nya och små aktörer för att uppnå mångfald och konkurrens. Att byggherren valts p.g.a. dennes förmåga att pressa boendekostnaderna nämns i knappt 10 (av 114) ärenden. Av 94 markanvisningar har 84 upplåtits med tomträtt och 10 sålts. I 11 (av 21) exploateringsavtal har marken upplåtits med tomträtt och 9 sålts.	Kommunen arbetar med att få in nya privata aktörer på marknaden eftersom dessa ofta bygger billigt. Kommunen använder sig främst av direktanvisningar. I enstaka fall anordnas en markanvisningstävling. Kommunen har ett register över intresseanmälningar från byggherrar och ett över de tilldelade markanvisningarna.
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper	Stor variation av såväl upplåtelseformer som olika storlekar och typer av lägenheter. Hyresrätter ska prioriteras och den kooperativa hyresrättens möjligheter ska beaktas.	20 000 bostäder ska byggas 2003-2006. Hälften ska vara hyresrätter. Det är prioriterat att bygga bostäder som alla har råd att efterfråga.	Relevanta uppgifter saknas	Ungefär lika många anvisningar av bostadsrätter och hyresrätter, men antal hyreslägenheter är 10 % fler. I 4 av 11 ärenden med motkrav ställs krav på byggande av hyresrätter och i 1 krav på hyresnivå.	Öka rörligheten på marknaden genom att bygga alla typer av bostäder och upplåtelseformer och därigenom friställa mindre hyresrätter i slutet av flyttkedjan. Avtalskrav på byggande av hyresrätter används i ett fåtal fall.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra ickevinstdrivande upplåtelseformer	Allmännyttan ska få mark till att bygga 8000 bostäder under 2002-2006	Allmännyttan ska bygga 8000 bostäder 2003-2006. Utvecklingsprojekt för att pressa kostnaderna inom allmännyttan.	Relevanta uppgifter saknas	De tre allmännyttiga bolagen fick flest anvisningar (33 av 114)	De allmännyttiga bostadsföretagen har prioriterats på hyresmarknaden. Allmännyttan har också visat störst intresse.
Minskad segregation i boendet	Alla kategorier av människor ska ges möjlighet att bo inom alla delar av staden.	För att möta behovet och öka rörlighet planeras för alla bostadstyper och upplåtelseformer	Relevanta uppgifter saknas	I närmare 50 (av 114) fall anges att det eftersträvas en blandning av upplåtelseformer.	Uppgifter har inte begärts in.

Tabell 3 Genomförande av bostadsförsörjningen – Göteborgs kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Kommunal markanvisnings-policy från 2002	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen	Kommunal översiktsplan från 1999	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor 1999-2005	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre byggpriser och boendekostnader i bostäder med god kvalitet	Målet är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Stärka konkurrensförhållandena på marknaden så att inte ett fåtal företag får monopolställning Anvisning av mark kan ske genom markanvisningstävling eller direktanvisning.	Inget bostadsförsörjningsprogram	Viktigt att uppmuntra till att pressa priserna för nyproduktionen. Fastighetskontoret ska därför ställa sådana krav vid fördelningen av kommunal mark.	Direktanvisning är det vanligaste markanvisningsförfarandet. 7 (av 49) direktanvisningar ges till flera företag för att det behövs bättre, billigare och variationsrika bostäder. 12 (av 49) direktanvisningar motiveras med billiga boendekostnader.	En ny organisation planeras att införas i kommunen i syfte att snabba på mark- och planprocessen. Vid markanvisningstävlingar fastställer kommunen priset för att underlätta för mindre aktörer att kunna konkurrera. Försiktigt marknadspris för bostadsrättsmark. Vid försäljning av hyresrättsmark ges en rabatt. Subventionerade tomträttsavgälder för hyresrätter och studentlägenheter.
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper	En utveckling av blandstaden ska främjas med en god blandning av verksamheter och bostäder. För bostäder är målet en blandning av upplåtelseformer och prisbilder.	Inget bostadsförsörjningsprogram	Det är svårt att bygga för de nya grupperna på bostadsmarknaden. Genom att bygga för mer etablerade grupper kan man åstadkomma en rörlighet i bostadsbeståndet som i slutänden friställer mindre och billigare lägenheter.	10-15 % fler anvisningar och lägenheter med hyresrätt än med bostadsrätt. 8 (av 49) direktanvisningar motiveras med att det behövs fler hyresrätter. 4 (av 49) att det behövs fler studentbostäder. Av 83 motkrav i 52 ärenden avser 7 krav på hyresrätter, 4 krav på studentbostäder, 1 krav på hyresnivå.	Hyresrätter är prioriterade vid nybyggnation men kommunen förlitar sig också på flyttkedjor för att öka antalet lediga hyresrätter.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer	Relevanta uppgifter saknas	Inget bostadsförsörjningsprogram	Relevanta uppgifter saknas	Inga relevanta uppgifter	Det kommunala bostadsföretaget får ingen exklusiv tilldelning av hyresrättsmark utan ska konkurrera om marken med andra byggherrar med hyresrättsinriktning.
Minskad segregation i boendet	Segregation ska motverkas genom en blandning av upplåtelseformer.	Inget bostadsförsörjningsprogram	För att motverka segregationen kan en omvandling till bostadsrätter vara möjlig och byggnation av nya småhusområden komplettera befintlig bebyggelse.	Inga relevanta uppgifter	Uppgifter har inte krävts in

Tabell 4 Genomförande av bostadsförsörjningen – Malmö kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Inofficiell kommunal markanvisnings-policy från 2000	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen från 2005 (dels finns en varje mandatperiod dels en vartannat år)	Kommunal översiktsplan från 2001	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor mellan 1999 t.o.m. 2005	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre bygghälspriser och boende-kostnader i bostäder med god kvalitet	Att stimulera konkurrens som ger variationsrika bostäder till en acceptabel kostnadsnivå. Öka byggherrarnas möjlighet att utveckla projekt i ett tidigt skede. Markanvisningar bör ske efter ett jämförelseförfarande eller som direktanvisning och i speciella fall som markanvisningstävling.	Målet är att färdigställa 5000 bostäder 2004 t.o.m. 2008. Kommunen ska ta initiativ för att stimulera byggsektorn och i samråd med externa aktörer vidta åtgärder för att hålla nere hyreskostnaderna. En ny planeringsprocess prövas, Bygga-Bo-Dialogen där bostadsföretagen engageras i ett tidigt skede. Olika utredningar har tillsatts av kommunstyrelsen i syfte att effektivisera mark- och planprocessen.	Inga relevanta uppgifter	I 69 ärenden har 66 direktanvisningar och 3 markanvisningstävlingar använts. 2 ärenden avser prisvärda bostäder enligt Bo Klok. I 17 ärenden har byggherren valts för att tillföra boendekvaliteter och bostäder med rimliga boendekostnader. Krav på max hyresnivå har ställts i 24 ärenden. Krav på att målen i Bygga-Bo-Dialogen ska uppfyllas finns i 16 ärenden.	Många privata byggherrar vill bygga i Malmö. Krav enligt ByggaBoDialogen, är bl.a. att uppfylla vissa kvalitets- och miljömål. Försiktigt marknadspris tillämpas vid försäljning av mark. Kommunen använder sig bl.a. av ett jämförelseförfarande innan mark tilldelas. Idé, kvalitet, kretsloppsanpassning, exploateringsekonomi samt tidsaspekten kan vara styrande faktorer vid val av alternativ.
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper	Utbudet av blandade upplåtelseformer ska utökas. Finns vilja att bygga bostadsrätter och/eller äganderätter om hyresrätter dominerar och vice versa.	Nyproduktion av bostäder stimulerar rörligheten på marknaden. Målet är att få blandade upplåtelseformer i de nya bostadsområdena. Kommunen ska stimulera privata aktörer att bygga hyresrätter till rimliga kostnader.	Inga relevanta uppgifter	I tio ärenden (av 69) har byggherren valts för att det behövs fler hyresrätter. Krav att bygga hyresrätter har ställts i 13 (av 69) ärenden. De två senaste åren verkar hyresrätter vara den upplåtelseform som överväger till antalet.	Politikerna har under senare år stimulerat byggandet av hyreslägenheter i tre områden i Malmö. Krav på att bygga hyresrätter till rimliga boendekostnader, krav på att upplåta en del av hyresrätterna till bostadsförmedling.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer	Inga relevanta uppgifter	Kommunen har gett Malmö Kommunala Bostadsföretag i uppdrag att bygga hyresrätter till rimliga kostnader. Utredning om lämplig mark för MKBs bostadsbyggande.	Inga relevanta uppgifter	Inga relevanta uppgifter	Malmö Kommunala Bostadsföretag har en egen tilldelning av byggandet av hyresbostäder. MKB:s mål är att bygga 500 lägenheter per år i fem år.
Minskad segregation i boendet	Målet är att uppnå en blandning av upplåtelseformer i varje stadsdel.	Stora ensartade bostadsområden ska undvikas, varje stadsdel ska ha ett varierat utbud av bostäder. Förmedla bostäder till speciellt utsatta grupper, en ny marknadsplats inrättas 2005, verka för upprustning av bostäder och bostadsmiljöer i utsatta områden.	I både gamla och nya stadsdelar ska det planeras för en blandning av flera typer av boende och verksamheter där koncentration av hushåll med små valmöjligheter motverkas.	De senaste två åren uttrycks det i 16 ärenden att man vill uppnå en variation och mångfald i boendet.	Inga uppgifter har begärts in

Tabell 5 Genomförande av bostadsförsörjningen – Västerås kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Kommunal markanvisningspolicy	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen under 2006-2008	Kommunal översiktsplan från 1998 och senare områdesvisa fördjupningar	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre byggpriser och boendekostnader i bostäder med god kvalitet	Finns ingen markanvisningspolicy	Alla ska kunna leva i goda bostäder till rimliga kostnader.	Relevanta uppgifter saknas	Beslutsunderlagen från fastighetskontoret är mycket kortfattade (max en sida) och det saknas tydliga motiveringar kring val av byggherre. I beslutsförslagen framgår inte heller om andra byggherrar visat intresse för marken och endast i ett fall framgår tydligt vilket markanvisningsförfarande som har använts. Det är svårt att få fram handlingar från arkivet.	Presidium 1ggr/år där politiker och tjänstemän träffar byggherrar, dock ingen inbjudan till nya aktörer. Kommunen använder främst direktanvisningar. När kommunen initierar byggande används anbuds- och tävlingar. Finns register över gjorda markanvisningar. Delar upp vissa projektområden i mindre delar. Byggherrar aktiva i detaljplanearbetet. Försiktiga marknadspriser vid försäljning av mark.
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper	Finns ingen markanvisningspolicy	Underlätta flyttkedjor genom byggande av lägenheter med hög efterfrågan. Varierat bostadsutbud med ökad inriktning på hyresrätter.	Planeringen ska inriktas på ett varierat bostadsutbud vad gäller hustyp, storlek och upplåtelseformer liksom blandning av bostäder och verksamheter.	Relevanta uppgifter saknas	Ibland krav i markanvisningar på hyresrätter och studentbostäder. Litar till stor del på flyttkedjor. Priset på marken för hyresrätter påverkas genom att dessa ligger i lite sämre lägen med lägre marknadspris.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer	Finns ingen markanvisningspolicy	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter saknas	Uppgifter har inte begärts in
Minskad segregation i boendet	Finns ingen markanvisningspolicy	Integration i boendet eftersträvas.	De bostadspolitiska målen om bl.a. integration ska vara vägledande dvs. projekten ska öka variationen av upplåtelse- och boendeformer	Relevanta uppgifter saknas	Uppgifter har inte begärts in

Tabell 6 Genomförande av bostadsförsörjningen – Linköpings kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Kommunal markanvisningspolicy. Marktilldelningsfrågan behandlas delvis i riktlinjerna för bostadsförsörjningen	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen 2006-2008	Kommunal översiktsplan från 1998	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre byggpriser och boende-kostnader i bostäder med god kvalitet	Ingen markanvisningspolicy	Planeringen ska inriktas på ett attraktivt varierat bostadsutbud avseende hustyper och upplåtelseformer med sikte på en fungerande marknad	Kommunen bör skapa förutsättningar för en väl fungerande bostadsmarknad genom god planberedskap och köp av mark. En samverkan med byggmarknadens aktörer är en annan förutsättning för en väl fungerande bostadsproduktion.	Beslutsunderlagen till marktilldelningar som skett enligt det gamla förfarandet skiljer sig åt och om motive-ringar finns är dessa otydliga. I tjänste-utlåtanen i de nya markanvisnings-tävlingarna framgår bl.a. motiven till val av byggherre. Det har varit svårt att finna handlingar i arkivet.	Försäljning av mark till marknadspris. Mest direktanvisningar men ökad användning av anbudstävlingar. Kommunen har börjat med att aktivt söka nya byggherrar i hela landet. Kommunen styckar upp större områden för att möjliggöra för nya mindre byggherrar att konkurrera. Byggherrarna är aktiva i detaljplanearbetet. Organisationsform där mark- och detaljplanefrågor drivs som ett ärende och lett till tidsvinster och effektiviseringar i mark- och detalj-planehanteringen.
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushålls-grupper	Ingen markanvisningspolicy	Kommunen ska verka för att få fram billiga hyresbostäder som gör det möjligt för alla att få en bra bostad.	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter saknas	Kommunen ställer krav i avtalen på byggande av hyresrätter. Finns även vissa krav på maximala hyres-nivåer.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer	Ingen markanvisningspolicy	Inga relevanta uppgifter	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter saknas	Ingen förutbestämd tilldelning av mark till det kommunala bostadsföretaget.
Minskad segregation i boendet	Ingen markanvisningspolicy	Inga relevanta uppgifter	Kommunen ska bidra till att förebygga sociala problem genom att åstadkomma ett integrerat boende och goda livsmiljöer	Relevanta uppgifter saknas	Uppgifter har inte begärts in

Tabell 7 Genomförande av bostadsförsörjningen – Uppsala kommun

Statliga mål för bostadsförsörjningen	Kommunal markanvisningspolicy från 2003	Kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen från 2005	Kommunal översiktsplan 1990 samt för staden 2002	Kommunal ärendehantering av mark- och planfrågor	Intervjuer med kommunala tjänstemän om mark- och planprocessen
Lägre byggpriser och boendekostnader i bostäder med god kvalitet	Främja goda konkurrensförhållanden på marknaden så att inte ett fåtal företag får monopolställning	Kommunen ska i samverkan med marknadens parter inrätta ett forum i syfte att nå kostnadseffektiva lösningar. Kommunen ska se till att nyproduktion från mindre och nya seriösa aktörer möjliggörs. Kommunen ska förenkla planeringen och fokus ska ligga på tidig samverkan mellan nämnder och mellan kontor.	Med översiktsplanens inriktning utnyttjas marken effektivare än vid alternativ med ny bebyggelse utanför staden p.g.a. mindre investeringar i infrastruktur, lägre drifts- och underhållskostnader. Inköp av strategiskt viktiga markområden.	Alla beslutsförslag i undersökningen är mycket kortfattade. Motiven till val av byggherre anses inte vara speciellt framträdande i beslutsunderlagen. Det går inte att utifrån arkivet eftersöka ärenden.	Kommunen arrangerar möten med marknadsaktörerna i bygg- och bostadsgrupper. Kommunen säljer mark till ett försiktigt marknadspris, med ett differentierat pris för hyresrätter och bostadsrätter i de centrala lägena. Använder sig av främst direktanvisning. Byggherrarna antar en aktiv roll i planprocessen
Ökad nyproduktion i tillväxtregioner av hyresbostäder som kan efterfrågas av bredare hushållsgrupper	Kommunen ska eftersträva en mångfald av upplåtelseformer, storlekar och lägenhetstyper.	Andelen hyresrätter ska öka. Målet är 30 % hyresrätter av bostadsbeståndet år 2020.	Nybyggnation ska ske genom många, små tillägg i och intill redan bebyggda områden i staden.	Relevanta uppgifter finns inte	Kommunen arbetar med flera principer för att skapa hyresrätter och områden med blandade upplåtelseformer. Med den bostadspolitiska strategin vill kommunen visa de privata ägarna och byggherrarna vad kommunen inriktar sig på och uppmana dem att fokusera och bygga på andra områden. Expropriation av mark för byggande av hyresrätter.
Utveckling av de allmännyttiga bostadsföretagen och andra icke-vinstdrivande upplåtelseformer	Relevanta uppgifter saknas	De kommunala bostadsföretagen ska bidra till att stärka kommunens utveckling genom att bygga hyres-, student- och ungdomslägenheter. Dessa ska skapa minst 470 lägenheter fram till 2008.	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter finns inte	De kommunala bostadsföretagen har svårigheter att bygga alla efterfrågade hyreslägenheter
Minskad segregation i boendet	Relevanta uppgifter saknas	I bostadsområden som domineras av en upplåtelseform ska andra upplåtelseformer tillskapas.	Relevanta uppgifter saknas	Relevanta uppgifter finns inte	Från integrationspolicyn framgår att kommunen vid markanvändningsbeslut ska försäkra sig om att den sociala planeringen blir en del av den fysiska planeringen

Stockholm

Överensstämmelse mellan statliga och kommunala mål

Markanvisningspolicyn beaktar frågan om goda konkurrensförhållanden för att uppnå lägre bygg- och boendekostnader likväl som den sätter upp mål om att bygga fler hyresrätter till rimliga kostnader. I policyn understryks bl.a. vikten av variation i upplåtelseformer och att behovet av hyresrätter ska prioriteras.

I bostadsförsörjningsprogrammet anges att kommunen har ett mål om att bygga 20 000 bostäder varav hälften ska vara hyresrätter. För att öka rörligheten på bostadsmarknaden vill kommunen dock planera för alla typer av bostäder. Det framgår att det är prioriterat att bygga bostäder som alla har råd att efterfråga. Ett annat mål blir därför att arbeta för att byggkostnaderna sänks för att skapa rimliga hyror.

Storleken på markanvisningarna ska anpassas bl.a. efter varierande upplåtelseformer och optimala antalet byggherrar. I bostadsförsörjningsprogrammet anges att man bedrivit ett omfattande arbete med att nå överensstämmelse med byggherrarnas önskemål och kommunens bostadsplanering. Bland annat efterfrågar byggherrarna mindre och måttliga projekt, vilket ger mindre risk i det enskilda projektet.

Markanvisningspolicyn anger att markanvisningen kan vara ett aktivt instrument för att pressa kostnader. I policyn anges att kommunen vid val av byggherre ska verka för goda konkurrensförhållanden och gärna uppmuntra nya företag att etablera sig. Vid val av byggherren ska tidigare genomförda projekt, nytänkande och billiga boendekostnader beaktas. Kostnadsfaktorn sägs vara viktig. Producenter som är villiga att producera bostäder till bra kvalitet och rimliga priser ska gynnas. Kommunen ska också underlätta för nya bostadsproducenter att etablera sig på marknaden.

Markanvisningar ska ges till allmännyttan i sådan utsträckning att de klarar sitt mål om 8000 lägenheter. I policyn anges att samarbetet mellan samtliga byggherrar och kommunen är en nödvändighet för att kunna uppnå målet med 20 000 bostäder inom 2003–2006. För att uppnå effektivitet i arbetet med att nå det uppsatta målet sker arbetet i projektform (20K). Det finns bl.a. en projektledare för 20K som har hand om statistik, håller regelbundna avstämningsmöten med byggherrar etc. För att rationalisera arbetet med att detaljplanlägga och för att möta ökningen av antalet projekt har det också inrättats en extra plansektion under aktuella år.

Intressant att notera är att Stockholm i första hand ska använda sig av direktanvisningar och att anbudsförfarande ska användas i de fall kommunen behöver kännedom om marknadsvärdet. Det står inget uttalat i markanvisningspolicyn om att markanvisningstävlingar ska användas för att stimulera konkurrensen och få ner boendekostnaderna. I bostadsförsörjningsprogrammet anges å andra sidan att arbetet med att skapa billiga bostäder ska ske på olika sätt, bl.a. genom entreprenadtävlingar, markanvisningstävlingar och försöksprojekt med billigare bostadsrätter.

Kommentarer

Sammanfattningsvis speglar både markanvisningspolicyn och bostadsförsörjningsprogrammet intressanta angreppssätt att uppnå bostadsförsörjningsmålen. Den stora bostadsbristen i Stockholm har accentuerat behovet av en radikal förändring av arbetssätt och upplägg för markanvisningar och detaljplanering. Politikerna har utformat riktlinjer som ska vara vägledande för tjänstemännen. En ökad förståelse för att konkurrens och bättre marknadsförhållanden leder till lägre bygg- och boendekostnader har successivt byggts upp både hos politiker och hos tjänstemän.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Det finns i Stockholm ett stort intresse för kommunens mark och kommunen uppvaktas ofta av byggherrar. Kommunen håller inga öppna informationsmöten där tjänstemännen presenterar markplaner och kommande byggprojekt. I stället hänvisas byggherrarna till kommunens hemsida. Kommunen vill i möjligaste mån undvika oseriösa intressenter som av olika anledningar vill förhåla byggprojekt. Alla byggherrar som hör av sig är dock välkomna att komma till kommunen och presentera sig.

När det gäller hyresmarknaden har kontoren prioriterat de kommunala bostadsföretagen. De kommunala bostadsföretagen är också de företag som visat störst intresse. Stadsbyggnadskontoret och markkontoret arbetar dock med att få in nya privata byggherrar, även sådana som kommer utanför Stockholm eftersom dessa tycks kunna bygga bostäder billigt. Syftet är att öka konkurrensen och pressa boendekostnaderna. Det har under senare tid varit två stycken markanvisningstävlingar där billigare priser och god kvalitet varit i fokus.

Normalt finns inga omfattande motiveringar till val av byggherre i tjänsteutlåtandena. Markanvisningspolicyn, som har tagits fram av tjänstemännen själva och antagits av politikerna, ligger till grund för bedömningar vid markanvisningar.

Markkontoret föredrar inte ärendena i nämnden utan upprättar endast skriftliga tjänsteutlåtanden inför beslut i marknämnden. Politikerna nöjer sig med att i början av mandatperioden ge allmänna riktlinjer om vilka spelregler som gäller och tar därefter snabba beslut i de enskilda ärendena vid nämndsammanträdena. Handläggarna kan i vissa enstaka fall få förfrågningar från politikerna per mail eller telefon inför ett kommande möte i nämnden. På stadsbyggnadsnämndens möten ges å andra sidan både skriftliga tjänsteutlåtanden och muntliga föredragningar av detaljplanerna. Här kan planförslagen föranleda timplånga diskussioner.

Den skriftliga ärendehanteringen

Vår undersökning av ärendehanteringen i Stockholm avser 114 markanvisningar gjorda under år 2004. Utifrån tjänsteutlåtandena har motiv till val av byggherre, upplåtelseform, prismodell och eventuella krav på byggherre eftersökts. Valet av tidsperiod gör att det i mycket få fall hunnit upprättas exploateringshandlingar och vi har därför inte kunnat granska exploateringsavtalen och de slutliga villkoren för undersökta markanvisningar. Inför granskningen av exploateringshandlingar har därför en ny separat undersökning genomförts av exploateringshandlingar som upprättats under perioden januari 2004–maj 2005. Syftet har främst varit att granska vilka krav på byggherrar som ställts i samband med exploatering av mark.

Under undersökningens gång har det framkommit att Revisionskontoret i Stockholm i ett antal rapporter har gjort en granskning av t.ex. markanvisningar och hur kommunen arbetar med att uppnå målet om 20 000 nya bostäder. Kontoret menar att kommunfullmäktiges och nämndens mål och krav vad gäller behandlingen i sak i allt väsentligt följdes men att informationen till nämnden var ofullständig. Bristerna var bl.a. att det i tjänsteutlåtandena oftast saknades inventeringar över aktuell situation vad gäller upplåtelseformer i området, att konsekvenserna av markanvisningen inte belystes, att uppgifter om vilka andra som ansökt om mark inom området och en förklaring till varför den föreslagna byggherren valts framför andra intressenter saknades. Det fanns också stora brister i diarieföringen och det var svårt att veta vilka handlingar som finns i ärendena. Förklaring till många av dessa brister förklaras av en brist på nedskrivna rutiner.

Utifrån vår undersökning kan vi konstatera att det i dag finns en checklista för exploateringsprojekt och därtill kopplade arbetsbeskrivningar, instruktioner till rutiner, mallar för tjänsteutlåtanden osv. Detta verkar bl.a. ha lett till en väsentligt förbättrad redovisning av aktuell situation vad gäller upplåtelseformer och konsekvensbeskrivningar i tjänsteutlåtandena. Även om informationen till nämnden tycks ha förbättrats kan fortfarande dokumentationen emellanåt uppfattas som ofullständig. Detta gäller inte

minst redovisningen kring vilka andra byggherrar som ansökt om mark och motivet till val av föreslagen byggherre.

Kommentarer

Trots en medvetenhet hos kommunens tjänstemän om nyttan av ökad konkurrens är insynen i ärendehantering och valet av byggherre fördolt för de byggherrar som vill lära sig vilka kriterier som ska uppfyllas för att få markanvisning och om valet är i överensstämmelse med angiven policy.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

Detaljplanerna i Stockholm är detaljrika och planerna och kvalitetsprogrammen ställer höga krav på bl.a. miljö och tillgänglighet. Det är allmänt känt att kraven på bostadsbyggandet i Stockholm avviker från kraven i övriga kommuner i landet. Kraven kan också omarbetas och skärpas under pågående planprocess. Det finns en viss insikt inom organisationen om att de höga och förändrade kraven fördyrar byggandet och kan försvåra för nya och mindre aktörer att etablera sig och bli konkurrenskraftiga på den lokala marknaden.

Kommunen försöker alltid ha med byggherren i detaljplanearbetet. Till en stor del kan byggherren förbereda planprocessen. Denna process är dock relativt komplicerad och dyr eftersom byggherren står för all ekonomisk risk i samband med detaljplanearbetet. Det kan dock försvåra ett deltagande från vissa byggherrar och leda till ett minskat konkurrenstryck eftersom ett kriterium redan vid markanvisningen är att byggherren ska vara förhållandevis aktiv i planarbetet.

Markprissättning

Vid nybyggnation av hyresrätter upplåts marken med tomträtt och en rabatt på avgälden de första tio åren. Mark för bostadsrätter kan enligt markanvisningspolicyn säljas till marknadsvärdet i avvaktan på att kommunfullmäktige fattar beslut om nya avgäldsnivåer. I avvaktan på ett beslut ska det hållas öppet både för tomträttsupplåtelse och för försäljning till marknadsvärde. I

Hammarby Sjöstad har det t.ex. vid byggande av bostadsrätter infordrats anbud på tomträttsavgälden de första tio åren.

Mark som upplåts med tomträtt har underlättat för privata aktörer att bl.a. bygga hyresrätter. Under 2004 och 2005 har tretton byggherrar, som inte tillhör de vanligen anlidade, fått markanvisningar i Stockholm. Även om ett mindre antal av dessa bygger hyresrätter visar detta på tomträttskonstruktionens möjligheter att bidra till mer och billigare byggande.

Uppdelning av nyexploateringsområden

För att bättre anpassa den kommunala marken till mindre byggherrar och få ett ökat konkurrenstryck vid nyproduktion av bostäder delar Stockholms kommun in vissa nyexploateringsområden i mindre delområden. I t.ex. Hammarby Sjöstad byggs nästan 1000 lägenheter per år. I dag finns det 25 byggherrar verksamma i området uppdelade på 75 delområden.

Organisation och utredningar

Markkontoret som säljer kommunens mark och stadsbyggnadskontoret som upprättar detaljplaner har ett bra samarbete i gemensamma projektgrupper och försöker därigenom driva ärendena parallellt. Stadsbyggnadskontoret är i sitt arbetssätt mest inriktad mot en demokratisk process där planering och förankring är framträdande. Markkontoret arbetar med ett mer marknadsinriktat sätt att driva projekt där projektekonomi och tidsgränser försöker uppnås. Härigenom kan i vissa fall motstridiga intressen uppstå.

Kommunen har infört en ny tillfällig organisation i Stockholm för att nå målet om 20 000 nya bostäder under 2003–2006. En projektledare har utsetts av kommunstyrelsen med uppgift att samordna, följa upp och bevaka genomförandet av bostadsplaner. Kontakter med de kommunala bostadsbolagen, andra berörda förvaltningar och privata byggherrar sker fortlöpande. En ny plansektion har också tillfälligt inrättats inom stadsbyggnadskontoret. Samarbete sker med stadsledningskontoret, markkontoret och miljöförvaltningen i syfte att samordna projekt och resurser samt uppföljning av arbetet. Samordningen syftar till att identi-

fiera möjliga projekt samt att minimera tidsåtgång för planeringsfas och beslut.

Revisionskontoret i Stockholm har granskat den nya organisationen. Granskningen visar att arbetet med att samordna och följa upp de bostadsplaner som finns inom kommunen hittills har genomförts på ett strukturerat och tillfredsställande sätt. Kommunikationen mellan berörda nämnder, bostadsbolag och byggherrar har förbättrats jämfört med tiden före 20K-projektet.

Kommunen beslutade även 2004 att de kommunala bostadsbolagen, stadsbyggnadsnämnden och markkontoret skulle genomföra ett gemensamt utvecklingsprojekt. Utvecklingsarbetet skulle leda till en effektivisering av hela byggprocessen inklusive planskedet för att åstadkomma kostnadseffektiva lösningar i byggandet av hyresbostäder. Styrelsen för Stockholms Stadshus har behandlat utredningen och konstaterar att en mångfald av åtgärder och förändringar behövs med bl.a. en aktiv samverkan från alla aktörer i byggprocessen. Revisionskontoret tillägger att erfarenheterna från "lågprisbyggare" bör tas tillvara och att möjligheterna att öka antalet markanvisningar till "lågprisbyggare" bör prövas.

Kommentarer

Det finns ett motstridigt beteende från kommunens sida vad gäller byggherrens deltagande i planprocessen och hur kommunen anpassar sitt agerande till byggherrens förutsättningar. Exempelvis ställs relativt höga krav på byggherrarna att delta i planprocessen vilket är positivt eftersom en ökad samverkan där byggherren tar ett större ansvar för processen innebär mer flexibla och kundanpassade lösningar. Å andra sidan ska byggherren ta hela risken med detaljplanearbetet samt uppfylla höga och föränderliga miljö- och tillgänglighetskrav som kan försvåra för små byggherrar att medverka på byggmarknaden.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande och intresseanmälningar

Det vanligaste förfarandet är att byggherrarna lämnar in egna projektidéer. Förslaget hamnar då i en intressekö, vilken finns både på markkontoret och på stadsbyggnadskontoret. Stockholm

har ett register över intresseanmälningar från byggherrar och ett över de tilldelade markanvisningarna.

Det finns ingen standardmodell för hur markanvisningar går till. Ofta är markanvisningen anpassad till den situation som råder. Det normala är direktanvisning, efter diskussioner och statistikstudier. Utifrån registret med intresseanmälningar bedömer tjänstemännen vilken byggherre som inte har fått en anvisning på länge och kan uppfylla de specifika krav som bostadsprojektet kräver. Markkontoret bedömer också hur aktiva byggherrarna har varit i tidigare processer och planer. Om de har varit mycket aktiva har företagen en fördel. I enstaka fall används markanvisningstävlingar.

Kommunen godtar inga projekteringsbolag som köpare av mark utan byggherren måste själv vara aktiv och ha egna resurser. Byggherrarna ska därutöver ha en stabil ekonomi och ha ett antal bra genomförda referensobjekt att hänvisa till samt ett intresse av att bebyggelsen förvaltas med avsedd upplåtelseform. Vid urvalet beaktas även ett kostnadseffektivt byggande med nytänkande och låga boendekostnader.

Avtalsvillkor

Generella avtalsvillkor avser bl.a. olika miljö- och tillgänglighetsprogram som byggherrarna måste följa. Om byggherren bygger hyresrätter ska lägenheterna förmedlas enligt gällande avtal mellan Stockholms fastighetsägarförening och Stockholm Stads Bostadsförmedling. Byggherren ska vid överlåtelse av tomträtt och äganderätt se till att efterföljande ägare binds vid överenskommelsen. Annars utfaller vite.

Särskilda avtalsvillkor är inte speciellt omfattande. Den stora skillnaden mellan mark som säljs och som upplåts med tomträtt är fler krav på upplåtelseform i det senare fallet, dvs. krav på att bygga hyresrätter. Ibland ställs krav på att byggherren ska projektera, bygga och/eller bekosta några mindre kommunala anläggningar. Exempel på kommunala anläggningar som nämns i avtalen är rivning och omläggning av parkväg, trapparbeten, fartdämpande åtgärder och belysningsåtgärder. I vissa fall betalar

kommunen byggherren för utfört arbete. Ibland kan betalningen kunna räknas av mot olika bidrag som kan lämnas till byggherren. I andra fall ska byggherren bekosta arbetet själv.

Kommentarer

Vi bedömer att Stockholms kommun kommit långt med att förändra mark- och planprocessen och anpassa den till en ökad efterfrågan av bostäder med lägre bygg- och boendekostnader. En del förklaras av att kommunen har varit öppen för nya och mindre aktörer att delta i byggandet i kommunen. En del förklaras också av en politisk vilja att styra och omorganisera arbetet i syfte att effektivisera mark- och planprocessen. Höga och föränderliga krav på bl.a. tillgänglighet och miljö kan dock motverka trenden mot fler deltagande byggherrar och den positiva effekten på bygg- och boendekostnaderna, särskilt när byggboomen avtar och förhållandena normaliseras.

Markanvisningstävlingar används i liten omfattning i kommunen trots att man i övrigt är öppen för fler byggherrar på marknaden. Kostnaden för markanvisningstävlingar är relativt stora för både kommunen och byggherrarna vilket förklarar den sparsamma användningen. För nya aktörer som inte har lika upparbetade kontaktnät i kommunen kan dock markanvisningstävlingar vara ett sätt att visa upp sig i en ny kommun. Markanvisningstävlingar borde därför tillämpas mer i syfte att få ner de mer långsiktiga kostnaderna för byggandet och boendet.

Göteborg

Överensstämmelse mellan statliga och kommunala mål

Göteborgs kommun har inget bostadsförsörjningsprogram men vissa intentioner och mål för bostadsförsörjningen framgår i budgeten för varje år.

I markanvisningspolicyn finns mål om att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Genom att

stärka konkurrensförhållandena på marknaden så att inte ett fåtal företag får monopolställning vill man åstadkomma lägre bygg- och boendekostnader.

Samtidigt vill kommunen främja blandstaden med en god blandning av bostäder och verksamheter och där en blandning av upplåtelseformer och prisbilder i varje stadsdel stimuleras. På detta sätt vill kommunen komma åt de olika områdenas karaktär och bostadssammansättning och motverka nuvarande omfattande boendesegregation.

I översiktplanen framgår att kommunen förlitar sig på flyttkedjor för att åstadkomma fler hyresrätter. Genom att bygga för mer etablerade grupper vill man åstadkomma en rörlighet i bostadsbeståndet som i slutänden friställer mindre och billigare lägenheter.

Det framgår i budgeten för år 2005 att det ska byggas 8000 nya bostäder under innevarande mandatperiod. Det har också kommit till vår kännedom att hyresrätter är prioriterade men att kommunen också förlitar sig på flyttkedjor för att öka antalet lediga hyresrätter. Kommunen har under senare år haft en kraftig ombildning av hyresrätter till bostadsrätter vilket har gjort det särskilt angeläget att bygga fler hyresrätter i centrala lägen. Målet om ett ökat antal studentbostäder har lösts genom en kraftig utbyggnad under några år. I dag finns det ingen akut brist på studentbostäder i Göteborg men en fortsatt utbyggnad pågår.

Kommentarer

Insynen i politikens mål och intentioner i Göteborg är relativt låg eftersom policydokumenten är få och relativt allmänt hållna. Det blir därigenom svårt att bedöma hur väl de kommunala målen överensstämmer med de statliga. Ett intryck är dock att man arbetar med att få fram fler billiga hyresrätter antingen genom nyproduktion eller med hjälp av flyttkedjor. I markanvisningspolicyn uttalar kommunen sig också vilja stimulera till ökad konkurrens för att bringa ner bygg- och boendekostnaderna.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Kommunen har sedan 1960-talet mycket mark att förvalta och det finns i dagsläget fler byggintressenter än vad kommunen kan ta hand om. Marktilldelningen är inte transparent men kommunen försöker att ge nya och mindre aktörer en möjlighet att få bygga på kommunal mark.

I största allmänhet finns en strävan att få en jämn fördelning mellan byggherrarna. Det medför att det kommunala bostadsföretaget inte heller får någon exklusiv tilldelning av hyresrättsmark utan ska konkurrera om marken med andra byggherrar med hyresrättsinriktning.

Behandlingen av ärendena i fastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden är relativt översiktlig. Tjänsteutlåtandena inför beslut i nämnderna är inte särskilt uttömmande vilket riskerar att ge politikerna en sämre insyn i ärendehanteringens än nödvändigt. Samtidigt blir politikerna uppvaktade av byggaktörerna och deltar i vissa fall aktivt i valet av byggherre.

Markanvisningspolicyn avses kompletteras inom den närmaste framtiden. Ärendet är för närvarande bordlagt. Tjänstemännen förväntar sig att få ett uppdrag från den politiska ledningen om att ta fram tydligare krav vad gäller ekologiskt byggande och andra kriterier som kan användas vid utvärdering av byggherrar. Tjänstemännen bedömer att man därigenom kan upparbeta en större transparens mellan tjänstemän, politiker och marknadsaktörer.

Den skriftliga ärendehanteringens

Vår undersökning av ärendehanteringens i Göteborg omfattar 72 markanvisningar som bygger på detaljplaner för bostäder som har vunnit laga kraft mellan åren 1999 och 2004 samt delar av år 2005. Av dessa 72 markanvisningar är 49 direktanvisningar, 20 kommuninterna anvisningar och tre övriga. Ingen markanvisningstävling har genomförts dessa år. Utifrån tjänsteutlåtandena

och beslut från fastighetsnämnden har vi granskat hur många bostäder som byggs, vilken typ av bostäder och upplåtelseformer det är fråga om, vem som bygger, använd prismodell, vilket markanvisningsförfarande som använts samt vilka krav som ställs på byggherren.

Av tjänsteutlåtandena och besluten från fastighetsnämnden finns knapphändig information om motiv till val av byggherre och varför direktanvisning har valts som markanvisningsförfarande. Alltsedan 1 mars 2002, då markanvisningspolicyn började gälla, kan man urskilja vissa mindre förändringar i motiv till markanvisning och val av byggherre, bland annat fler motiv och ett tydligare konkurrensinriktat tänkande.

Kommentarer

Sammantaget kan sägas att såväl de muntliga som de skriftliga rutinerna inte är transparenta vad gäller motiven till de olika valen. Den summariska redovisningen försvårar för medborgare och byggherrar att få insyn i hur kommunen resonerar i sin marktilldelning. En viss förbättring av transparensen kan förväntas om markanvisningspolicyn omarbetas.

Frågan är dock fortfarande om politikerna har en tillräcklig möjlighet att följa hur deras intentioner följs i det dagliga arbetet.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

När en detaljplan initieras i programskedet görs i regel markanvisningen. Därefter börjar detaljplanearbetet i vilket främst fastighetskontoret är angeläget att också byggherrarna deltar i. Det är kommunen eller en konsult som kommunen anlitar som upprättar detaljplanen.

Stadsrevisionen i Göteborg har gjort en granskning av plan- och exploateringsprocessen. Revisionen bedömer att byggherrarna kan komma in i planprocessen vid olika tidpunkter. Äger de marken själva är de med redan vid start. När det är kommunens mark kan de vara med redan vid start eller komma in i ett senare skede. Ett problem som framförs är att detaljplanerna ibland kan vara

alltför detaljerade vilket ger mindre utrymme för flexibilitet. Realism i tidsplaner efterlyses också. En förbättrad samverkan mellan stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret och mer tydliga och hållbara riktlinjer och policys efterfrågas.

Markprissättning

Vid försäljning av mark använder sig kommunen av ett försiktigt marknadspris vid byggande av bostadsrätter. På hyresrättsmark ges en rabatt och priset uppgår till 1500 kronor per kvm BTA i centrala lägen och ännu lägre i perifera områden. Kommunen erbjuder också tomträtter med rabatterat pris där tomträttsavgälden per kvm för hyresrätter överensstämmer med priset vid försäljning. I oattraktiva områden kan markpriset vara ännu lägre och motsvara ett självkostnadspris. När det gäller studentbostäder subventioneras priset kraftigt och avgälden uppgår till 40 procent på ordinarie tomträttsavgäld.

Uppdelning av nyexploateringsområden

I vissa områden delar kommunen upp exploateringsområdet i mindre delar i syfte att mindre byggherrar ska kunna ha tillräcklig kapacitet och bli konkurrenskraftiga.

Organisation

Stadsbyggnadskontorets och fastighetskontorets samarbete är satt under översyn. En ny organisation planeras att införas i kommunen i syfte att snabba på mark- och planprocessen. Förfrågningar om marktilldelning och detaljplaner kan i dag inkomma till olika delar inom fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret vilket försvårar handläggningen i inledningsfasen. Därför avses det nu inrättas en samordningsfunktion med gemensam bemanning där samarbetsförslag från stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret kan presenteras redan från början. Tanken är att man gemensamt ska prioritera projekt, bestämma hur handläggning av nyexploatering och detaljplanering ska gå till, ha en gemensam brevlåda för alla ärenden, ange en tidplan, eventuellt begära in skriftliga svar från alla intresserade byggherrar etc. Förfarandet ska bli mer transparent. Om ett gemensamt beslut i mark- och planärenden ska fattas är ännu oklart.

Kommentarer

Vi bedömer att mark för hyresrätter och studentbostäder subventioneras kraftigt i kommunen och torde underlätta för fler hyresrättsaktörer att bygga bostäder. En ny organisation för mark- och planarbetet kan effektivisera arbetet och ge en ökad tydlighet gentemot byggherrar. Denna organisation kan vara ett första steg mot en anpassning till mindre och nya aktörers förutsättningar på marknaden. För att uppnå en större öppenhet och delaktighet behövs därutöver ett aktivt engagemang från politiker och tjänstemän att försöka få in fler mindre byggherrar på den lokala marknaden och anpassa mark- och plansystemet till deras villkor.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande

Främst använder kommunen direktanvisning där urvalskriterierna är kapacitet i förhållande till exploateringsområdet, ekonomisk stabilitet och referenser till andra byggda projekt. Några enstaka gånger har markanvisningstävlingar använts t.ex. för att bygga billiga hyresrätter och för ekologiskt byggande av bostäder. Anbudstävlingar tar dock lång tid och kräver mycket resurser. Tävlingar används mest för att visa upp för marknaden att det går att bygga till högre kvalitet eller till lägre hyreskostnad.

En markanvisning kan komma till genom att en byggherre själv initierar en projektidé på ett visst markområde. Ofta får då också byggherren köpa marken och utveckla sin idé. Det finns dock ingen garanti att han ensam blir anvisad mark i området. I andra fall letar kommunen aktivt efter byggaktörer och då gärna jämnstarka aktörer som kan bebygga ett projekterat område. Fördelen med jämnstarka aktörer är att de kan samordna sina entreprenader på ett effektivt sätt och få en fördelaktig totallösning i området. Detta kan å andra sidan motverka mindre byggherrars möjligheter att få tillträde till marknaden.

Vid markanvisningstävlingar underlättar kommunen för mindre aktörer att konkurrera genom att fastställa priset på marken och därigenom undvika att priset blir avgörande. Byggherrarna konkurrerar därigenom främst med kvalitet i process och slutresultat. När det gäller markanvisningar till småhus går dessa dock uteslu-

tande till privatpersoner i tomtkön. Byggherrarna kan i huvudsak endast få markanvisningar till småhus av karaktär gruppboenden. Detta beteende försvårar för småhusfabrikanter att få marktilldelning och sälja sina småhus.

Intresseanmälningar

Det finns ett markanvisningsregister över vilka byggherrar som har anmält intresse för att köpa mark mellan åren 1998–2006 men inget register över vilka som har fått anvisningar. Från 2005 har dock ett register börjat upprättas över byggherrar som har anvisats mark. Registren finns inte tillgängliga på kommunens hemsida på Internet vilket försvårar transparensen om marktilldelning.

Avtalsvillkor

I tjänsteutlåtande rörande markanvisning ska fastighetskontoret redovisa de befintliga upplåtelseformerna och prisbilderna inom området och hur den tänkta markanvisningen påverkar dessa. Upplåtelseformerna anges ofta i avtalen och tjänsteutlåtandena rörande försäljning av fastighet men utgör inte ett krav i den bemärkelsen att de har en vitesklausul kopplade till sig.

Kommunen menar att de stora byggföretagen har ett intresse av att få markanvisning vid flera tillfällen och att medvetenheten finns om hur viktigt det är att ha en god relation med kommunen. Omvandlar byggherren hyresrätterna eller säljer av dem är aktören inte välkommen tillbaka. Det bygger således på ett långsiktigt förtroende mellan kommunen och byggherren.

Vid byggande av hyresrätter kräver kommunen däremot att få anvisa hyresgäster till vissa av lägenheterna, en boendesocial åtgärd.

Göteborgs kommun har genomfört markanvisningstävlingar för byggande av billiga hyresrätter där kommunen sålt marken till subventionerat pris. Om hyran i nybyggnationen är lägre än bruksvärdeshyran i omgivande bebyggelse, krävs ett separat avtal med byggherren om att avstå från de höjningar som en förhandling mellan parterna på hyresmarknaden kan ge. I Göteborg har

ett sådant avtal tecknats som angav hyrans utveckling de första åtta åren. Eftersom hyran sätts av hyresmarknadens parter är detta dock inte att föredra.

Det kommunala bostadsföretaget i Göteborg är i dag hyresledande men de flesta privata företag som bygger hyresrätter gör det till lägre hyreskostnader.

Vid försäljning av egen kommunal mark täcker priset på marken också de kommunala kostnaderna för att bygga behövlig infrastruktur i och omkring området. Vid försäljning av privat mark ställer kommunen i ett exploateringsavtal upp krav på byggherren att bygga och bekosta vissa kommunala anläggningar eftersom kommunen i detta fall inte får några intäkter att finansiera infrastrukturen.

Kommentarer

Göteborgs kommun är en marknad där mindre aktörer har svårt att göra inbrytningar. Policys och handläggningsrutiner är mindre utvecklade och behöver en översyn. En ny tjänstemannaorganisation och en ny markanvisningspolicy kan lösa en del problem men torde inte räcka till för att få en lika behandling av marknadsaktörerna. En vilja att öppna upp marknaden och att underlätta för nya och mindre byggherrar bör finnas både på politisk nivå och på tjänstemannanivå i syfte att få ner bygg- och boendekostnaderna.

Malmö

Överensstämmelse mellan de statliga och kommunala målen

Kommunen har ingen politisk antagen markanvisningspolicy men en inofficiell sådan som kommuntjänstemännen arbetar efter. Politikernas intentioner uttrycks främst i bostadsförsörjningsprogrammet. Syftet med bostadsförsörjningsprogrammet är att ge en samlad redovisning av kommunens ambitioner och

åtgärder kring bostadsbyggandet samt att vägleda både kommunala och andra intressenter.

Programmet består dels av det bostadspolitiska programmet, som förnyas varje mandatperiod och där mål och riktlinjer finns, dels av utbyggnadsplanen, som förnyas vartannat år och där en marknadsöversikt och en projektsammanställning finns.

Målen i bostadsförsörjningsprogrammet är att det ska finnas en god tillgång till ett varierat utbud av bostäder. Kommunen ska ta initiativ för att stimulera till nyproduktion och tillsammans med det kommunala bostadsföretaget och privata aktörer hålla nere hyreskostnaderna.

Syftet med utbyggnadsplanen är att visa hur antalet bostäder ska tillgodoses och att föreslå åtgärder för att plan- och markberedskapen ska vara tillräcklig. Vidare redovisas de särskilda utredningsuppdrag som kommunstyrelsen beslutat om och som kan ses som olika angreppssätt för att senare vidta åtgärder och minska bygg- och boendekostnaderna. Det kan röra sig om utredningar om att få hyresbostäder till rimliga hyror, utredning om flyttkedjor, utredning om detaljplaner, markpriser, taxor och avgifter och utredning om lämplig mark och prognoser för det kommunala bostadsföretagets byggande.

Kommentarer

Malmö kommun har ett bostadsförsörjningsprogram där engagemanget synes vara stort för att identifiera och effektivisera mark- och planhanteringen. Detta kan vara ett sätt att arbeta mot det statliga målet om lägre bygg- och boendekostnader. Att stimulera konkurrens och därmed få en acceptabel kostnadsnivå tas upp i den inofficiella markanvisningspolicyn men inte uttryckligen i det politiska bostadsförsörjningsprogrammet.

Den politiska inriktningen i Malmö verkar vara mest inriktad på att bygga fler hyresrätter och sänka hyreskostnaderna. Även om det inte bokstavligen nämns i bostadsförsörjningsprogrammet tolkar vi det som om kommunen underförstått också strävar mot lägre bygg- och boendekostnader i allmänhet. Avsaknaden av en

officiell markanvisningspolicy gör dock kommunens inställning otydlig för omvärlden.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Det finns en stor efterfrågan på hyresrätter i Malmö och hyresrätter är prioriterade av Malmö Kommun. Det svenska boendet är attraktivt för danskar och många danskar har bosatt sig i Malmö kommun. Den stora efterfrågan har lockat till sig många nya privata byggherrar till den lokala marknaden. Investeringsbidraget har också ökat attraktionskraften för byggandet av hyresrätter. Bidraget utgår endast för mindre lägenheter vilket är en begränsning eftersom en betydande efterfrågan finns på stora hyreslägenheter i kommunen.

Politikerna har under senare år stimulerat byggandet av hyreslägenheter i tre områden i Malmö. I det senast påbörjade området, Västra hamnen, anmälde ett 20-tal byggherrar sitt intresse för att bygga i den första etappen. År 2004 inbjöd kommunen byggherrarna och redogjorde för planer och krav. I dag byggs totalt 600 bostäder där tretton byggherrar bygger maximalt 50 bostäder var. Kommunens mål är att färdigställa 5000 bostäder under perioden 2004 t.o.m. 2008.

Fastighetskontoret har utarbetat en markanvisningspolicy som vägledning för det löpande markanvisningsarbetet och informerat kommunledningen om detta. Målet med policyn är att få till stånd ett byggande med hög kvalitet och med olika upplåtelseformer, att stimulera konkurrens som ger variationsrika bostäder till en acceptabel kostnadsnivå och att öka byggherrarnas engagemang genom att de ges möjlighet att utveckla och marknadsföra byggprojekt i ett tidigt skede.

Den kommunala hanteringen av markanvisningsärenden och valet av byggherre överläts alltigenom till tjänstemannanivån. Politikerna i den tekniska nämnden efterfrågar i liten utsträck-

ning muntlig eller skriftlig information inför beslut om markanvisning.

Den skriftliga ärendehantering

I vår dokumentstudie har vi granskat 69 markanvisningsavtal som beslutades i tekniska nämnden mellan åren 1999–2005. Markanvisningsavtalen avser 66 direktanvisningar och tre markanvisningstävlingar. Avtalen finns i en egen mapp på fastighetskontorets arkiv. Då det inte finns några bifogade tjänsteutlåtanden bygger hela undersökningen på sådana uppgifter som finns i dessa avtal.

Det finns inte några skriftliga handläggningsrutiner för markanvisningar. Eftersom kommunpolitikernas efterfrågan på redovisning av markanvisningstilldelningen är begränsad har ärendehantering blivit sparsam i markanvisningsärendena. Det går inte utifrån arkivet få fram ärendehantering vid markanvisningar under en viss tidsperiod i syfte att kunna granska markanvisningsförfarande, val av byggherre, prismodell, krav på byggherre etc.

Emellertid finns sedan tidigare en rutin på fastighetskontoret att exploateringsavtal vid försäljning av privat mark arkiveras centralt på fastighetskontorets juridiska avdelning. Efter Bostadsmässan 2001 har man även infört en rutin om att arkivera markanvisningsavtalen som upprättas vid försäljning av kommunal mark. Det upprättas inte några mer utförliga tjänsteutlåtanden inför beslut om markanvisning i den tekniska nämnden. Bortsett från avtalen är handlingarna i ärendena tillgängliga hos respektive handläggare på fastighetskontoret. Efter 3–4 år förstörs dessa.

Motiven till byggherre och kraven på byggherren har först slagit igenom i markanvisningsavtalen under senare år, från 2004 och framåt. Under 2005 genomförde kommunen också tre markanvisningstävlingar där dokumentationen allmänt brukar vara bättre eftersom det handlar om tävlingar där fler aktörer är inblandade. Likväl saknas det motiveringar i samtliga ärenden och tillgängligheten till ärendehantering är begränsad.

Kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att politikerna i stor utsträckning har överlåtit kriterierna för och ställningstagandena i kommunens markanvisningar till tjänstemännen. Politikernas, medborgarnas och byggherrarnas insyn i hur markanvisningarna går till är begränsat. Det höga förtroendet för berörda tjänstemän gör att det finns en osäkerhet huruvida arbetet genomförs på ändamålsenligt sätt. Samtidigt blir organisationen sårbar.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

Gången i detaljplanearbetet är att ett bolag får en markanvisning och därigenom har ensamrätt att under en viss tid utveckla en projektidé. Därefter får företaget option på marken och optionen betalas av byggherren själv. I nästa stadium tas parallella skisser fram till en detaljplan innan kommunen antar den slutliga detaljplanen.

De stora byggherrarna har många gånger en konkurrensfördel i byggandet eftersom de flitigt presenterar färdiga planlösningar för kommunen. De deltar i detaljplanearbetet på ett aktivt sätt och anlitar till detta ofta olika projektutvecklingsföretag.

Frågor om markpriser, planbestämmelser och kommunala exploateringskrav ingår i ett av uppdragen som bedrivs inom ramen för bostadsförsörjningsprogrammet och som har till uppgift att utreda vad som är kostnadsdrivande i detaljplaner. Av utredningen och Stadsrevisionens rapport framgår att det är exploateringsgraden och samhällets tillgänglighets- och miljökrav som är kostnadsdrivande. Kommunen måste därför fortsätta utveckla flexibla detaljplaner, upprätta ett lager av planlagd mark, öka samordningen mellan förvaltningarna och skaffa sig mer kunskap om byggherrarnas behov, krav och önskemål. Stadsrevisionen konstaterar att synpunkterna från byggherrarna tyder på att det fortfarande finns utrymme för förbättringar.

Markprissättning

Malmö kommun har ett stort markinnehav vilket ger möjlighet att påverka markprisnivån och bostädernas upplåtelseformer.

Kommunen vill undvika att vara marknadsledande och säljer därför den kommunala marken till ett försiktigt marknadspris. Kommunen kan ibland också upplåta marken som tomträtt i 10 år.

I Stadsrevisionens granskning framkommer att intervjuade byggherrar anser att kommunens markpriser är alltför höga relativt grannkommunerna som Malmö kommun konkurrerar med om bostäder till barnfamiljerna. Det anses särskilt gälla när marken upplåts med tomträtt med subventionerad avgäld för hyresrätter.

Uppdelning av nyexploateringsområden

Kommunen har börjat dela upp nyexploateringsområden i syfte att få fler byggherrar i området och mer varierad bebyggelse. Västra hamnen är det senaste nybyggnadsområdet där denna princip har tillämpats.

Organisation av mark- och planarbetet

Organisatoriskt är tre avdelningar underställda den tekniska nämnden, dvs. fastighetskontoret, gatukontoret och VA-verk. Det innebär att nämnden har många olika typer av ärenden att besluta om och detta kan vara en förklaring till att nämnden överlåter en stor del av ställningstagandena i markanvisningar till tjänstemännen på fastighetskontoret.

Fastighetskontoret fungerar i detaljplanearbetet som remissinstans till stadsbyggnadskontoret som sorterar under stadsbyggnadsnämnden. Det normala ärendegången är att fastighetskontoret beställer detaljplan när byggherren väl är vald. Vid vissa större bostadsprojekt ingår fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret tillsammans med andra avdelningar i gemensamma projektgrupper vid beredning av ärenden.

Det kan också förekomma att en preliminär detaljplan ska upprättas och då ställer fastighetskontoret ofta som villkor att det finns ett markanvisningsavtal med en byggherre som tillsammans med fastighetskontoret kan delta i stadsbyggnadskontorets detaljplanearbete. Fastighetskontoret eftersträvar flexibla detaljplaner vilka underlättas om byggherren deltar på ett tidigt stadium i detaljplanearbetet.

Kommentarer

I Malmö kommun pågår ett förbättringsarbete vad gäller samarbetet mellan bl.a. stadsbyggnadskontoret och fastighetskontoret. Vissa förbättringsmöjligheter har identifierats. Hur väl identifierade åtgärder genomförs kommer att bli avgörande för hur effektiv mark- och planprocessen kommer att bli och hur mycket bygg- och boendekostnaderna kommer att påverkas. Den tekniska nämndens breda ansvarsområde försvårar en nära kommunikation mellan politiker och tjänsteman. Detta kan inverka negativt på genomförandet av politiken.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande och intresseanmälningar

När ett projekt på kommunägd mark finns redovisat i det senaste bostadsförsörjningsprogrammet är det enligt kommunen att betrakta som en annonsering till byggherrarna att kommunen är intresserad av idéer och förfrågningar om projektet. För att veta vilka byggherrar som finns på den lokala marknaden upprättar kommundienstjänstemännen också en intern lista över företag och noterar i vilka områden företagen är intresserade av att bygga. Ett markanvisningsregister som visar vilka företag som har fått markanvisningar de senaste åren finns däremot inte i kommunen.

Malmö kommun använder sig av tre typer av markanvisningsförfaranden. Ett jämförelseförfarande innebär att kommunen inbjuder intresserade byggherrar till ett möte. Vid möten presenteras projektet och kommunens syn på utbyggnaden inom ett visst område. Byggherrarna får vid intresse höra av sig till kommunen. Därefter följer individuella möten där byggherrarna får presentera sina idéer. Idé, kvalitet, kretsloppsanpassning, exploateringsekonomi samt tidsaspekten kan vara styrande faktorer vid val av alternativ. Vid val av byggherre tas också hänsyn till byggherrens ekonomiska stabilitet, intressen av långsiktigt fortbestånd av bebyggelsen med avsedd upplåtelseform och tidigare genomförda bra projekt liksom för nytänkande. En långsiktig kvalitets- och miljöprofil hos byggherren är också en förutsättning för sunda bostäder och bostadsmiljöer. Nästa steg är att kommunen direktanvisar marken till den byggherre som presenterat den intressantaste lösningen.

I andra fall kan markanvisningen ske direkt via direktanvisning då en planlösning har lagts fram på initiativ av en enskild byggherre. Kommunen har dock brist på förtätningssmark vilket innebär att detta sällan sker.

Markanvisningstävlingar är den tredje formen av markanvisningsförfarande där kommunen vill att byggherrarna ska tävla om kvaliteten i plan- och bostadslösningen och därför alltid fastställer markpriset från början. Kommunen menar att markanvisningar normalt bör ske efter ett jämförelseförfarande eller som direktanvisning.

Avtalsvillkor

I Malmö kommun tecknar man markanvisningsavtal med byggherrar vid försäljning av kommunal mark. I vissa sidoavtal kan motprestationer ställas på byggherren. Det kan t.ex. röra sig om krav enligt ByggaBoDialogen, dvs. uppfylla vissa kvalitets- och miljömål. Andra villkor kan vara krav på att bygga hyresrätter till rimliga boendekostnader och upplåta en del av hyresrätterna till bostadsförmedling. Ett sidoavtal om hyresrätter till rimliga hyreskostnader kan kopplas till att investeringsbidrag söks.

Det förekommer inga krav i avtalen på att bygga och bekosta kommunala tjänster av t.ex. vägar. Däremot beaktas i markens försäljningspris att byggherren ska bekosta och bygga vägar inom området och till viss del också infartsvägar. Kommunen menar att det är skäligt att hyresgästerna inom området betalar för nya vägar och att skattekollektivet inte generellt belastas med dessa kostnader. På motsvarande sätt har det tidigare gjorts i andra delar av staden.

När marken ska säljas av privata ägare och detaljplanen börjar bli klar tecknar kommunen ett exploateringsavtal med byggherren. Detta avtal föregås av ett ramavtal där man bestämmer villkoren för exploateringen av marken. Exploateringen kan t.ex. påverka detaljplaneläggningen och kräva ytterligare arbeten i anslutning till exploateringen vilket kan innebära att en gemensam finansiering av intilliggande kommunala anläggningar regleras i ramavtalet och i det senare exploateringsavtalet.

Kommentarer

Så vitt vi kan bedöma verkar Malmö kommun har tagit tag i problemen med höga bygg- och boendekostnader och få hyresrätter på ett genomtänkt sätt. Möjligtvis kan man efterfråga ett mer konkurrensinriktat tänkande vad gäller att skapa lika och transparenta villkor för byggherrar och hur detta kan gynna möjligheten att få ner bygg- och boendekostnaderna. Samtidigt är det viktigt att kommunen beaktar att höga markpriser och höga krav på byggherren kan fördyra byggandet. Inga dokumenterade rutiner och en koncentration av handläggningen till ett fåtal tjänstemän gör att kommunens genomförande av politiken blir sårbar.

Västerås

Överensstämmelse mellan statliga och kommunala mål

I översiktplanen beskrivs möjliga områden för förtätning vilket underlättar för byggherrar att veta var de kan visa intresse. Västerås kommuns årliga bostadsförsörjningsprogram innehåller bl.a. kommunens mål, strategier, bedömt bostadsbehov och bostadsbyggande. Syftet med programmet är att ge information till bostadsmarknadens olika aktörer och planeringsunderlag till kommunens förvaltningar.

Det övergripande målet i kommunen är att tillgodose efterfrågan på bostäder med beaktande av samhällsekonomiska och miljömässiga aspekter. Vidare ska alla kunna leva i goda bostäder till rimliga kostnader och integrationen ska eftersträvas. I programmet framgår att kommunen anser att bostadsförsörjning inte i första hand handlar om nyproduktion av hyresrätter.

Västerås strategi för att nå sina mål är att planeringen ska inriktas på ett varierat bostadsutbud med en ökad inriktning på hyresrätter samt lägenheter med hög efterfrågan som kan leda till flyttkedjor. Attraktiva lägen i centrala och sjönära lägen ska prioriteras. Större nyexploateringar ska koncentreras till ett fåtal områden för att inte splittra resurserna. Som ett komplement till dessa områden

ska en varsam förtätning av äldre bostadsområden ske. Kommunen vill också eftersträva att hålla en god planberedskap.

Kommunen saknar en skriftlig markanvisningspolicy. Fastighetsnämnden anser att möjligheten till att vara flexibel ökar om det inte finns någon policy.

Kommentarer

Vid vår granskning framkommer att kommunens politik i viss mån avspeglar regeringens mål om produktion av bostäder till lägre byggpriser och boendekostnader och ökad nyproduktion av hyresbostäder. Kommunen förlitar sig dock främst till en varierad nyproduktion och ökad rörlighet genom flyttkedjor som i ett senare skede kan tillgodose efterfrågan från bredare hushållsgrupper. Bakgrunden är att byggherrarna anser det svårt att få ekonomi i hyresrättsprojekt. Kommunen upplever inte heller att efterfrågan på hyresrätter är särskilt stort, speciellt inte utanför de mest centrala delarna.

Hur målet om lägre byggpriser och boendekostnader ska uppnås finns det inga strategier om i det årliga bostadsförsörjningsprogrammet. Politikerna bedriver såvitt vi kan bedöma ingen uttrycklig politik om att underlätta för nya och mindre aktörer att inträda på marknaden. Ett konkurrenstryck som kan leda till lägre boendekostnader blir därigenom mindre än nödvändigt i kommunen. Vidare gör avsaknaden av markanvisningspolicy marktilldelningen svårförutsägbar.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Kommunen äger mycket mark i Västerås. Efterfrågan på mark var från 1999 och något år framåt mycket låg. Kommunen upplever att intresset för mark egentligen inte har ökat ordentligt förrän de senaste åren. Med detta ökar också möjligheten att ställa krav på byggnationen. Ambitionen för Västerås stad är först och

främst att förtäta bebyggelsen. För tillfället satsas det mycket på vattennära lägen.

Kommunen säger sig ha en vilja att få in små byggherrar på marknaden, men att dessa byggherrar inte visat något större intresse. Fastighetskontoret tror att en möjlig förklaring kan vara att de små aktörerna har det svårare att få finansiering från bankerna. Ett problem för kommunen är att det kan vara svårt att avgöra om nya byggherrar är seriösa.

En strategisk förvaltningsgrupp har bildats inom kommunen som strävar efter att få alla i organisationen att arbeta åt samma håll. Minst en gång om året hålls ett presidium där politiker och tjänstemän träffar byggherrarna. Dessa får presentera idéer och intressen inför de kommande årens byggnation samtidigt som kommunen delger sina mål och planer inför framtiden. De som bjuds in till detta möte är främst de etablerade byggherrarna. Kommunen inbjuder inte aktivt nya aktörer men menar att alla intresserade byggherrar är välkomna att höra av sig.

Politikerna informeras kontinuerligt om ärendena och fastighetsnämnden är ofta med redan tidigt i processen genom att t.ex. besluta om vilka byggherrar fastighetskontoret ska förhandla med.

Den skriftliga ärendehantering

Inför dokumentstudien ombads kommunen hjälpa till att ta fram handlingar rörande de markanvisningar som gjorts under perioden 1999–2005 och som fanns i arkivet. Statskontoret fick sju skriftliga ärenden att studera. En orsak till att det var så svårt att få fram handlingarna från arkivet är att det inte finns någon arkivarie på fastighetskontoret utan att medarbetarna sköter arkivet själva. En kanslist har till uppgift att hänvisa till projektledarna i de olika ärendena.

Utifrån ärendena kan konstateras att beslutsunderlagen från fastighetskontoret är mycket kortfattade och att det saknas tydliga motiveringar kring val av byggherre. I beslutsförslagen framgår inte heller om andra byggherrar visat intresse för marken och

endast i ett fall framgår tydligt vilket markanvisningsförfarande som har använts.

Vi bedömer att informationen som ges i ärendehandlingarna om hur fastighetskontoret och fastighetsnämnden resonerat i besluten är knapphändig. Detta överensstämmer också med hur kommunen själv framställer situationen. De kortfattade tjänsteutlåtandena förklaras delvis utifrån en politisk vilja att hålla nere omfånget på skrivelserna.

Det som framgår vid granskningen är att det saknas en enhetlig terminologi för olika handlingar om markanvisningar. Att det inte finns entydiga begrepp för olika handlingar försvårar eftersökandet av handlingar i arkivet. Det saknas också i dag skriftliga riktlinjer för rutinerna om markanvisningar. Kännedomen om vilka handlingar och avtal som alltid bör upprättas och arkiveras överförs mellan tjänstemännen muntligt. Vilka handlingar som upprättas för ärendena kan variera mellan olika handläggare.

Kommentarer

Sammanfattningsvis bedömer vi att transparensen om markanvisningarna är relativt låg. Även om nämnden får en god bild av ärendena via föredragningar och även om det kan vara enkelt att komma åt handlingar via förfrågningar hos fastighetskontoret, kvarstår det faktum att de kortfattade tjänsteutlåtandena varken ger den breda allmänheten eller olika byggherrar någon tydlig insyn i kommunens resonemang i specifika ärenden.

Ärendehantering i kommunen blir alltför personspecifik och kan leda till att organisationen blir sårbar när informationen mer än nödvändigt är knuten till enskilda tjänstemän. Byggherrarna kan få svårt att bedöma vilka kriterier som blir utslagsgivande i valet av byggherre och kan därigenom få svårigheter att tillgodo- se kommunens behov.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

Byggherrarna är till stor del aktiva i detaljplanearbetet i Västerås. Kommunen vill oftast få in byggherrarna så tidigt som möjligt i

processen eftersom själva idén många gånger kommer från byggherren vilket gör det naturligt att de engageras från början. En annan uppgift för byggherrarna är att hjälpa till att informera och förankra projekten hos allmänheten vilket brukar skapa mindre problem och färre överklaganden senare i planskedet.

Det finns en oro i kommunen för att små aktörer ska få allt svårare att komma in på byggmarknaden, speciellt om samhällskraven på byggandet fortsätter att växa. Det är svårt att följa upp alla ställda krav på ett korrekt vis. I dag har Västerås kommun skurit ner något på antalet kommunala krav för att bättre kunna följa upp de krav som man använder sig av, bl.a. måste kraven vara mätbara.

Markprissättning

Västerås använder sig av försiktiga marknadspriser vid försäljning av mark. Kommunen vill inte vara marknadsledande i sin prissättning men måste samtidigt värna om kommunens ekonomi. Det är sällan det totala markpriset avspeglar enbart värdet på marken. Ibland påverkas priset av att byggherren tar hand om olika arbeten, t.ex. marksanering. Västerås kommun erbjuder inte lägre pris på marken för hyresrätter. Istället kan priset på marken för hyresrätter påverkas genom att dessa ligger i lite sämre lägen med lägre marknadspris.

Uppdelning av nyexploateringsområden

För att få in fler aktörer på marknaden har kommunen på senare tid försökt dela upp större exploateringsområden i mindre antal enheter. Detta kan t.ex. gynna små aktörer som inte har tillräcklig kapacitet och kan ha svårt att hantera för stora områden.

Kommentarer

Dialogen med kunderna och byggherrarna synes vara öppen i Västerås kommun. Kommunen har värderat byggherrarnas kunskaper i planarbetet och deras breda kompetens inte bara inom bostadsbyggandet utan också inom anläggningsområdet. Detta kan också påverka markpriset och valet av byggherre. Denna delaktighet från byggherrarna sida är ofta till fördel eftersom planerna blir mer flexibla och kundanpassade. Å andra sidan finns det uppenbara risker att detta utnyttjas av större byggherrar för att få

en konkurrensfördel om kommunen inte samtidigt arbetar med att underlätta för mindre byggherrar att etablera sig på marknaden.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande

Tidigare använde sig Västerås främst av direktanvisningar men i dag använder kommunen mer och mer ett anbudsförfarande. Om det finns många intressenter på marken får de via anbud tävla med bästa idé och pris på marken.

De faktorer som exempelvis kan ligga till grund för att tilldela mark i Västerås är idéer om byggnation, intressen av att göra andra tjänster (t.ex. marksanering, dagisbygge), byggnation av hyresrätter, uppnå en bra fördelning mellan byggherrar och andra skäl, t.ex. byggherrar äger angränsade områden.

Avtalsvillkor

Kommunen vill inte vara för sträng i kraven på att bygga hyresrätter eftersom detta skulle kunna innebära en risk för att byggandet upphör. I vissa fall kan byggherren t.ex. ge en utfästelse om att vid senare tillfälle bygga hyresrätter i ett annat område. Kommunen överväger dock att arbeta mer med tomträtter för flerbostadshus för att få ner markpriset och bättre kunna styra fördelningen av upplåtelseformerna. När det gäller produktionen av studentbostäder har kommunen också arbetat med att ställa krav på byggherrarna vid markanvisningar. I dag finns dock inget behov av studentbostäder i kommunen. Ett problem har varit att korrekt bedöma behovet av studentboende. Under senare år har det byggts många lägenheter som i dag inte efterfrågas.

När det gäller andra villkor i avtal ställer kommunen alltid ett krav på att byggnationen ska påbörjas inom ett visst tidsintervall efter att planen vunnit laga kraft. Det kan också hända att det förekommer krav på att utföra kommunala anläggningsarbeten, t.ex. byggande av vägar. Dessa arbeten ska alltid ha en klar koppling till byggnationen. Det kan också förekomma krav på att byggherren ska bygga t.ex. dagis inom området.

Det framkommer att kommunen upplever det som enklare att ställa krav på de små byggherrarna i jämförelse med de större, väletablerade byggherrarna. De stora företagen är relativt starka och är också de som känner till kommunen bäst vilket ger dem makt och förhandlingsstyrka.

Intresseanmälningar

Västerås har inget register över byggherrarnas *intresseanmälningar*. Däremot har fastighetskontoret en skyldighet att föra register över *gjorda* markanvisningar vilka med vissa mellanrum ska presenteras för fastighetsnämnden. Avsaknaden av register över intresseanmälningar försvårar för marknadens aktörer att få insyn i vilka som har visat intresse och vilka som sedan har fått markanvisningen.

Kommentarer

Såvitt vi kan bedöma har Västeråsmarknaden varit dominerad att ett fåtal stora byggherrar som har insyn i kommunens sätt att arbeta, kan aktivt delta i planarbetet och har en bred verksamhet som omfattar både bostads- och anläggningsarbeten. Under senare tid har kommunen framhållit värdet av fler aktörer på marknaden men detta har inte fullt ut slagit igenom i den praktiska politiken. Exempelvis finns inga riktlinjer för marktilldelning, intresseanmälningar kan inte jämföras med tilldelade markanvisningar och engagemanget att värva nya aktörer till marknaden är lågt.

Linköping

Överensstämmelse mellan statliga och kommunala mål

Linköping kommun anger att syftet med riktlinjerna för bostadsförsörjningen är att informera bostadsmarknadens parter om hur kommunen ser på frågor som rör bostadsbyggandet. I riktlinjerna redovisas pågående och planerande byggprojekt, aktuell bostads-situation liksom kommande behov i kommunen.

I riktlinjerna framgår kommunens mål för bostäder och fysisk planering. Det övergripande målet är att skapa en god livsmiljö. Det framgår att det ska finnas ett brett utbud av bostäder och att olika typer av boende ska erbjudas i kommunens olika delar. Bland målen anges att kommunen ska verka för att få fram billiga hyresbostäder och att studentbostäder ska finnas i tillräcklig omfattning. Linköping strategi för bostadsförsörjningen är att den ska ha en inriktning mot en långsiktig hållbarhet. Bl.a. nämns att planeringen ska inriktas på ett attraktivt varierat bostadsutbud avseende hustyper och upplåtelseformer med sikte på en fungerande marknad.

Även prioriteringen för bostadsbyggandet anges, bl.a. att byggandet av vattennära och centrala objekt ska prioriteras. Kommunens har också en ambition att bygga upp en god planreserv men detta har ännu inte helt uppfyllts. Vidare anges fyra stadsnära markområden som ska prioriteras inom den närmaste tiden. En byggnivå på 800 färdiga lägenheter per år anses önskvärd.

Kommentarer

Så vitt vi kan bedöma prioriteras inte det statliga målet om att sänka bygg- och boendekostnaderna i Linköpings kommuns riktlinjer för bostadsförsörjningen. Däremot nämns det i översiktsplanen från 1998 att en samverkan med byggmarknadens aktörer är en förutsättning för en väl fungerande bostadsproduktion. Hur detta ska ske utvecklas inte. En markanvisningspolicy där politikerna ger sin syn på sättet att tilldela mark är önskvärd. En sådan kan bjuda in fler aktörer till marknaden och leda till minskade bygg- och boendekostnader.

Målet om byggandet av fler hyresrätter är tydligt uttryckt i riktlinjerna för bostadsförsörjningen och verkar också vara det mål som politiken mest handlar om i Linköping eftersom ca 50 procent av lägenheterna i staden är upplåtna som hyresrätter. Detta är en hög andel hyresrätter jämfört med andra jämnstora kommuner. Tilltron till flyttkedjor synes dock öka och kommunen vill prioritera en större volym småhus på kommunal mark.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Kommunen har en markreserv söder om staden som man införskaffade under 1960- och 70-talet. Denna börjar ta slut och det börjar bli dags att införskaffa mer mark. I dag arbetar kommunen mest med jungfrulig mark. Förtätningstomterna har kommunen arbetat med tidigare och de är i dag en mycket knapp resurs.

Det har inte skett särskilt många anvisningar av kommunal mark på senare år. Mycket av byggandet på senare tid har skett på gammal statlig militärmark. Kommunen har dock tagit politiska beslut att hyresrätter ska prioriteras i arbetet. Mark anses vara en strategisk resurs vid bostadsbyggandet. Det anses däremot tveksamt om man på samma sätt kan ställa krav på byggherrarna att bygga hyresrätter om kommunen inte äger marken.

Linköping kommun försöker hålla möten med byggherrarna ungefär en gång om året för att på ett strukturerat sätt kunna resonera och diskutera med aktörerna på marknaden. När det gäller marktilldelningar finns det byggherrar som även har direktkontakt med politikerna. Vissa byggherrar använder sig av dessa kanaler för att få indikationer på om det är rätt tillfälle att påbörja ett projekt. Några byggherrar försöker även utnyttja denna väg genom att hänvisa till godkännanden från politikerna. Detta ses inte som något större bekymmer eftersom samarbetet mellan tjänstemännen och politikerna i kommunen fungera bra.

I normalfallet sker det ingen förutbestämd tilldelning av mark till det kommunala bostadsföretaget. I vissa delar, t.ex. Östra Vastaden, har det dock legat politiska beslut bakom tilldelningen. Syftet har då varit att särskilt öka byggandet av hyresrätter.

Den skriftliga ärendehantering

Vår ambition var att studera samtliga markanvisningar som gjorts i Linköping under åren 1999–2005. Kommunen kontaktades med en förfrågan om hur många markanvisningar som gjorts under

perioden och vilka handlingar som kunde förväntas finnas tillgängliga. Detta visade sig vara svårt att uppskatta.

Då överblicken över gjorda tilldelningar fanns hos tjänstemännen erbjöd sig dessa att plocka fram ärenden från 2004 som de ansåg vara representativa för hur kommunen arbetar i dag. Dessa ärenden avser stora nyexploateringsområden där den nya modellen med markanvisningstävling har använts. Kommuntjänstemännen kunde inte erinra sig så många gamla ärenden som avsåg kommunal mark och som rörde flerbostadshus. Statskontoret har sammanlagt kunnat granska sex ärenden.

För en extern intressent kan det vara svårt att vid en granskning finna marktilldelningshandlingar i Linköpings arkiv. Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för diarieföring från start till plansamråd. Enligt kommunens uppgift diarieförs alltid alla handlingar. Den svaga länken är att det inte finns någon enhetlig begreppsapparat för handlingarna och att det därför är svårt att med sökord hitta det man letar efter i diariet. Exempelvis heter det exploateringsavtal oavsett om det avser kommunal eller privat mark. När det gäller avtal angående marktilldelning och exploatering kan även tillvägagångssättet vara personspecifikt eftersom inga mallar finns att tillgå. Dessutom finns inget markanvisningsregister där man enkelt kan se vilka som har anvisats mark under förfluten tid.

Kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns svårigheter för en utomstående att få insyn i kommunens ärenden för att bilda sig en uppfattning hur man ska få marktilldelning och vad kommunen värderar hos byggherrar. Risken blir att antalet intresserade byggherrar vid nyexploatering blir färre än behovet är.

En översyn behövs av krav på motiv till olika beslutsunderlag och hur ett söksystem i diariet och arkivet ska kunna införas. Fler anbudstävlingar kan öka transparensen men bör kompletteras med handläggningsrutiner för marktilldelning och valet av byggherre.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

Vid överlåtelse av mark ska avtal om marktilldelning tecknas där ansvaret för detaljplanekostnaderna regleras. En skillnad mot många andra kommuner finansierar Linköpings kommun programarbetet och byggherrarna detaljplanearbetet. Byggherren får t.ex. betala för den tid som kommunens tjänstemän lägger på projektet, såväl mark- och exploateringsingenjörernas och projektledarnas tid som tid för personal från andra förvaltningar som engageras i processen.

Markprissättning

Linköping använder sig bara av försäljning av mark. Det framgår att kommunen har för avsikt att få ut marknadsvärdet på marken. Orsaken till att priserna ser ut att vara låga i Linköping förklaras av att kommunen inte har varit uppdaterad om marknadsvärdet. Numera följer man prisutvecklingen bättre.

Det finns ingen särskild expertgrupp för värderingsfrågorna utan detta bestäms av mark- och exploateringsingenjörerna på kontoret. Kommunen säljer marken till olika priser beroende på om mark säljs för att bygga bostadsrätter eller hyresrätter. Detta förklaras av att marknaden värderar marken olika mycket beroende på upplåtelseform.

Kommunen anger i riktlinjerna för bostadsförsörjningen att de inte är beredda att ta några ekonomiska risker i bostadsprojekt och att exploateringsverksamheten måste bära sina egna kostnader via markförsäljning och exploateringsbidrag. När marken ägs av kommunen ska därför även dess kostnader för olika åtgärder inom allmän platsmark som regel ingå i kommunen markpris. När marken är privatägd kan byggherren behöva betala exploateringsbidrag till kommunen för dess arbete.

Uppdelning av exploateringsområden

När det gäller nyexploateringsområden har det funnits möjlighet att bygga ut etappvis. Dessa områden har varit stora men har inför tilldelningen delats upp i mindre områden. Kommunen har

medvetet styckat upp området för att möjliggöra för nya mindre byggherrar att få mark.

Organisation av mark- och planarbetet

Linköping skiljer sig mot många andra kommuner i sin organisationsutformning. Linköping använder sedan 1992 en ”beställarutförarmodell”. Köp och försäljning är delegerat långt ner i organisationen. Motiven till val av byggherre föredras främst muntligt när ärendet tas upp inför beslut om marktilldelning i nämnden. Exploateringsavtalen kräver endast i undantagsfall nämndbeslut.

I detaljplaneprocessen ansvarar Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden för upprättande av planprogram och detaljplaner medan byggnämnden ansvarar för utställning och antagande av planerna. Teknik- och samhällsbyggnadsnämnden är också beställarnämnd. Förvaltningen för Teknik och samhällsbyggnad är en utförarorganisation och har hand om den dagliga hanteringen och planeringen av bostadsfrågorna. Teknik och samhällsbyggnad är ett eget affärsområde (ATOS¹³) och drivs som en konsultorganisation. Tidigare konkurrerade denna förvaltning i hög utsträckning med planeringskonsulter på marknaden men i dag agerar de projektledare i detaljplanearbetet och upphandlar konsulttjänster på marknaden. I projektgrupperna ingår vanligtvis, förutom ATOS personal, byggherre, upphandlad konsult och byggnämndskontoret. Detta arbetssätt har möjliggjort för ATOS att i dag arbeta med fler detaljplaner samtidigt istället för att, som under början av 1990-talet, arbeta med varje detaljplan var för sig.

En annan intressant företeelse i Linköping är att mark- och exploateringsenheten ligger som en integrerad del av Teknik och samhällsbyggnad. Detta gör att mark- och detaljplanefrågor drivs som ett ärende till skillnad mot i andra kommuner där det upprättas parallella ärenden. Mark- och exploateringsingenjörerna, som sysslar med projektets ekonomi, och planarkitekterna, som sysslar med projektets gestaltning, arbetar tillsammans. Förtjänsterna med att tjänstemännen sitter samlade anses vara att ett revirtänkande kan undvikas, att det ger en enkelhet för byggherrarna samt

¹³ Affärsområde Teknik och Samhällsbyggnad.

att planprocessen inte blir fullt så långdragen. Det har skett tidsvinster och effektiviseringar i mark- och detaljplanehanteringen med den nya organisationsutformningen.

Kommentarer

Sammanfattningsvis kan sägas att kommunen verkar ställa höga krav på byggherrarna att aktivt delta och bekosta detaljplanarbetet. Byggherren ska även bekosta kommunens eget planarbete vilket går utöver det normala förfarandet hos de flesta undersökta kommuner. Höga initiala kostnader riskerar att avhålla mindre byggherrar från att inträda på marknaden och försvårar kommunens möjligheter att pressa bygg- och boendekostnaderna. Organisation av arbetet inom kommunen är intressant och torde leda till effektivitetsvinster. Organisationen är värd att studeras av andra kommuner i sökandet efter en effektivare hantering av mark- och planärenden.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande

När tänkbara projekt på kommunägd mark redovisas i riktlinjerna för bostadsförsörjningen anses projektet kommit till allmän kännedom. Detta innebär att byggherrarna har möjlighet att lämna in bebyggelseförslag till kommunen. Kommunen använder sig bl.a. av direktanvisningar när byggherrar vill bygga. När en byggherre kommer med en bra idé och är ensam intressent får den oftast köpa marken. I händelse av att flera aktörer visar intresse för marken kan kommunen använda sig av ett jämförelseförfarande där upplåtelseform, idé, markpris, kvalitet, kretsloppsanpassning och tidsaspekt är avgörande för valet av byggherre. Även viljan att genom exploateringsbidrag bidra till allmänna förbättringsåtgärder väger tungt.

Linköping har sedan 2004 också börjat arbeta med markanvisningar enligt ett anbudsförfarande vid försäljning av mark. Ett av syftena med den nya metoden är att visa stabilitet i förfarandet och en ökad tydlighet och transparens mot byggherrarna.

Anbudstävlingen användes första gången i ett område i Östra Lambohov. Marktilldelningsprocessen började med att kommu-

nen bjöd in ett 50-tal byggherrar från hela landet till ett informationsmöte. Ett 20-tal byggherrar anmälde sitt intresse för att få prospekt och programplan för området. Ett tiotal av dessa byggherrar kom in med en formell intresseanmälan. För att lämna intresseanmälan var byggherrarna tvungna att använda en av kommunen utformad blankett. Byggherrarna bedömdes utifrån en översiktlig beskrivning av bebyggelsen, fördelning på upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar, prisnivå/hyresnivå för de boende, tidsplan och markpris. I utvärderingen bedömdes svaren för samtliga punkter utifrån en femgradig poängskala. Därefter viktades kriterierna utifrån dess relevans i tävlingen.

Nio byggherrar lämnade in ansökningar för det norra området. Till kommunens förtret var det ingen som lyckades svara helt utifrån mallen och kommunen tvingades ta in kompletterande uppgifter i efterhand. Då ingen av förslagen överensstämde särskilt väl med planprogrammet likställdes bebyggelsekriteriet mellan byggherrarna. Vid sammanvägningen av utvärderingskriterierna blev därför priset på marken och boendekostnaden till stor del utslagsgivande. En intressant iakttagelse var att många aktörer låg på en mycket samlad prisnivå. Slutligen tilldelades fem byggherrar mark i området.

Förfarandet var mycket tidskrävande för kommunen efter det att byggherrarna lämnat in sina anbud. Erfarenheten från den första tävlingen är att det var svårt att utvärdera förslagen, speciellt när så mycket information saknades. Tävlingen uppfattades visserligen som arbetskrävande men kommunen ser ändå mycket positivt på metoden och har fortsatt använda den. Hittills har anbuds-tävlingar använts tre gånger. Kommunen upplever även att byggherrarna uppfattar systemet som rättvist.

I utvecklingen av vissa andra bostadsområden har kommunen valt att ingå samarbete med en eller några byggherrar. Dessa samarbetspartners skriver då på ett ramavtal som reglerar samarbetet och vilka rättigheter de senare har till marken.

I andra fall kan det vara så att kommunen väljer att själv anta rollen som exploatör. Kommunen anlitar entreprenörer för arbetet

men agerar byggherre hela tiden. Detta tillvägagångssätt används främst när man vill tilldela marken tomträttskän så att privatpersoner kan köpa småhus.

Intresseanmälningar

Kommunen använder sig inte av register för intresseanmälningar eller för genomförda markanvisningar. Kunskapen om vilka som tilldelats mark finns hos de kommunala tjänstemännen. Kommuntjänstemännen skulle däremot vilja arbeta mer med registrerade marktilldelningar i framtiden. Med den nyligen införda modellen med anbudstävlingar minskar dock behovet av markanvisningsregister eftersom anbud ges i ärendet och kriterier i tävlingen mer tydligt avgör marktilldelningen.

Avtalsvillkor

Kommunen använder sig nästan alltid av krav på byggande av kommunala anläggningar vid försäljning av mark. Oftast regleras priset på marken med hänsyn till detta. Sedan lagen om offentlig upphandling har börjat gälla har detta dock minskat i omfattning. Numera gäller kraven främst små åtaganden t.ex. staket, trottoarer, lekplatser. Vägar och övrigt upphandlar kommunen separat.

Orsaken till att enklare väg- eller parkarbeten byggs av byggherren är att det ofta ses som den enklaste lösningen. Byggherren kommer vid byggstart redan finnas på plats med manskap och redskap samt har kännedom om området. Arbetet är dock alltid kopplat till projektområdet. Ofta vill byggherren själv bygga tillhörande kommunala anläggningar. De hävdar att de kan göra det billigare än kommunen.

Genom politiska beslut är det bestämt att man vill öka byggandet av hyresrätter inom kommunen. Samtidigt upplevs inte byggherrarna vara lika villiga att bygga hyresrätter som bostadsrätter. Därför försöker kommunen ställa villkor i avtalen för att få till stånd hyresrätter. Kommunen är noga med att byggherrarna håller överenskommelserna kring upplåtelseform vid marktilldelning. Exempelvis framtogs en byggherre mark i ett senare skede då företaget inte längre ville bygga hyresrätter. I avtalen framkommer också en del krav på maximala hyresnivåer. När det gäl-

ler studentlägenheter är marknaden i balans vilket gör att man för tillfället inte behöver villkora mark med krav på studentlägenheter.

Kommentarer

Linköpings kommun använder sig av intressanta arbetsmetoder som kan leda till ett effektivare mark- och planarbete. En ökad användning av anbudstävlingar och ett mer aktivt sökande efter nya byggherrar har öppnat upp tillvägagångssättet och lett till en mer transparent fördelning av marken. Marktilldelningen är dock i delar fortfarande ogenomtränglig mycket orsakad av svårigheten att ta del av handläggningen och att politikerna inte har uttalat strategin i en markanvisningspolicy.

Uppsala

Överensstämmelse mellan statliga och kommunala mål

Det övergripande målet för bostadsförsörjningen i Uppsala är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Målen för bostadspolitikerna har fastställts av kommunfullmäktige i olika dokument.

Kommunens viktigaste dokument för bostadsförsörjningen är en bostadspolitisk strategi för Uppsala kommun. Dokumentet visar bl.a. på förutsättningarna på bostadsmarknaden, kommunens ansvar och roll samt mål och inriktning för verksamheten. Strategin anses fylla dels en intern funktion i form av en samlad strategi för kommunens nämnder och bolag, dels en extern funktion genom att tydligt visa kommunens intentioner och vilka samverkansmöjligheter marknaden har. Den övergripande inriktningen är att möjliggöra en hög bostadsproduktion och öka utbudet inom bristsegment (hyresrätter, studentbostäder och småhus), sätta fokus på kostnadsbilden och att skapa en strukturerad planeringsprocess.

I strategin framgår att kommunen ska vara mer aktiv inom markpolitiken och göra fler strategiska markförvärv. Vidare ska kommunen ta hänsyn till olika marknadsförutsättningar vid prissättning av mark i syfte att öka utbudet av hyresrätter och studentbostäder. Att kommunen ska försöka stimulera nya och befintliga aktörer att bygga hyresrätter och att ett kommunalt markinnehav i goda lägen här är av betydelse. Kommunen ska även underlätta för nya aktörer att komma in på bostadsmarknaden då en ökad konkurrens kan förväntas ge upphov till lägre produktionskostnader. För att underlätta för nya aktörer förespråkas en tydlig planprocess och genomförda programutredningar.

Uppsala har en markanvisningspolicy. Kommunen anser att det behövs ett av nämnden fastlagt policydokument som klargör de faktorer som ska tillmätas vikt vid val av byggintressent. Detta gör att villkoren tydliggörs för marknadens aktörer. I policyn uttrycks att arbetet ska inriktas mot kommunens fastställda mål för bostadspolitik. Detta innebär en mångfald av upplåtelseformer, storlekar och lägenhetstyper. Vid valet av byggherre ska dennes tidigare genomförda projekt och dess ekonomiska stabilitet beaktas. Valet ska också främja goda konkurrensförhållanden.

Kommentarer

Målet om lägre bygg- och boendekostnader är omhändertaget av kommunen. Kunskapen finns att fler seriösa aktörer på marknaden kan bringa ned kostnaderna och utveckla kvaliteten. Den egna organisationens bidrag till de skenande kostnaderna vill man förbättra genom ökat samarbete med marknadsaktörerna och förenklat planarbete. Målet om byggande av fler hyresrätter strävar man också mot. Däremot är markanvisningspolicyn inte tydlig i hur byggherrar ska kunna bli efterfrågade hos kommunen och kunna uppfylla kommunens behov.

Genomförandet av politiken

Grader av öppenhet och transparens

De dagliga rutinerna

Uppsala upplever en brist på hyresrätter. Andelen hyresrätter exklusive studentlägenheter är i dag 26 procent vilket är under riksgenomsnittet. Målet är att hamna på 30 procent. Kommunen har ett jämförelsevis lågt markinnehav. Kommunen avser trots detta bygga 2000 lägenheter under 2005 och 2006. Det långsiktiga målet är att ligga omkring 1000 lägenheter per år. Ungefär 50–60 procent av det som byggs 2005/06 sker på kommunal mark.

Under 1960-talet förvärvade kommunen en del mark men under 1990-talet upplevde kommunen en avregleringsperiod där man i högre utsträckning lämnade marknaden att sköta sig själv. När konjunkturen sedan vände var det främst attraktiva lägen som efterfrågades och i dessa lägen ägde kommunen förhållandevis lite mark. Kommunen äger istället omvandlingsområden, vilket avser gammal industrimark eller råmark. När tillfällen uppstår vill kommunen i dag förvärva mark för att kunna skapa möjlighet att bygga fler hyresrätter. Marken i Uppsala ägs i dag dels av privata aktörer men till stor del av olika institutioner som kyrkan, landstinget, Jernhusen och de två universiteten.

Kommunen anger i sin bostadspolitiska strategi att man planerar köpa mark i ca 6–7 markområden. Kommunen vill med denna tydliga strategi visa de privata byggherrarna vad kommunen inriktar sig på och uppmana dem att fokusera och bygga på andra områden. I vissa fall har expropriation varit nödvändig för att komma över mark till hyresrätter.

Kommunen menar att det är få byggherrar som är beredda att bygga hyresrätter. Kommunen arbetar med flera principer för att skapa hyresrätter och områden med blandade upplåtelseformer. Ett förfarande som använts var att kommunen anvisade all mark till det kommunala bostadsföretaget. Anvisningen erhöles med ett krav på att 50 procent av lägenheterna skulle bli hyresrätter medan resten av området skulle bytas mot privat mark. Detta

innebär att Uppsalahem också bygger hyresrätter på den tillbytta marken medan den privata aktören kan bygga bostadsrätter på 50 procent av Uppsalahems ursprungliga mark.

Eftersom få byggherrar är intresserade av att bygga hyresrätter är kommunen mycket intresserad av att ta emot nya hyresrättsaktörer. De aktörer som finns på marknaden i dag är relativt duktiga på att veta vad kommunen önskar. Vissa privata byggherrar samarbetar med Uppsalahem och gör en gemensam hemställan i syfte att kunna erhålla mark. I detta samarbete är avsikten att Uppsalahem ska förvalta hyresrätterna.

Kommunen arrangerar möten i bygg- och bostadsgrupper som träffas ungefär var tredje månad. Vid dessa möten medverkar kommun, mäklare, byggherrar, byggentreprenörer, bank, fack, hyresgästförening. Byggherrarna företräds av en central representant. Under mötena utbyter aktörerna information, diskuterar och samarbetar kring olika frågor. Kommunen menar att de därigenom har bra insyn i och ett väl fungerande samarbete med byggherrarna. Kommunen tar dock inte initiativ till att hitta nya mindre aktörer som vill bygga på den lokala marknaden.

Kommuntjänstemännen vet att byggherrarna själva kontaktar politiker i nämnden och informerar om olika projekt. Syftet är att känna av hur politikerna ställer sig till olika idéer och om det är värt att gå vidare. Oftast beslutar nämnden utifrån kontorets förslag, men det har även hänt att nämnden ändrat kontorets förslag på byggherre och upplåtelseform.

Tjänsteutlåtandena är ofta kortfattade men information till nämnden framkommer ändå. Innan ärendet föredras för hela nämnden hamnar det i ett arbetsutskott där ärendet bereds. I arbetsutskottet sitter nämndens ordförande, vice ordförande och representanter från vissa partier. Tjänstemän från fastighetskontoret gör föredragning både för arbetsutskott och senare inför nämnd.

Den skriftliga ärendehantering

Målet för Statskontoret var att studera markanvisningar för perioden 1999–2005. En förfrågan lämnades till Uppsala kommun om

kommunen hade möjlighet att plocka fram arkivhandlingar för markanvisningar under aktuell period. Det gick dock inte att utifrån arkivet eftersöka efterfrågade ärenden. Vi fick i stället ta del av en för ändamålet upprättad lista över de markanvisningar som gjorts inom kommunen denna period. Listan innefattade 27 beslutsärenden om markanvisningar. Vi fick fyra stycken ärenden att granska, tre från 2002 och ett från 2005. Dessa utgjorde enligt kommunens tjänstemän en god blandning av ärenden.

Alla beslutsförslag i undersökningen är mycket kortfattade. Motiven till val av byggherre kan inte anses vara speciellt framträdande i beslutsunderlagen. Detta stämmer också väl överens med den bild som förmedlades av kommunens tjänstemän. Tjänstemännen medger att motiven kan vara svåra att utläsa från dokumenten och att det troligtvis krävs personlig kontakt med projektledaren för att få fullständig information.

Kommentarer

Kommunen har intressanta metoder att styra byggherrar och nyproduktion utan att ha tillgång till strategisk viktig mark i tillräcklig omfattning. Däremot är man inte tydlig nog i sitt sätt att locka till sig nya byggherrar vilket förstärker kommunens beroende av de stora markägarna och byggherrarna. Bland annat är ärendehanteringens otillgänglig och de muntliga kontakterna alltför koncentrerade till redan etablerade byggherrar.

Grader av delaktighet och anpassning

Detaljplanering

Planlagd mark är en bristvara i kommunen. Planläggningen är en process på några år. Initiering av projekt sker både av marknaden och av kommunen. Byggherrarna antar en aktiv roll i planprocessen. Kommunen har en tanke kring tidigt engagemang av byggherrar i detaljplaneprocessen. Planen blir bättre genomförbar, bl.a. för att byggherrarna har praktiskt erfarenhet och kan göra specialutredningar. Byggherrarna informerar och förankrar också olika projekt hos allmänheten vilket underlättar för kommunen och förbättrar förankringen. Att få med byggherrarna tidigt är en genomgående önskan utom möjligen för de stora bostadsområdena där kommunen själv anlitar konsulter för detaljplanering.

Markprissättning

Kommunen säljer nästan uteslutande marken. Man använder sig av ett försiktigt marknadspris, med ett differentierat pris för hyresrätter och bostadsrätter i de centrala lägena. Kommunen har ingen särskild värderingsenhet utan kompetensen finns oftast på fastighetskontoret eller erhålls via marknaden. I de nyexploaterade ytterområdena finns oftast ingen övervärdering av marken och bostadsrättsmark säljs för samma pris som hyresrättsmark. I dessa nyexploateringsområden försöker kommunen sälja marken till självkostnadspris för att stimulera byggandet.

Uppdelning av exploateringsområden

När kommunen har ett större nybyggnadsområde och fler intressenter, väljer kommunen ofta att stycka upp marken och ger anvisning till flera byggherrar.

Kommentarer

Kommunen har kommit till insikt om vikten av byggherrarnas deltagande i planprocessen. En ökad samverkan där byggherrar tar ett större ansvar för processen innebär mer flexibla och kundanpassade lösningar. Detaljeringsgraden i detaljplaneskedet blir lägre och snabbar upp processen samtidigt som förankringen bland allmänheten blir bättre och torde leda till färre överklaganden. En bättre anpassad detaljplanering påverkar byggherrarnas kostnader i positiv riktning och bör medföra lägre bygg- och boendekostnader om kommunen bara kan öka konkurrenstrycket på marknaden.

Grader av lika behandling

Markanvisningsförfarande och intresseanmälningar

Kommunen har inget markanvisningsregister med intresseanmälningar eller vilka som har fått anvisningen. Uppgifterna finns dock hos handläggarna. Varje månad ska läget för bostadsförsörjningen redovisas för kommunstyrelsen. Det är sällan det blir några ifrågasättanden av valet av byggherre eftersom nästan alla får marktilldelning då det för tillfället byggs mycket.

Kommunen använder främst direktanvisningar. När det gäller att välja byggherre ligger policyn till grund. Urvalskriterier är bl.a.

att företaget ska kunna uppvisa en ekonomisk stabilitet. Man försöker också eftersträva en spridning av byggandet och undvika en snedfördelning bland byggherrarna. Tidigare genomförda projekt beaktas. Det innebär att byggherren ska kunna visa vad man gjort i tidigare anvisningar innan man får en ny.

Kommunen menar att det kan vara svårt för nya aktörer att komma in på marknaden. De byggherrar som besitter lokalt kunnande har definitivt en fördel. Däremot vill kommunen hjälpa nya aktörer genom att försöka ge god information om hur kommunen arbetar och om framtida aktuella projekt.

Ett annat problem är att stora byggherrar och förvaltare kan omfördela kostnaderna över ett större bostadsbestånd och därigenom konkurrera ut mindre aktörer.

Avtalsvillkor

När kommunen äger mark betalar byggherrarna ett markpris inklusive exploateringskostnader. Kommunen kan sätta upp olika krav i form av t.ex. ledningsflytt som då påverkar markpriset. Det finns en medvetenhet hos kommunen att detta borde upphandlas separat enligt lagen om offentlig upphandling. De krav som ställs på byggherrarna är dock alltid kopplade till projekten. När marken är privatägd tas en separat exploateringsavgift ut av kommunen. Denna kan t.ex. avse ersättning för kommunens arbete med att bygga nya gator i anslutning till projektet.

Kommunen arbetar inte uttryckligen med krav på billiga boendekostnader. Det anses redan finnas tillräckligt med komplicerade krav på byggandet av hyresrätter. Kommunen försöker istället beakta detta i markpriset och påverka byggherrarna så att de uppfyller kraven för investeringsbidrag, vilket i längden bör skapa billiga boendekostnader.

Företrädare för kommunen anser att det finns en risk att vid markförsäljning ställa krav på maximal hyresnivå eftersom möjligheten att få investeringsbidrag kan påverkas av vilken avskrivningsperiod byggherren väljer. Detta kan innebära att byggherrarna inte koncentrerar sig på att pressa kostnaderna. Därför är

det viktigt att bedöma hela projektekonomi i projektet och från kommunens sida eventuellt ställa krav på underhållskostnader och avskrivningstakt.

De privata byggherrarna har lite lägre hyreskostnader än det kommunala bostadsföretaget. Kommunen vet inte om detta avspeglar lägre byggkostnader eller är ett sätt för byggherrarna att skapa förtroende och förutsättningar för att erhålla nya markanvisningar i framtiden.

Kommentarer

Det är intressant att notera att kommunen har observerat ett sätt att kringgå att uppfylla kraven på investeringsbidrag genom att anpassa byggnationens avskrivningstakt. Oberoende om detta missbruk används eller inte, påverkar det kommunens sätt att ställa krav på hyresnivå och gör det uppenbart att denna metod att få ner boendekostnaden inte är den mest lämpade.

I policydokumenten understryker kommunen betydelsen av konkurrens för att få ner bygg- och boendekostnaderna. Detta synsätt har inte omsatts i det praktiska arbetet eftersom inga medvetna försök görs att intressera nya och mindre byggherrar. I det samarbete med marknaden som pågår har inga mindre byggherrar tagits med. Inga särskilda insatser görs för att underlätta för nya aktörer att lära känna marknaden och kunna delta på lika villkor. Till viss del kan det förklaras av att kommunen har en liten tillgång till den strategiskt viktiga marken. Markttillgången kan dock inte förklara hela beteendet.