



2012:25

# Mark, bostadsbyggande och konkurrens

En granskning av den kommunala  
markanvisningsprocessen





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM  
2012-09-12  
ERT DATUM  
2011-11-24

DIARIENR  
2011/278-5  
ER BETECKNING  
S2011/10454/PBB  
(delvis)

Regeringen  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Mark, bostadsbyggande och konkurrens**

Regeringen gav den 24 november 2011 Statskontoret i uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande.

I och med denna rapport slutredovisas uppdraget. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen (2012:25)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Åsa-Pia Järliden Bergström och utredare Jonas Hammarlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jonas Hammarlund

## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>13</b>
1.1	Bakgrund	13
1.2	Statskontorets uppdrag	13
1.3	Tidigare uppdrag	14
1.4	Uppdragets genomförande	15
1.5	Rapportens disposition	19
<b>2</b>	<b>Kommunal markpolitik och konkurrens</b>	<b>21</b>
2.1	Markpolitik som styrmedel	21
2.2	Markpolitik och markvärde	24
2.3	Regelverk för markanvisningar	25
2.4	Markanvisningsprocessen	27
<b>3</b>	<b>Marknaden för bostadsbyggande</b>	<b>39</b>
3.1	Byggherren är central	40
3.2	Byggprocessen och aktörernas olika roller	41
3.3	Betydande etableringshinder existerar	45
3.4	Konkurrensen kan ge nya lösningar	47
<b>4</b>	<b>Kommunernas markanvisningsprocesser</b>	<b>51</b>
4.1	Inledning	51
4.2	Stockholm	52
4.3	Göteborg	58
4.4	Malmö	66
4.5	Uppsala	73
4.6	Linköping	80
4.7	Västerås	86
4.8	Sammanfattning av markanvisningar i sex kommuner	92
4.9	Markanvisningar i tio mindre kommuner	94
<b>5</b>	<b>Byggherrars syn på markanvisningsprocessen</b>	<b>99</b>
5.1	Byggherrarna är beroende av kommunal mark	100
5.2	Byggandet har tagit nya former	100
5.3	Kommunerna är öppnare för nya idéer	102

5.4	Icke transparent markanvisningsprocess	103
5.5	Tävling eller direktanvisning?	104
5.6	För höga och detaljerade krav	106
5.7	Höga markpriser kan vara ett hinder	109
5.8	Sammanfattning	110
<b>6</b>	<b>Markanvisning och konkurrens</b>	<b>113</b>
6.1	Fokus är en fungerande konkurrens	114
6.2	Hur fungerar markanvisningsprocessen?	120
6.3	Sammanfattande bedömning	127
<b>7</b>	<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>135</b>
7.1	Hur ser markanvisningsprocessen ut?	135
7.2	Hur påverkas konkurrensen?	139
7.3	Statskontorets förslag till regeringen	140
7.4	Statskontorets förslag till kommunerna	141
	<b>Referenser</b>	<b>145</b>
	<b>Bilagor</b>	
1	Regeringsuppdraget	147
2	Markanvisningar i tio kommuner	155

Följande bilaga finns att ladda ner på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

3 Ärendeinventering i sex kommuner

## Sammanfattning

Statskontoret har granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markanvisningarna påverkar konkurrensen och utbudet på marknaden för bostadsbyggande. Totalt har sexton kommuner undersökts. En fördjupad granskning har genomförts i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås där ärendehantering och dokumentationen kring markanvisningar har granskats närmare. Statskontoret har också intervjuat byggherrar om hur de uppfattar att kommunernas markanvisningar påverkar etableringsmöjligheter och konkurrens.

### **Markanvisningsprocessen är oförutsägbar**

Markanvisningsprocessen är inte särskilt reglerad i lag. Den varierar mellan kommuner och inom kommuner. Kommunernas målsättningar och ambitioner för bostadsförsörjningen, deras ekonomiska situation och allmänt konjunkturläge ger förutsättningarna vid varje markanvisning. Alla kommuner har inte en fastställd markanvisningspolicy.

Juridiskt bindande avtalsvillkor, dvs. ett köpe- eller överlåtelseavtal som tydliggör rättigheter och skyldigheter för byggherren, fastställs ofta sent i processen. Det är först med detta avtal, när förhandlingarna mellan kommun och byggherre om marken och dess användning är klar, som kostnaderna för projektet är tydliga och byggherren slutligt kan göra sig en uppfattning om projektets lönsamhet och intjäningsförmåga.

Den offentligt tillgängliga informationen om markanvisningsprocessen varierar mellan olika kommuner. I de sexton kommuner vi har studerat närmare har vi funnit att den information som finns ofta är allmänt hållen, inkomplett eller otydlig. Informationen har i en del fall även varit svår att hitta. Den praktiska tillämpningen av förekommande policys överensstämmer heller inte alltid med informationen. I många delar

dokumenteras inte beslut i markanvisningsprocessen och beredningen av ärenden är i hög grad personberoende.

### **Bristande transparens är det största problemet**

Markanvisningsprocessen har utvecklats i en positiv riktning sedan Statskontorets förra rapport år 2006. Vi kan samtidigt konstatera fortsatta brister i transparensen, till exempel när det gäller att redogöra för motiv till val av byggherre. Avsaknad av information om genomförandet av byggprojekt hämmar etableringen och gör det svårt för byggherrar att anpassa sina idéer och projekt efter kommunens efterfrågan. Vissa förfaranden är slutna och beredningen är ofta personberoende. Kommunernas beskrivningar av sina markanvisningsförfaranden är ofta ottydliga och ofullständiga. Vidare saknas i flertalet av de kommuner vi undersökt utvecklade system för dokumentation, uppföljning och utvärdering av markanvisningar såväl när det gäller själva processen som genomförandet av byggprojekten. Avsaknad av sådana system förhindrar för kommunen att dra nytta av erfarenheter till gagn för utveckling av process och genomförande.

### **Lika behandling måste garanteras**

Otydliga motiv eller otillräckligt utvecklade riktlinjer för arbetet med markanvisningar skapar en brist på transparens. Det riskerar att hindra företagens etableringsvilja och utgör ett hinder för att marknaden för bostadsbyggande ska utvecklas mot en bättre fungerande konkurrens.

Av rapporten framgår att kommunernas förfarande vid marktilldelningar varierar med politisk inriktning, geografisk och lokal situation, konjunktur och förhållanden i övrigt på marknaden. När det gäller kommunens rutiner och markanvisningsprocessen som sådan är det viktigt att kommunen säkerställer att alla aktörer, oavsett varifrån de kommer, möter samma process och får möjlighet att delta på lika villkor. Valet av byggherre ska vila på objektiv grund.

Vi har funnit att processen inom en och samma kommun kan skilja sig åt, till exempel kan mark anvisas både genom den kommunala förvaltningen och genom ett kommunalt bolag. Om kommunen anvisar mark genom ett kommunalt bolag är det särskilt viktigt att processen styrs mot öppenhet och transparens. Om enbart vissa aktörer får möjlighet att ansöka om mark som ägs av ett kommunalt bolag innebär det att konkurrensen begränsas.

### **Kommunerna kan främja byggherrarnas utvecklingskraft**

För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning avgörande för etableringsviljan och konkurrenskraften. En stabil inriktning i bostadspolitiken och långsiktigt politiskt stöd underlättar marknadens utveckling. En politisk vilja att växa som kommun i kombination med konkreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en viktig förutsättning för ett ökat byggande.

För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling av bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. För mycket detaljstyrning eller ryckighet i den politiska styrningen med alltför ofta återkommande kursändringar riskerar att begränsa eller strypa detta utrymme. Konkurrenskraft, innovation och utveckling förutsätter utrymme för egna lösningar vilket riskerar att gå förlorat genom för mycket detaljstyrning.

### **Markanvisningarna påverkar incitamenten att bygga**

Kommunen har genom sin roll som beslutsfattare över planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Kraven från kommunen får inte vara mer omfattande än kommunens lagstiftade rätt. Byggherrar åläggs emellertid ofta skyldigheter att bekosta allmänna planläggningar såsom vatten, avlopp, parker, med mera. I vår undersökning förekommer exempel på hur kommunerna tydligt planerar och styr utformning, standard och krav på bostadsbyggandet som begränsar byggprojektens kommersiella lönsamhet.

Den kommersiella lönsamheten förutsätter en balans mellan kommersiell avkastning och samhällets krav. Kommunernas krav på byggandet påverkar både byggviljan och konkurrensen. Allt för långtgående eller särskilda krav på byggandet ökar kostnader och minskar lönsamheten.

Byggherrar är ofta beroende av kommunal mark för att kunna bygga bostäder. De är beredda att lägga stora resurser på marknadsbearbetning, bostadsutveckling och planläggning. För att undvika att höga krav på ersättning från kommunen leder till minskad etableringsvilja behöver kommun och byggherre samverka i planeringen och krav om möjligt anpassas efter vad som är lönsamt i projekten.

### **Förtydliga markinstrumentets betydelse för bostadsförsörjningen**

Vi har inte bedömt det möjligt att föreslå närmare lagreglering av själva processen och dess avtal. Vi konstaterar i denna rapport att det inte rör sig om en enhetlig process, och vi menar att det är viktigt att processen också fortsättningsvis måste kunna variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. I det fortsatta lämnar vi därför istället förslag till åtgärder och ger en rad exempel som kan stärka transparensen och öka förutsägbarheten i markanvisningsförfarandet.

Enligt lag ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen. Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det vidare kommunernas uppgift att bedriva en aktiv markpolitik för att främja en effektiv konkurrens och skapa ett varierat utbud som efterfrågas av bostadsmarknadens konsumenter. Planmonopolet och markinnehavet ger kommunerna verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Statskontoret föreslår därför att

- **det förtydligas i bostadsförsörjningslagen att det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.**

Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en förbättrad konkurrens. Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

En markanvisningspolicy kan klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier som byggherrarna bedöms efter. En markpolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjlighet att få delta i markanvisningar.



Statskontoret ger förslag på åtgärder som kan öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen. Bland annat diskuteras följande:

- Eftersträva politisk enighet om markpolicyn i kommunen.
- Ge ramar och översikt för byggprojekt och undvik detaljstyrning.
- Konsekvensanalysera särskilda krav som ställs på bostadsprojekt.
- Tydliggör kommunens markpolitik för marknaden.
- Släpp in byggherren tidigt i processen.
- Inför intressentregister för markanvisningar.
- Dokumentera, följ upp och utvärdera markanvisningar för framtida lärande.
- Förtydliga principer för markprissättning och finansiering av mark.
- Styr kommunala bolag mot öppenhet och transparens.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Staten och kommunerna har viktiga roller för att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på bygg- och bostadsmarknaderna. Den kommunala bostadspolitiken har stor betydelse för olika byggherrars möjligheter att bygga och konkurrera. Kommunernas tillämpning av plan- och markinstrumenten påverkar förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter och därigenom i förlängningen det utbud som bostadskonsumenterna möter. Markanvisning i anslutning till planprocessen är ett viktigt verktyg som kan skapa incitament som lockar aktörer att bygga i en kommun.

Ett antal publicerade rapporter i mitten av 2000-talet<sup>1</sup> visade på brister gällande vissa kommuners hantering av beslut och uppföljning av markanvisningsrelaterade frågor, bland annat gällande bristande transparens och tydlighet vad gäller till exempel valet av byggherre, avtalsvillkor och prissättningsfrågor. Regeringen anser att det finns skäl att närmare klarlägga och analysera kommunernas arbetssätt med markanvisningar. Statskontoret har därför fått i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag rymmer två huvudsakliga frågeställningar:

- *Hur ser den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande ut?*

---

<sup>1</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*  
Statskontoret 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?* 2006:2  
Konkurrensverket 2006:2 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!*

- *Hur påverkas konkurrensen av kommunernas sätt att förmedla mark?*

Uppdragets första del är av deskriptiv karaktär och innefattar en kartläggning av tillgången till och omfattningen av kommunala styrdokument som har betydelse för markanvisningsprocessen samt en bedömning av hur principerna som redovisas i policydokumenten följs. Vidare ska de grunder på vilka avtalen bygger på – lagreglerade och civilrättsliga – redovisas liksom tillvägagångssätt för prissättning av mark och värdering av inlämnade förslag till bostadsutformning. Även vilka kriterier som blir avgörande för valet av byggherre samt vanligen förekommande avtalsvillkor i form av krav på byggherren ska redovisas. I uppdraget ingår även att beskriva de eventuella kösystem för markanvisning som förekommer samt vilken uppföljning kommunerna gör av tidigare beslutade markanvisningar.

Uppdragets andra del består av att analysera hur konkurrensituationen inom konsult- och byggsektorn påverkas av kommunernas sätt att förmedla mark för bebyggelse. Redovisningen bör enligt uppdraget grundas i hur förutsättningar kan skapas som bidrar till ett ökat bostadsbyggande och en effektiv konkurrens som leder till tillväxt. Vid genomförandet av uppdraget bör fokus ligga på kommuner där det råder brist på bostäder. Kartläggningen bör även omfatta markanvisningsprocessen i ett urval kommuner utan bostadsbrist i syfte att identifiera förhållanden av betydelse för en effektiv konkurrens.

### **1.3 Tidigare uppdrag**

I april 2006 publicerade Statskontoret rapporten ”Hur fungerar bostadsförsörjningen?”. I rapporten utvärderades kommunernas arbete med de statliga målen för bostadsförsörjningen. Rapporten bygger på information som inhämtats från sex kommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås) från åren 2000 till 2005. Av rapporten framgår bl.a. att 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 som saknar egen mark. I rapporten angavs att det ofta var oklart vem som får sig tilldelad mark och efter vilka principer som markanvisningar sker.

Rapporten visade att kommunens etablerade kontakter med vissa byggherrar kunde försvåra för nya byggherrar att få tillgång till kommunal mark. Statskontoret påpekade därför att det är viktigt att det finns tydliga och transparenta kriterier för hur markpriset sätts, hur kommunen värderar inlämnade förslag till 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 utestänger vissa aktörer. Enligt rapporten var kommunernas riktlinjer och principer för att fördela mark ofta inte kända för politiker, allmänhet och företag. Det var ovanligt att det fanns en kommunal markanvisningspolicy. Även om det fanns en sådan saknades i många fall dokumentation och motiv till val av byggherre i avtal och tjänsteuttalanden. Det saknades också dokumentation över vilka byggherrar som aktivt sökt markanvisningar. Några av de intervjuade företagen talade om att det fanns dolda köer, förturer och att vissa favoriserades. Enbart förekomsten av en sådan uppfattning skapade enligt Statskontoret ett dåligt näringslivsklimat och kunde leda till att antalet aktörer och konkurrenstrycket blev mindre än nödvändigt.

Andra omständigheter som lyftes fram i rapporten var att höga och detaljerade samhällskrav riskerade att utestänga mindre företag. Vidare angavs att kommunerna ställer olika krav på större respektive mindre företag när det gäller upplåtelseform och infrastrukturinvesteringar. Även planprocessens längd ansågs vara en omständighet som särskilt begränsade möjligheterna för små företag att uppträda som byggherrar.

## **1.4 Uppdragets genomförande**

En utgångspunkt för föreliggande rapport och en referens för de val av metod och avgränsningar som har gjorts är det arbete Statskontoret utförde år 2006. Uppdraget har genomförts i samverkan med Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) och Boverket. Samverkansarbetet inleddes med ett gemensamt uppstartsseminarium den 15 februari. Representanter från samtliga myndigheter som under perioden har uppdrag på om-

rådet (Statskontoret, Boverket och KTH), liksom de särskilda utredare<sup>2</sup> som nyligen både redovisat uppdrag liksom blivit tilldelade uppdrag, samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) deltog under seminariet. Statskontorets samverkansarbete med Boverket och KTH har innefattat informationsutbyte och i synnerhet kring datainsamling.

### 1.4.1 Avgränsningar

Vi har i första hand avgränsat studien till sex tillväxtmarknader, rikets tre största städer Stockholm, Göteborg och Malmö samt tre storstadskommuner Uppsala, Linköping och Västerås. Tillsammans svarar dessa kommuner för cirka 50 procent av det totala antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus under perioden 2006 till 2011<sup>3</sup>. Det faktum att vi i rapporten granskar samma sex kommunerna som studerades år 2006 möjliggör jämförelser med den förra undersökningen.

En förutsättning för att markinstrumentet ska kunna vara ett verktyg för att påverka inriktning, omfattning, och marknadsförhållandena på bygg- och bostadsmarknaderna är att det finns en efterfrågan på den kommunala marken. Med en ökad efterfrågan på bostäder uppstår en obalans mellan utbud och efterfrågan på kort sikt på grund av de trögheter i anpassningen som karaktäriserar bygg- och bostadsmarknaderna. Markanvisningsprocessen i kommuner med balans mellan utbud och efterfrågan är därför inte helt relevant för en analys av hur markanvisningar påverkar konkurrens och bostadsbyggande, då balans kan bero på en svag efterfrågan på bostäder.

De exempel från markanvisningsprocessen som vi redovisar i denna rapport kan enligt Statskontoret betraktas som ett representativt urval för hur markanvisningsprocessen kan fungera i landets kommuner.

Markanvisningsprocessen uppvisar olikheter mellan och inom kommuner beroende på vilka markinnehav som finns, konjunkturläge, kommunens målsättningar och ambitioner samt ekonomiska faktorer. Det

---

<sup>2</sup> Kommittédirektiv 2011:104 *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*. Kommittédirektiv 2011:100 *Översyn av vissa byggfrågor, Utredningsuppdrag från Socialdepartementet – hinder och lösningar för studentbostadsbyggande*. Bilaga till regeringskanslibeslut S2011/9429/PBB § 428: *Analys av bostadsförsörjningen i Stockholms län*.

<sup>3</sup> SCB, Kalkylerat bostadsbestånd efter region och hustyp. År 1990–2011.

finns också skillnader i förutsättningar mellan stora och små kommuner. Olika tillämpning av markinstrumentet leder till olika utfall för bostadsbyggandet och konkurrenssituationen. Kommunerna är dock styrda av de regelverk som omgärdar bostadsbyggande och kommunal verksamhet.

#### **1.4.2 Metod**

Den teoretiska referensramen för analysen utgår från faktorer som är viktiga för att en effektiv konkurrens ska uppstå. Det handlar till exempel om att det inte ska finnas etableringshinder som diskriminerar vissa aktörer och att marknaden ska präglas av transparens, förutsägbarhet och tydlighet.

I denna granskning belyser vi faktorer som Statskontoret och andra utredare har identifierat som viktiga för att stimulera inträde och investeringsvilja på bygg- och bostadsmarknaderna. Det kan t.ex. handla om att kommunen är tydlig om vilken markanvisningspolicy som gäller och att processen är transparent och ger marknadens aktörer möjlighet till framförhållning och riskplanering.

#### **Genomförande i kommunerna**

Vi har särskilt granskat arbetet med markanvisningar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås, Linköping och Uppsala. Vi har studerat vem som har tilldelats mark och hur markanvisningar går till när kommunal mark fördelas. En del i studien har varit att göra en dokumentstudie av ärendehandläggningen när kommunerna anvisar mark. I denna har kommunernas motiveringar i besluten om markanvisningar, tillämpningen av markprissättning, val av byggherre och villkor i avtal varit föremål för vårt intresse. Vi har kompletterat dokumentstudien med intervjuer med berörda tjänstemän i kommunerna samt granskat de olika policydokument där bostadsförsörjningsfrågan kan tänkas beröras av kommunerna.

För att erhålla ett underlag för analyserna har sålunda information från de sex kommunerna inhämtats i tre steg.

1. En dokumentstudie av riktlinjer och policydokument för bostadsförsörjning och markanvisning i kommunerna.

2. Intervjuer av kommunala tjänstemän om hur konkurrensaspekten beaktas i markanvisningsprocessen.
3. Ärendegranskning av fattade beslut om markanvisning.

För att belysa hur markinstrumentet används i kommuner i anslutning till eller utanför tillväxtregioner har vi även studerat ett antal mindre och medelstora kommuner. De kommuner som ingår i studien är Härryda, Lerum, Trosa, Strängnäs, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö, Sollentuna och Skellefteå kommun. Syftet med studien i denna del är att undersöka om det finns skillnader mellan olika kategorier av kommuners markanvisningsförfarande.

### **Intervju med byggherrar**

Som en del i undersökningen har vi intervjuat byggherrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås om hur de upplever kommunernas arbete med markanvisningar. Framför allt har vi fokuserat på hur byggherrarnas etableringsmöjligheter, konkurrensen och mångfalden på bostadsmarknaden påverkas och därigenom ytterst målet om fler hyresbostäder till rimliga kostnader. För att följa upp den tidigare studien från år 2006 har vi också intervjuat samma byggherrar för att se hur situationen eventuellt har förändrats ur deras perspektiv. Totalt har vi intervjuat ett trettiotal företag. Företagen utgörs av mindre, medelstora och stora byggherrar som delvis bedriver byggentreprenadverksamhet men även bygger för egen förvaltning. Företagen har erfarenhet från de marknader vi har studerat och arbetar samtliga aktivt med att söka markanvisningar.

I och med att byggmarknaderna är lokala och det finns ett begränsat antal företag som arbetar aktivt med att söka markanvisningar så är intervjustudien en god indikator på näringsklimatet för byggherrar i de granskade kommunerna.

Vi har inte särskilt intervjuat byggherrar som är verksamma i de mindre och medelstora kommunerna. Men kommunerna ligger många gånger nära andra tillväxtmarknader och har därför i vissa fall kommenterats av de byggherrar som har intervjuats.



### **1.4.3 Projektgrupp**

Arbetet har utförts av en projektgrupp bestående av Jonas Hammarlund (projektledare), Pia Bergdahl, Cattis Carlén, Charlotte Despres och Josefine Lindskog.

### **1.4.4 Kvalitetssäkring**

Projektet har haft en referensgrupp, bestående av representanter från Boverket, KTH, SKL, Konkurrensverket och Statskontoret.

## **1.5 Rapportens disposition**

Kapitel två inleds med en beskrivning av hur kommunernas markpolitik kan vara ett styrmedel att främja konkurrensen. Därefter följer en redogörelse för de lagar och regler samt policys och program som är kopplade till mark- och exploateringsprocessen. I kapitlet återfinns en schematisk beskrivning av markanvisningsprocessen.

I kapitel tre beskrivs den problembild som motiverar en närmare undersökning av kommunernas arbetssätt med markfördelning. Här redogör vi för de konkurrensteoretiska utgångspunkter som utgör rapportens teoretiska referensram. Den befintliga konkurrenssituationen på bygg- och bostadsmarknaderna beskrivs också i kapitlet.

I det fjärde kapitlet beskrivs den kommunala markanvisningsprocessen i de studerade kommunerna. Underlaget baseras på Statskontorets dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän i kommunerna.

I kapitel fem beskrivs hur markanvisningsprocessen fungerar på de lokala marknaderna ur byggherrens perspektiv. Underlaget baseras på Statskontorets intervjuer med byggherrar.

I det sjätte kapitlet analyseras den kommunala markanvisningsprocessen med utgångspunkt från vår teoriram och de konkurrensfaktorer som beskrivs i kapitel tre.

I det sjunde kapitlet presenterar våra slutsatser samt förslag till åtgärder för att förbättra markanvisningsprocessen.



## 2 Kommunal markpolitik och konkurrens

Förutsättningarna vid markanvisningar ser olika ut i landets 290 kommuner. Markanvisningsförfarandet varierar beroende på markinnehav, kommunstorlek och om kommunen har balans respektive obalans (över- eller underskott på bostäder) på bostadsmarknaden. Förutsättningarna påverkas också av faktorer som till exempel geografi, befolkningstillväxt, näringslivsstruktur, pris- och hyresnivåer. Den enskilda kommunens syn på sin roll och andra politiska ambitioner varierar.

Staten formulerar bostadspolitiska mål och förfogar över styrmedel som lagreglering,<sup>4</sup> myndighetsstyrning och ekonomiska insatser. Samtidigt har kommunerna ansvaret och redskapen för att förverkliga de statliga målen. I detta kapitel redogörs för regelverket kring kommunernas anvisningar av mark. Vi diskuterar också förutsättningar för markpolitik som styrmedel för en ökad konkurrens.

### 2.1 Markpolitik som styrmedel

Kommunernas markanvisningar sker på olika sätt och det förekommer olika försäljnings- och prissättningsmetoder. Hur kommunen agerar när den anvisar mark är avgörande för byggherrar utan eget markinnehav. Genom ansvaret för planeringen av byggandet kan kommunerna skapa förutsättningar för en bättre konkurrens och på sikt sannolikt lägre bygg- och boendekostnader. Detta kan ske genom att kommunerna planerar för en bebyggelseutveckling som möjliggör konkurrerens mellan flera olika aktörer. Genom markanvisningar kan kommunen ge förutsättningar för nya aktörer och konkurrens på den lokala (och regionala) marknaden. Om det finns brister i detta avseende och om det

---

<sup>4</sup> Plan- och bygglagen (2010:900), lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

i sin tur exempelvis leder till att vissa entreprenörer får markanvisningar som inte bebyggs försämras konkurrensen.

Kommunal mark är central för bostadsbyggandet. En stor del av Sveriges mark ägs av de 290 kommunerna. Kommunalt markägande har spelat en stor roll för bostadsbyggandet i landet. Det pågår i dagsläget flera stora stadsutvecklingsprojekt i många kommuner på kommunal mark. I Stockholm, Göteborg och Malmö producerades de senaste fem åren 50-70 procent av alla nya bostadslägenheter på kommunägd mark.<sup>5</sup> Av Boverkets bostadsmarknadsenkät framgår att 12 procent av kommunerna äger all mark som är aktuell förbebyggelse och 76 procent av kommunerna äger delar av marken som kan bebyggas.<sup>6</sup>

Mark, och särskilt kommunal mark, har således en särställning vid bostadsbyggande. Varje markområde är unikt och utbudet av mark för bostadsändamål kan på kort sikt inte ökas vid en ökad efterfrågan. Markanvändningen är begränsad av offentliga regleringar genom plan- och bygglagen och det kommunala planmonopolet. För att marken ska kunna bebyggas måste den först prövas genom detaljplaneprocessen. Varje markexploatering måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda projektet.

Ett byggprojekt, från idé till inflyttning, löper ofta över en period om flera år. Det skapar en osäkerhet om bostadsmarknadens framtida utveckling. En problematisk och långdragen planprocess kan minska utbudet av bostäder dels genom att färre företag har resurser att delta i ett bostadsprojekt som pågår under en lång tid och under osäkerhet, dels genom att ett mindre utbud av byggbar mark blir tillgängligt för bostadsbyggande.<sup>7</sup>

Om markinstrumentet ska kunna påverka inriktning, omfattning och marknadsförhållandena på bygg- och bostadsmarknaderna måste det finnas en efterfrågan på den kommunala marken. Utan efterfrågan är markinstrumentet svagt. Privata aktörer kommer inte att ta initiativ och söka mark för att bygga om det saknas ekonomiska incitament, dvs. en

---

<sup>5</sup> Caesar, Karlbro, Lind (2012) Kommunala markanvisningar (ESO-rapport)

<sup>6</sup> Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*

<sup>7</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*

möjlighet till avsättning för bostäderna. Ett verkningsfullt markinstrument kommer därför att förutsätta ett efterfrågeöverskott och en brist på bostäder. Av den svenska befolkningen bor 65 procent i kommuner som redovisat bostadsbrist<sup>8</sup> medan 25 procent av befolkningen bor i kommuner som redovisar balans på bostadsmarknaden. Cirka 22 procent av landets befolkning bor i Storstockholm medan en femtedel bor i större högskoleorter.<sup>9</sup>

Möjligheten till markförsäljning kan ge kommuner ekonomiska incitament för en högre planeringsaktivitet och ett ökat bostadsbyggande. Det kan också skapa förutsättningar för en mångfald i stadsbyggandet genom att flera olika byggherrar får tillgång till byggbar mark. Det kan exemplifieras med att 81 olika byggherrar har fått markanvisningar i Stockholm perioden 2007–2011. För Malmö är motsvarande siffra 37 och för Göteborg 22.<sup>10</sup> Det kan även finnas nackdelar med kommunalt markägande. En kommun kan frestas att styra planläggning och byggande till den egna marken trots att annan, privatägd mark, skulle kunna vara lämpligare i ett större samhällsperspektiv. Det finns också en potentiell risk att kommunen gynnar vissa byggherrar och därigenom begränsar konkurrensen.

Den kommunägda markens centrala betydelse gör att det ställs särskilda krav på kommunernas principer för och sätt att anvisa mark. Kommunen kan genom markinnehav och strategiska köp och försäljningar av byggbar mark påverka bebyggelseutvecklingen. Kommunerna använder olika förfaranden vid markförsäljningar. De kan använda anbud, direktanvisning och markanvisningstävling. Ofta används olika förfaranden beroende på till exempel upplåtelseform eller markens egenskaper. Kommunerna har ofta någon form av formell (så kallad markanvisningspolicy) eller informell policy som ligger till grund för markanvisningarna, men kommunerna har ingen skyldighet att ha en

---

<sup>8</sup> Boverket definierar bostadsbrist som att det finns en efterfrågan som överstiger utbudet. Balans definieras som att det finns ett utbud som svarar mot efterfrågan. Detta är en bedömningsfråga som varierar över tid. Av 135 kommuner som redovisade bostadsbrist i årets bostadsmarknadsenkät hade cirka 84 procent kontinuerligt redovisat bostadsbrist de senaste fem åren.

<sup>9</sup> Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*

<sup>10</sup> Caesar, Karlbro, Lind (2012) *Kommunala markanvisningar (ESO-rapport)*

sådan policy. I den senaste bostadsmarknadsenkäten<sup>11</sup> uppgav cirka 30 procent av kommunerna att de har en markanvisningspolicy. Det är dock inte givet att de villkor som regleras i policyn återfinns i det specifika projektet eller återspeglas i ett markanvisningsavtal.

## 2.2 Markpolitik och markvärde

De ekonomiska incitamenten för att förvärva mark hänger samman med det förväntade värdet på marken när den är bebyggd. När en idé om bostadsbyggande initieras finns det förväntningar om den framtida bebyggelsens värde. Det geografiska läget är också viktigt för markvärdet. Vissa områden har en större efterfrågan än andra områden beroende på lägesegenskaper (attraktivitet eller lokalisering i förhållande till faktorer som exempelvis infrastruktur och kollektivtrafik). Mark betecknas *råmark* då den inte är detaljplanelagd. När det finns en laga-kraftvunnen detaljplan för ett område övergår marken från att vara råmark till *råtomtmark*. När avgifter för VA och gator bland annat har genomförts är marken byggklar tomtmark. Markens värde stiger allteftersom tiden för när marken ska bli bebyggd närmar sig.<sup>12</sup>

En kommun påverkar markvärdet genom sin roll som:

- markägare, genom att direkt påverka priset vid anvisningar,
- ägare till kommunala bolag,
- beslutsfattare vad avser planfrågor, genom att styra användningen av marken och storleken på byggrätterna,
- huvudman för kommunala gator, vatten och avlopp, genom att teckna exploateringsavtal och/eller ta ut anslutningsavgifter och därigenom påverka ekonomin i projekt,
- ansvarig för kommunal service, genom att påverka efterfrågan på mark och bostäder i olika delar av kommunen, till exempel genom placering av barnomsorg och skola.

---

<sup>11</sup> Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2012-2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*

<sup>12</sup> Caesar, Karlbro, Lind (2012) *Kommunala markanvisningar (ESO-rapport)*

## 2.3 Regelverk för markanvisningar

Det finns inte någon särskild lagstiftning för markanvisningsprocessen. Kommunernas markförsäljning regleras dock delvis av de allmänna reglerna i 4 kap. jordabalken (1970:994) samt kommunallagen (1991:900), plan- och bygglagen (2010:900) samt EU-rättsliga regler. Det är särskilt de kommunal- och EU-rättsliga reglerna som får betydelse för kommunens agerande när det gäller markanvisningar. I samband med att en markförsäljning kopplas samman med efterföljande exploateringsåtaganden aktualiseras även lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.<sup>13</sup> Även bostadsförsörjningslagen, lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, har betydelse för markanvisningsprocessen.

### **Bostadsförsörjningslagen**

Kommunerna ansvarar för bostadsförsörjningen och ska enligt bostadsförsörjningslagen ta fram riktlinjer för bostadsförsörjningen en gång per mandatperiod. För att genomföra dessa har kommunerna olika verktyg, bland annat markverktyget. Med riktlinjer för bostadsförsörjningen kan kommunen tydliggöra sina ambitioner när det gäller att utveckla boendevillkoren i kommunen, bland annat ambitionerna för markanvändningen.

### **Kommunallagen**

Lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprincipen är grundläggande rättsprinciper i kommunallagen som begränsar kommunernas verksamhet. Principerna begränsar verksamheten till den egna kommunen och dess invånare, förbjuder särbehandling av vissa grupper samt sätter en övre gräns för kommunala avgifter. Självkostnadsprincipen är normalt inte tillämplig vid marköverlåtelser. Markanvisningar styrs främst av likställighetsprincipen som innebär att kommuner och lands- ting ska behandla sina medborgare lika. Prisdiskriminering tillåts inte och kommunerna ska i princip överlåta mark till marknadspris.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Förändringar av fastighetsindelning och äganderättsförhållanden regleras bl.a. genom fastighetsbildningslagen, expropriationslagen, ledningsrättslagen, anläggningslagen och PBL.

<sup>14</sup> Rättsligt prövat bland annat i "Mål nr 8038-1997 Göteborgs kammarrätt" där Helsingborgs stad bedömdes ha sålt mark under marknadspris och därigenom gynnat enskilt byggföretag otillbörligt.

## **Plan- och bygglagen**

Med stöd i plan- och bygglagen (PBL) har kommunerna planmonopol. Planmonopolet innebär att kommunen har ensamrätt att besluta om planläggning. Kommunen har ansvar för att planlägga användningen av mark och vatten samt ansvar för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. Kommunen ska fastställa översiktsplaner över markanvändningen och detaljplaner över bebyggelsens utformning. En översiktsplan för kommunen ska fastställas minst en gång per mandatperiod. 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.

## **Lagen om offentlig upphandling**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) innehåller bestämmelser om offentlig upphandling av varor, tjänster och entreprenader. Bestämmelserna reglerar innehållet och utformningen av de avtal som träffas mellan en offentlig beställare och en leverantör. I exploateringsavtal föreskrivs ofta till exempel att exploatören ska bekosta vissa allmänna anläggningar eller nyttigheter. I gengäld kan kommunen avstå från att ta ut vissa avgifter eller att sänka markpriset. Exploateringsavtal med sådana villkor kan tolkas som avtal om köp av byggentreprenad som ska föregås av offentlig upphandling.

## **Statsstödsregler**

Vid markförsäljning gäller EU:s statsstödsregler vilka innebär att det inte är tillåtet med stöd från kommuner och landsting som kan anses konkurrensbegränsande.<sup>15</sup> EU-kommissionen har i ett meddelande utarbetat en vägledning för hur överlåtelser av mark och byggnader bör ske.<sup>16</sup> Det finns i princip tre metoder:

### *1. Överlåtelse genom anbudsförfarande*

En överlåtelse genom offentliggjort och öppet anbudsförfarande, t.ex. av auktionstyp, där det bästa eller enda anbudet antas, utgör per defini-

---

<sup>15</sup> Se Sveriges Kommuner och Landsting, (2007), *Tillämpning av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings köp av mark och byggnader*.

<sup>16</sup> Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (97/C 209/03)



tion en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd.<sup>17</sup>

## 2. Överlåtelse utan anbudsförfarande – expertvärdering

Marköverlåtelser kan föregås av en oberoende expertvärdering som genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingar om försäljningen. Det marknadspris som fastställs anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det föreligger statligt stöd.<sup>18</sup>

### 4. Anmälningsplikt

Om en fastighetsförsäljning varken föregås av ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen. Detta för att ge kommissionen en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, att göra en bedömning av dess förenlighet med reglerna för den gemensamma marknaden.

## 2.4 Markanvisningsprocessen

Markanvisningsprocessen och planprocessen hänger samman och bedrivs ofta parallellt. I planprocessen är de involverade aktörernas rättigheter och skyldigheter reglerade i PBL. Denna lagstiftning kompletteras av olika avtal där två typer kan identifieras: *genomförande-* respektive *entreprenadavtal*. I det senare regleras relationen mellan byggherrar och entreprenörer medan genomförandeavtalet reglerar relationen fastighetsägare/byggherrar och kommunen.

Det finns inte någon officiell terminologi för *genomförandeavtal*. Beror på vem som äger marken när exploateringen initieras brukar man i litteraturen skilja på *exploateringsavtal* och *markanvisningsavtal*. *Exploateringsavtal* används när byggherren äger den mark som byggprojektet avser och där kommunens förhandlingsposition baserar sig på det kommunala planmonopolet. *Markanvisningsavtal* tillämpas

---

<sup>17</sup> Av EU-kommissionens meddelande framgår de närmare villkoren för hur förfarandet ska gå till för att en försäljning skall anses ha skett genom ett villkorslöst anbuds-förfarande.

<sup>18</sup> Även här ger EU-kommission närmare riktlinjer för hur förfarandet ska gå till för att uppfylla med avseende på bl.a. krav på värderingsmannen, felmarginaler m.m.

då kommunen äger marken när exploateringen initieras och den kommunala förhandlingspositionen grundar sig främst på markägandet.

Markanvisningsavtalet är dock inte något avtal i vanlig mening utan närmast att betrakta som en överenskommelse utan juridiskt bindande villkor. Först när kommunen antar detaljplanen kommer alla förutsättningar för markanvisningen att vara klara. Villkoren för markanvisningen blir slutligen bindande i ett *köpe- eller överlåtelseavtal*.

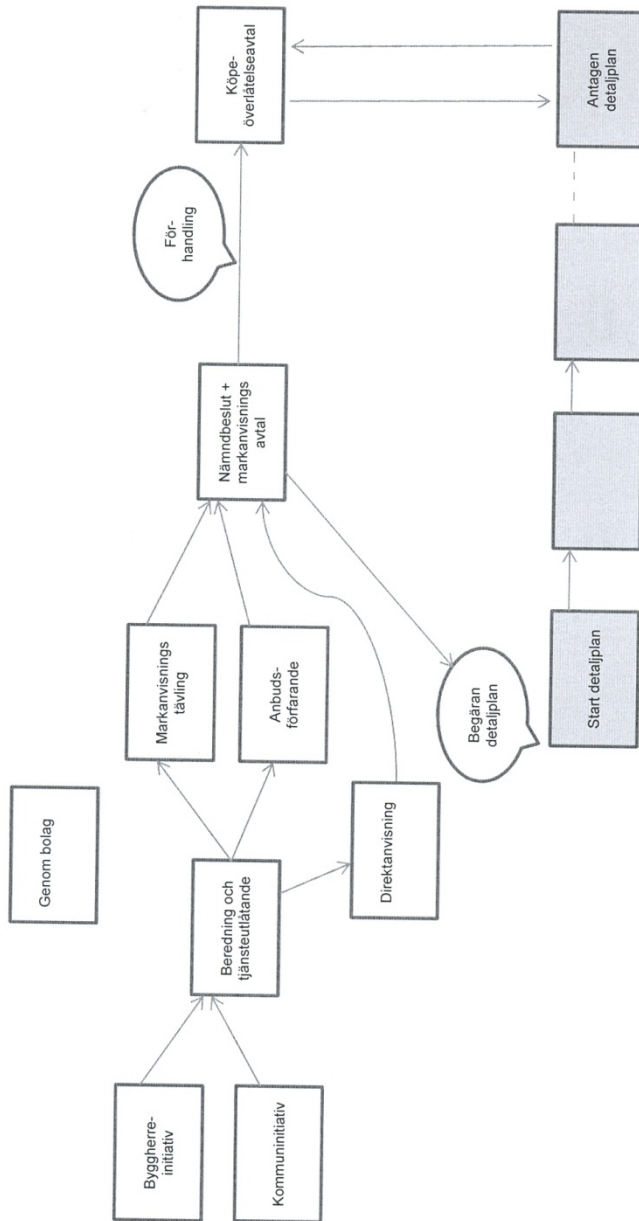
I detta avsnitt beskrivs markanvisningsprocessen. Framställningen syftar till att ge en referensram till vår beskrivning och granskning av markanvisningsprocessen längre fram i rapporten.

#### **2.4.1 Markanvisningsprocessens olika steg**

Markanvisningsprocessen kan sammanfattas i punkterna nedan och beskrivas genom den schematiska skiss som följer:

- Initiativ från kommun eller byggherre
- Beredning av fastighetskontor och stadsbyggnadskontor eller motsvarande
- Nämndbeslut om genomförande av markanvisning och val av anvisningsförfarande
- Anvisning genom
  - Direktanvisning
  - Jämförelseförfarande
  - Anbudsförfarande
  - Tävling eller
  - Kommunalt bolag
- Beredning av inkomna förslag med utvärdering och förslag till val av byggherre
- Nämndbeslut om marktilldelning
- Överenskommelse om markanvisning/markanvisningsavtal (option att ensam förhandla om villkor för exploatering)
- Förhandling
- Överlåtelse- eller köpeavtal

Figur 2:1: Markanvisningsprocessen



## 2.4.2 Initiering av projekt

Ett initiativ att exploatera kommunägd mark kan tas av kommunen, till exempel av en förvaltningsenhet eller politisk nämnd, genom att ett markområde pekas ut som lämpligt för bostäder i en översiktsplan. En byggherre kan också ta initiativ, till exempel när en markägare/fastighetsägare vill uppföra bebyggelse för egen förvaltning. Det inledande initiativet kan även tas av ett byggföretag som vill uppföra bebyggelse för försäljning eller uthyrning. För projekt på kommunal mark som anvisas mark kan det sålunda vara såväl byggherrar som kommunen som initierar projektet.

Utifrån en idé gör den eller de förvaltningsenheter som ansvarar för kommunens markanvändning en bedömning av projektet. Om projektet bedöms lämpligt vidtas ytterligare och fördjupade bedömningar för att utreda projektets genomförbarhet utifrån bl.a. infrastruktur och ekonomi. Om projektet passerar denna prövning kan detaljplaneprocessen inledas i samband med markanvisning eller så kan en detaljplaneprocess vara inledd innan markanvisning initieras.

När idén om ett projekt har bedömts lämpligt och genomförbart är det möjligt att utse en byggherre som kan genomföra projektet och en *markanvisning* kan ske.

## 2.4.3 Markanvisning

Beslutet om att en byggherre ska erhålla markanvisning fattas, beroende av den kommunala organisationen och projektets art, av en nämnd, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige, och är ett politiskt beslut. Underlaget för beslutet arbetas i regel fram av tjänstemän inom den ansvariga förvaltningen. I kommuner där marken tillhör ett kommunalt bolag fattas beslutet av bolagets styrelse, vilket vanligen sker i nära samarbete med kommunen och styrelsen består ofta av kommunpolitiker.

En markanvisning innebär inte att mark överläts från kommunen till en byggherre. En markanvisning definieras som en rätt för en byggherre att under viss tid och givet vissa villkor få förhandla med kommunen om att köpa mark. Ensamrätten att förhandla med kommunen innebär att en byggherre kan avsätta resurser till ett projekt med vetskapen att kommunen har ett intresse att projektet genomförs.

De flesta kommuner definierar markanvisning relativt likartat. Markanvisningen utgör en rätt eller "option" och det finns ingen inbyggd skyldighet att fullfölja denna. En byggherre kan avbryta eller lämna tillbaka en markanvisning om denne inte längre har intresse av att fullfölja köpet. Byggherren förlorar då enbart kostnader för nedlagt arbete. I vissa fall förekommer att kommunerna tillämpar en *markanvisningsavgift* som då blir en kostnad för byggherren. Inte heller kommunen har någon skyldighet att fullfölja en markanvisning om kommunen inte längre har intresse att projektet genomförs eller om det är uppenbart att byggherren inte avser att fullfölja sina åtaganden.

Kommunen kan inleda detaljplanprocessen så fort marken bedömts vara lämplig för bebyggelse. Det kan ske innan beslutet om markanvisning fattats. Vanligtvis involveras byggherrar tidigt och beslutet om markanvisningen tas innan eller i början av detaljplanprocessen. Det förekommer också att markanvisningen sker sent eller efter det att detaljplanprocessen är avslutad. Oberoende av när markanvisningen sker måste alla projekt passera planprocessen innan projektet kan påbörjas eller genomföras. I och med en lagakraftvunnen detaljplan är byggrätten garanterad. En markanvisning är därför inte avslutad innan det finns en byggrätt i form av en detaljplan. Eftersom de flesta markanvisningar vanligen sker i ett tidigt skede av detaljplanprocessen är det centralt att både de tids- och resurskrävande momenten i denna process är förutsägbara, begripliga och inte diskriminerar eller favoriserar någon byggherre. Det är först när kommunen antar detaljplanen som alla förutsättningar för markanvisningen är klara.

En överföring av marken sker först när byggherrens förhandling med kommunen resulterat i juridiskt bindande detaljplan som byggherren är villig att genomföra. Då tecknas ett *köpe- eller överlåtelseavtal* eller i förkommande fall ett *tomträttsavtal*. Innan dess finns inget juridiskt bindande avtal mellan parterna och de villkor eller krav som anges i *markanvisningsavtalet* är mer att betrakta som utgångspunkter för den kommande förhandlingen.

De slutgiltiga avtalen är specificerade utifrån projektets förutsättningar och innehåller information om markanvisning, detaljplan, fastighetsbildning och marköverlåtelse/tomträttsupplåtelse, vad som ska gälla vid genomförande av exploatering samt övriga villkor. Det kan också förekomma krav om till exempel energihushållning.

## **Villkor i markanvisningsavtal**

*Markanvisningsavtalen* ser olika ut i olika kommuner och kan vara mer eller mindre detaljerade. Vanligen utformas de i relativt allmänna termer och de slutliga villkoren för markanvisningen framgår inte förrän alla förutsättningar är kända i och med att detaljplanen är antagen och *köpe- och överlåtelseavtalet* är tecknat.

*Markanvisningsavtalet* kan till exempel ange vad markanvisningen innebär, avsiktsförklaring och mål med projektet, upplysning om detaljplan, information om ekonomiska uppdelningar, markpris eller tomträttsupplåtelse, att angivna villkor i policyn ska följas samt avtalets giltighet.

Markanvisningsavtalet kan också innehålla villkor till exempel om att en byggherre ska använda en viss byggteknik, följa ett visst miljöprogram, samarbeta med arkitekter eller att bostäder ska ha en viss upplåtelseform. Villkoren kan också gälla rätten att överlåta markanvisningen till någon annan byggherre.

Rätten att förhandla om ett markköp vid markanvisningar är ofta tidsbunden, till exempel till två år. När tiden har gått ut är kommunen inte längre bunden till byggherren och kan således genomföra en ny markanvisning. Det är vanligt att tiden för förhandling/markanvisning förlängs exempelvis på grund av en förlängd detaljplaneprocess eller en vikande konjunktur.

Det förekommer att det tecknas *tilläggsavtal* då förutsättningarna för markanvisningen förändras eller är oklar. Syftet med tilläggsavtal är att ytterligare förtydliga och reglera köpeskilling/avgäld, upplåtelseform, tidsplan, parkeringsfrågor eller eventuella force majeure situationer såsom en eventuell lågkonjunktur.

## **Kriterier för val av byggherre**

De flesta kommuner använder sig av olika kriterier som byggherrar ska uppfylla för att ha möjlighet att få en markanvisning. Kriterierna kan karaktäriseras som ”formella” och ”informella”. De formella kriterierna finns normalt angivna i en markanvisningspolicy.

Till generella kriterier hör byggherrens ekonomiska stabilitet. Byggherren ska ha ekonomisk möjlighet att genomföra projektet. Potentiella

bygggherrar ska dessutom uppfylla olika kvalitets- och miljökriterier där tidigare genomförda bostadsprojekt kan vara viktiga som referens. Vid markanvisningar för bostäder med hyresrätt anger många kommuner även att byggherrens långsiktiga intresse av den efterföljande förvaltningen som ett kriterium. Andra kriterier som förekommer är att byggherren ska ha ”skött sig” vid tidigare markanvisningar, inte innehar outnyttjade byggrätter eller har ett stort eget markinnehav. Många kommuner anger i sin policy att markanvisningarna ska främja en god konkurrens.

Informella kriterier kan t.ex. vara att en byggherre förväntas vara villig att även ta sig an mark i sämre lägen för att få tillgång till mark i attraktiva lägen. På motsvarande sätt ställs krav på att byggföretaget upprättar hyresrätter för att även få bygga bostadsrätter.

#### **2.4.4 Markanvisningsmetoder**

Enligt kommunallagen och EU:s statsstödsregler måste marken säljas till marknadspris. För val av byggherre tillämpas olika metoder, två ytterligheter är *anbudsförfarande* och *direktanvisning*. Mellan dessa ytterligheter finns ett stort antal variationer på metoder för att anvisa mark. Ett renodlat *anbudsförfarande* bygger på att intresserade byggherrar lämnar anbud på marken som därefter bedöms utifrån fastlagda kriterier. Vid *direktanvisning* väljs byggherren direkt utan något föregående anbudsförfarande, till exempel genom att byggherren är uppsökande mot kommunen och kommer in med en intresseanmälan och projektskiss. Det finns även andra former av *markanvisningstävlingar* och *jämförelseförfaranden* som innebär att andra kriterier utöver priset på marken vägs in.

*Prekvalificering* är ett förfarande som förekommer. Det innebär att byggherren ska uppfylla vissa förutsättningar för att få delta i markanvisningen. Urvalskriterierna kan vara mindre specifika än vid tävling och bedömningen kan bygga på helheten av inlämnade förslag.

Det kan också förekomma att anbudsanvisningar enbart är öppna för speciellt inbjudna byggherrar, t.ex. vid komplicerade projekt som kräver specialkompetens.

## **Direktanvisning**

Direktanvisning är den vanligaste metoden och innebär ofta att en byggherre själv söker upp lämplig kommunal mark och presenterar ett förslag. Direktanvisningar är även vanliga i situationer då en byggherre själv äger mark med bebyggelse intill den kommunala marken och ansöker om att få en markanvisning även på den för att utöka sitt bestånd.

En form av direktanvisning avseende mark för hyresrätter är att en kommun ingår s.k. *intentionsavtal* med en större byggherre. Dessa intentionsavtal bygger vanligen på att byggherren åtar sig att uppföra en viss mängd bostäder per år samtidigt som kommunen förbinder sig att tillhandahålla mark.

## **Anbudsförfarande**

Vid ett anbudsförfarande finns ett intresse från flera byggherrar och kommunen anvisar mark utifrån något eller några bedömningskriterier. Vid anbud går man mer på pris och ber oftast om en enklare skiss. Vid ett renodlat anbudsförfarande kan byggherrens betalningsvilja vara det enda kriteriet och markanvisningen sker till den som är villig att betala mest för marken.

## **Markanvisningstävlingar och andra former av jämförelseförfaranden**

Kommunen kan även bedöma andra faktorer än enbart pris som t.ex. utformning av ett förslag utifrån förutsättningar som har presenterats för markanvisningen. Det kan gälla energi-, miljö- eller gestaltningskriterier. Ett fast markpris kan också anges inledningsvis och det är då enbart andra kriterier som ligger till grund för anvisningen.

Vid markanvisningstävlingar är skisserna mer avancerade då tävlingar ofta hålls för ett visst område där man söker eftersträva eller leva upp till särskilt uttalade kriterier. Ett jämförelseförfarande skiljer sig från en tävling genom att flera byggherrar kommer in med idéer utan att kommunen direkt har haft en tydlig idé och plan från start.

## **Kommunalt bolag**

Anvisning av mark genom ett kommunalt bolag är ytterligare ett förfarande som förekommer i högre grad jämfört med för sex år sedan. Huruvida den av kommunen antagna policyn gäller för både bolag och



kommun varierar. I vissa av de fall vi studerat betonas likheten i processerna mellan den anvisning som sker i bolaget respektive kommunen, i andra fall framhålls den anvisning som sker genom bolaget som en egen process som den kommunala förvaltningen har liten insyn eller kunskap om.

De motiv som sammantaget kan sägas ligga till grund för att förlägga markanvisning i bolagsform kan bland annat utgöras av de kostnader som är förknippade med ett visst område (exempelvis saneringskostnader) men även för att effektivisera exploateringsprocessen.

### **Prissättningsmodeller**

Enligt kommunallagen ska kommunen sälja egendom till *marknadsvärde*. Vid prissättning av mark för flerbostadshus förekommer bland annat öppen budgivning vid anbudsförfaranden samt *intern och extern värdering*. I en intern värdering utgår ofta uppskattningen av marknadsvärdet från tidigare anbudsförfaranden. En intern värdering kan också basera sig på erfarenhetsvärden från tidigare externa värderingar.

Vissa kommuner har olika markpris beroende på upplåtelseform. Priset på mark för hyresrättsproduktion sätts lägre än priset på mark för bostadsrättsproduktion eller äganderätt. Främsta skälet till att kommuner skiljer på priset beroende på upplåtelseform är att betalningsviljan anses lägre för mark som ska användas till hyreshusproduktion än för mark avsedd för bostadsrätt eller äganderätt. Det handlar inte om kommunala subventioner utan om skillnader i marknadsvärde beroende på syftet med marköverlåtelsen.<sup>19</sup>

### **Tomträtt**

Kommunerna kan välja att upplåta marken med så kallad *tomträtt* och marken säljs då inte utan kvarstår i kommunal ägo. Istället för en försäljningssumma upprättas ett avtal om en årlig avgäld för upplåtelse av marken. Genom att använda tomträttsavgäld kan kommunen påverka vilken bebyggelse som upprättas. Avgälden fastställs på förhand av kommunfullmäktige eller så kan den beräknas enligt jordabalken.

---

<sup>19</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 11

## 2.4.5 Krav vid markanvisningar

Kommunen har som beslutsfattare över planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Kraven från kommunen får inte vara mer omfattande än kommunens lagstiftade rätt att ta ut kostnader. När kommunen är huvudman för allmänna platser har den rätt att täcka anläggningskostnader med gatukostnadsavgifter från fastighetsägarna. Till dessa kostnader finns en i PBL kompletterande exploatörsparagraf som innebär att byggherren kan åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar under förutsättning att det är "skäligt" med hänsyn till den nytta byggherren har av detaljplanen. Bestämmelsen innebär att det finns en gräzon när det gäller omfattningen av de gator eller vägar byggherren är skyldig att bekosta eller utföra. Eftersom genomförandavtalen och deras omfattning inte är reglerade i lagstiftning, finns ett utrymme för kommunerna att ställa upp riktlinjer och krav på byggherrarna. För närvarande arbetar en särskild utredare med uppdrag att analysera vilka frågor som kan eller bör ingå i exploateringsavtal samt redovisa lämpliga kriterier för avtalens innehåll.<sup>20</sup>

## 2.4.6 Avtal i samband med markanvisning

Markanvisningsprocessen är inte reglerad av en särskild lagstiftning. En markanvisning är inte avslutad förrän det skett en överlåtelse. Därigenom kommer även markanvisningsprocessen att slutligen regleras och slutföras genom att ett *köpe- eller överlåtelseavtal* alternativt *tomträttsavtal* upprättas mellan kommunen och köparen, som vi beskrivit ovan.

*Markanvisningsavtalet* är, som redan nämnts, inte ett juridiskt bindande avtal som ger byggherren incitament att lägga ner resurser i samband med bland annat detaljplanearbetet. Det är en bekräftelse på att kommunen beslutat om den aktuella markanvisningen men också att byggherren accepterar de villkor som är förenade med markanvisningen. Vilka övriga krav som gäller för byggherren är förhandlingsbart.

Terminologin är inte enhetlig och det förekommer flera olika begrepp med samma innebörd som *markanvisningsavtalet*. Bland annat an-

---

<sup>20</sup> Kommittédirektiv 2011:104 *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*

vänds *marktilldelningsavtal*, *optionsavtal*, *ramavtal* och *föravtal* i några kommuner. Likaså används olika benämningar för det som i princip är samma avtal som *köpe- eller överlåtelseavtalet*. Till exempel förekommer *genomförandeavtal*, *avtal om överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark* och *köp- och exploateringsavtal*.

Genomförandet av projektet och överlåtelsen av marken är villkorat med antagandet av detaljplanen och i samband med detta ingås ett slutligt avtal mellan de båda aktörerna. *Köpe- eller överlåtelseavtalet* och *tomträtsavtal* är juridiskt bindande och blir giltiga då detaljplanen vinner laga kraft. I avtalet kan bland annat bestämmas hur bebyggelsen ska utformas och i vilken tidsordning det ska byggas. Det finns begränsningar i vad som får regleras i avtalet, bland annat måste kommunen i enlighet med kommunallagens likställighetsprincip behandla alla byggherrar lika.<sup>21</sup>

I *köpe- eller överlåtelseavtalet* regleras förutom priset för marken även byggherrens skyldigheter att bekosta allmänna anläggningar (vatten, avlopp, parker, mera). Andra förekommande krav är krav på upplåtelseform, utformning, genomförandetid med mera. Villkoren i ett exploateringsavtal måste, som tidigare har nämnts, ha stöd i den offentligt-rättsliga lagstiftningen. Kommunen får som nämnts inte genom sitt planmonopol framtvunga prestationer som går längre än vad lagstiftningen medger.

---

<sup>21</sup> Karlbro & Lindgren (2010) *Markexploatering*



### 3 Marknaden för bostadsbyggande

Investeringar i bostäder påverkas starkt av sysselsättning, ränteläge och hushållens disponibla inkomster. Demografiska faktorer såsom befolkningsomflyttningar och en ökande folkmängd bidrar även det till utvecklingen av efterfrågan på bostäder. Bostadsbyggandet är mycket konjunkturkänsligt. Mellan 1990 och 1997 minskade bygginvesteringarna med 35 procent. Byggverksamheten återhämtade sig fram till 2007. Med finanskrisen hösten 2008 började investeringarna åter falla. Först 2010 när ekonomin som helhet vände, började även bygginvesteringarna att stiga igen.<sup>22</sup> Politiska beslut och lagar påverkar också förutsättningarna för byggande och investeringar i bostäder i hög grad.

I regeringsuppdraget uttalas att Statskontoret ska analysera hur konkurrenssituationen inom konsult- och byggsektorn påverkas av kommunernas sätt att förmedla mark för bebyggelse. Frågan om hur kommunal mark för bostadsbyggande påverkar konkurrensen i byggsektorn är en central fråga. Som underlag för analysen behöver vi definiera de relevanta marknader som påverkas samt klargöra hur markinstrumentet kan påverka konkurrensförutsättningarna.

I det fortsatta kapitlet beskriver vi egenskaper och karaktäristika för marknaden för bostadsbyggande och förvaltning av bostäder.<sup>23</sup> I det fortsatta används, där inget annat anges, begreppet bostadsmarknaden som samlingsnamn för denna marknad.

---

<sup>22</sup> Sveriges Byggingustrier, *Fakta om byggandet 2011*

<sup>23</sup> Definitionen omfattar således utöver själva byggandet av bostäder, dvs. den del av marknaden som i vårt uppdrag benämns konsult- och byggsektorn, även den del av marknaden som syftar till att långsiktigt tillhandahålla och förvalta bostäder.

## 3.1 Byggherren är central

Byggherren<sup>24</sup> är den som beslutar om att investera i eller uppföra en byggnad. Det är byggherrens ansvar att byggnationen anpassas till lagar och förordningar, att finansiering ordnas samt att finansieringen blir lönsam. Byggherrens roll varierar beroende på vilken typ av objekt det gäller (bostäder eller kontorslokaler), om det rör sig om nyproduktion, ombyggnad eller underhåll, eller hur ofta byggherren i sin tur lägger ut olika former av byggarbeten på entreprenad. En uppdelning av olika typer av byggherrar kan till exempel göras efter byggfrekvensen, dvs. hur ofta de bygger:

- *Flergångsbyggare*. Ofta nyproduktion inklusive större ombyggnader (allmännyttan, Kooperationen t.ex. HSB och Riksbyggen, större och medelstora privata fastighetsbolag)
- *Sällanbyggare*. Bygger någon gång under en 10–15 årsperiod. Nyproduktion eller större ombyggnader samt underhållsarbeten.
- *Engångsbyggare*. Villa/fritidshusägare, privata bostadsrättsföreningar.

En annan uppdelning kan göras med utgångspunkt från byggherrens intresse av att förvalta huset:<sup>25</sup>

- *Stort intresse*. Allmännyttan, privata fastighetsbolag, villa-, fritidshusägare samt bostadsrättsföreningar.
- *Mindre intresse*. Byggföretag vars affärsidé är att bygga och sälja bostäderna vidare, t.ex. till bostadsrättsföreningar.

Ytterligare en uppdelning kan göras efter om byggherren valt att inrikta sig på att initiera bostadsprojekt eller att genomföra sådana på andras uppdrag. De riktigt stora byggherrarna arbetar ofta med båda dessa verksamheter men det finns också några mellanstora företag som har

---

<sup>24</sup> Enligt PBL är byggherren den som "för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten genom en byggentreprenör". Byggföretagen kan agera byggherrar genom egen byggverksamhet eller genom att anlita byggentreprenörer/byggföretag. Byggherren ska se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i PBL och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av PBL. Byggherren skall vidare se till att kontroll och provning utförs i tillräcklig omfattning.

<sup>25</sup> SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*, s 91

specialiserat sig på projekt- och fastighetsutveckling för egen och för andras räkning.

*Bostadsmarknaden* kan delas upp i olika segment efter företagens karaktär och inriktning. Dels finns stora rikstäckande byggföretag med egen mark, dels mindre och medelstora lokala och regionala byggföretag utan egen mark. Det finns även förvaltningsbolag med egen byggverksamhet och små/medelstora byggföretag utan egen mark som bygger för privata bostadsägare eller bostadsrättsföreningar (ny- och ombyggnad med eller utan ROT-bidrag). Därutöver kan projekt- och fastighetsutvecklare som arbetar för egen och andras räkning räknas som ett särskilt segment.

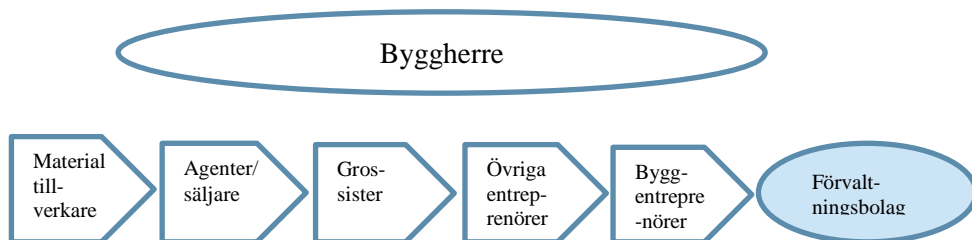
Beställarens styrka och agerande kommer att ha stor betydelse för effektiviteten på marknaden och för den rådande konkurrenssituationen i byggprocessens olika produktionsled. Svaga köpare ger säljarna marknadsmakt och minskade incitament att göra sina produkter billigare. Svaga beställare i byggsektorn skapar ett lågt omvandlingstryck i byggsektorns värdekedja. Byggherrar har därför en central roll för att konkurrensen ska fungera och för att marknaderna ska utveckla mot en högre grad av effektivitet. Byggherren står för den ekonomiska risken och har därför incitament att projektet ska utföras till rätt kostnad och kvalitet. Byggherrarnas förutsättningar att utöva köpmarknad kan dock skilja sig åt beroende på hur professionella och nära byggmarknaden byggherren är. En byggherre som bygger för egen förvaltning har ett mycket starkt incitament att se till att projektet blir utfört till rätt kostnader och kvalitet i ett långsiktigt perspektiv. Traditionella gamla byggmästarföretag brukar framföras som ett exempel på detta.

### **3.2 Byggprocessen och aktörernas olika roller**

Byggherren upphandlar arbeten och material som är nödvändiga för att genomföra en bostadsbyggnation. Ibland sker projektering och byggande i egen regi och ibland via konsulter projektledning eller genom byggentreprenörer. Samspelet mellan olika aktörer och samspelet mellan byggherren och slutkonsumenten styrs av olika entreprenadformer, anbudsformer och prissättningsmetoder och bestämmer den slutliga produktionskostnaden.

Till byggsektorn räknas i vid mening alla som bidrar till att ett byggnadsverk uppförs. Dessa kan vara företag som bedriver fastighetsförvaltning, byggnadsverksamhet, bygghantverksföretag, byggmaterialindustri, byggvaruhandel, grossister, arkitekter och konsulter. Inte minst spelar slutkunden eller konsumenten en viktig roll i byggprocessen.

Byggsektorn kan delas in i en mängd olika marknader med sinsemellan mycket olika karaktäristiska. Marknaderna för byggtjänster och byggmaterial är bara några av de delar som tillsammans bildar det system som utgör byggsektorn. Byggprocessen omfattar förutom själva byggnationen, planering av bebyggelse, finansiering, projektering samt förmedling och förvaltning av bostäder. Därtill har kommunerna en roll som planläggare och markägare. Dessa utgör tillsammans byggsektorns så kallade värdekedja.<sup>26</sup> Ett "grus till hus"-perspektiv, enligt figur nedan, kan dela in *byggsektorns värdekedja* i olika led som påverkar byggkostnaderna.



Kommunerna har en viktig roll i värdekedjan för att främja konkurrensen, i och med att ett byggprojekt oftast börjar hos kommunen. Byggbar mark är av central betydelse och kommunen agerar här såväl som markägare och som aktör på bostadsmarknaden. Därtill har kommunen en nyckelroll genom det kommunala planmonopolet.

Den första pusselbiten i värdekedjan är byggbar mark. Kommunerna har tidigare haft en markpolitik där tilldelning av mark för bostadsförsörjning i någon mån följde efterfrågan från olika aktörer (som i bland köade). Tilldelningen följde ofta vissa principer där allmännyttan fick

---

<sup>26</sup> SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor* s. 87



den största delen och sedan de byggherrar och fastighetsägare som anmält intresse. Råmarken gavs ett pris som oftast var ganska lågt. Marken är numera en bristvara i centralare lägen och priserna har marknadsanpassats. Prisnivån har därmed ökat och är idag den tyngsta komponenten i värdekedjan bortsett från själva entreprenadkostnaden.

Höga markpriser i stigande konjunktur ökar risken för minskat bostadsbyggande särskilt när det gäller bostads- och ägarrätter. I stället ökar byggandet av hyresrätter, där byggandet kan ske på kommunal mark till lägre priser. Kommuner som förmår att utnyttja markinstrumentet utan att driva upp priser blir därför intressanta att bygga i.

### **3.2.1 Konkurrens- och effektivitetsproblem**

Byggsektorn är i stor utsträckning en hemmamarknadsbetonad verksamhet som styrs av nationella regler, normer och praxis. Bygg- och bostadssektorerna har traditionellt varit föremål för en mängd offentliga ingrepp. Byggsektorn har under de senaste tjugo åren genomgått stora förändringar, exempelvis genom minskade och förenklade byggregler och skärpningar av byggherrens ansvar i PBL, samt skärpta upphandlings- och konkurrensregler. För bostadsbyggandet innebär särskilt minskade subventioner att förutsättningarna har förändrats.

Dålig konkurrens, bristande effektivitet och höga byggkostnader är väl dokumenterade egenskaper och ett återkommande tema i offentliga utredningar. I byggsektorn förekommer dominerande företag, monopol, oligopol och bristande importkonkurrens. Det finns också en mängd informella hinder för konkurrensen genom företagens beteende.

Den svenska marknaden för bostadsbyggande karaktäriseras av att den består av ett fåtal stora rikstäckande byggföretag och ett stort antal små företag, verksamma lokalt och regionalt. Skanska, JM, NCC och PEAB är de i särklass största byggföretagen. De har breda verksamhetsområden och är även verksamma i projekt- och fastighetsutveckling. Det innebär att de dels bygger för egen räkning i egenutvecklade projekt, dels bedriver extern entreprenadverksamhet, det vill säga bygger på uppdrag av andra.

Mindre byggföretag är ofta mer inriktade mot renovering, ombyggnad och tillbyggnad med t.ex. egnahemsägare eller bostadsrättsföreningar som uppdragsgivare. Däremellan finns ett antal mindre, medelstora

eller ibland större byggföretag som huvudsakligen bygger bostäder på kommunal mark där de kan få markanvisningar. De finns etablerade lokalt och regionalt, särskilt i storstadsområdena och tillväxtregioner.

### **3.2.2 Marknaden för bostadsbyggande är lokal**

Som nämnts är bostadsmarknader utpräglade lokala med förutsättningar som skiljer sig mellan de olika marknaderna. Byggverksamhet kräver därför god lokalkännedom. Detta försvårar särskilt för utländska aktörer och etablering av utländska företag i Sverige sker därför ofta genom uppköp av redan etablerade bygg- eller entreprenörsföretag. Men även för företag som redan är etablerade i en del av landet kan det vara svårt att bryta sig in och konkurrera med redan etablerade företag på andra lokala bostadsmarknader. Kontakter och kunskaper om hur beslutsprocessen går till i kommunen är viktiga för att få tillgång till mark för byggande. Detta kan i praktiken fungera som betydande inträdeshinder på den lokala marknaden.<sup>27</sup>

### **3.2.3 Bygandet är koncentrerat till tillväxtregioner**

Under 1990-talet har bostadsmarknaden koncentrerats kring storstadsregionerna i spåren av den ökande inflyttningen och än i dag sker det mesta byggandet i och kring regioner med tillväxt. Under 2011 påbörjades en tredjedel av landets alla nya bostäder i Stockholms län. Totalt påbörjades drygt hälften av alla bostäder i någon av storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.<sup>28</sup>

### **3.2.4 Skilda villkor för olika upplåtelseformer**

Byggande av bostadsrätter och ägarbostäder sker på marknadsmässiga villkor till marknadsmässiga priser. När bostäderna är färdigbyggda säljs de och finansiering och förvaltning går över till den nya ägaren. Byggherrar som bygger bostadsrätter har därför normalt inga större problem att finansiera och få lönsamhet i sina byggprojekt när de är klara att avyttras. Eftersom möjligheten finns, åtminstone när det gäller områden med stor efterfrågan, att låta köparna teckna och binda sig för

---

<sup>27</sup> Konkurrensverket *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!* 2006:2, s. 25

<sup>28</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län 2012:16 *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012.*

en bostadsrätt redan på projekteringsstadiet kan byggherren försäkra sig om att han får avyttring för det som byggs.

När det gäller att bygga hyresrätter är läget ett annat. Eftersom hyresmarknaden är reglerad, t.ex. vad gäller möjligheten att fritt sätta hyror efter marknadsvärdet, begränsar det marknadens intjäningsförmåga och lönsamhet. Värdet på byggrätten är därför normalt sett lägre än för bostadsrätter och ägarbostäder. Bostäder med hyresrätt kräver vidare någon som förvaltar dem och kommunen ställer ofta krav på att byggherrar som bygger hyresrätter med hjälp av en kommunal markanvisning ska svara för den långsiktiga förvaltningen av fastigheten.

### **3.3 Betydande etableringshinder existerar**

Det är lätt att starta företag i byggsektorn och det finns flera sätt och möjligheter att etablera sig i liten skala utan alltför stora inträdeskostnader. Mindre byggföretag kan t.ex. arbeta som underentreprenörer till större byggföretag eller agera byggherre vid projektering och byggande av enstaka villor, radhus eller flerfamiljshus för bostadsrätt eller hyresrätt. När det gäller större bostadsprojekt (150–200 lägenheter) finns dock betydande inträdeshinder.

I praktiken innebär förekomsten av dominerande rikstäckande aktörer och andra marknadsförhållanden att det existerar betydande inträdeshinder. Byggbranschen kännetecknas som nämnts av en hög marknads-koncentration. De stora rikstäckande entreprenörerna kontrollerar strategiska insatsvaror. För att vara verksam på byggmarknaden krävs tillgång till strategiska insatsvaror som kan sägas vara en del i en produktionsinfrastruktur. Många av produktionsleden inom byggsektorn är nära sammanlänkade, vilket gör det intressant för till exempel en byggentreprenör att skaffa kontroll över insatsvaror som ballast, asfalt och betong (s.k. vertikal integration).<sup>29</sup> Det inom byggsektorn utbredda inslaget av vertikal integration som innebär att ett och samma företag är verksamt i flera led i produktionskedjan, har en negativ inverkan på konkurrensen.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*, s. 97

<sup>30</sup> Konkurrensverket 2005:1, *Konkurrensen i Sverige 2005*

Det kan också vara svårt att finna återförsäljare och de få som finns har kopplingar eller avtal med etablerade tillverkare.<sup>31</sup> Stora byggherrar har också lättare att få tillgång till byggmaterial till konkurrenskraftiga priser, antingen genom egen verksamhet eller genom upparbetade inköpskanaler. Flera studier pekar på att en svag konkurrens i byggmaterialledet gör det svårt att i rätt tid och till rätt priser få tag på insatsvaror för att bygga.

### **3.3.1 Finansiering och tillgång till byggbar mark**

Bostadsbyggande är förknippat med höga investeringskostnader och binder mycket kapital under en förhållandevis lång period innan investeringen kan ge avkastning. För en byggherre som är verksam i flera kommuner varierar villkoren och förutsättningarna för byggandet mellan kommunerna. Detta leder till osäkerhet. Att ett fastighetsprojekt är förutsägbart är viktigt eftersom investeringen är stor och tiden mellan de nedlagda kostnaderna och intäkterna kan vara mycket lång. Detta förutsätter byggherrar av en viss storlek som har tillgång till såväl eget som lånat kapital även på lite längre sikt. Mindre byggherrar saknar däremot ofta kapital eller tillgångar som till exempel fastigheter att belåna. Vidare utgör tillgång till mark i attraktiva lägen ett centralt etableringshinder. Tillgången på byggbar mark kan vara begränsad för nya aktörer som en följd av att de större etablerade företagen köpt på sig mycket mark, eventuellt också av prisstrategiska skäl.

En stor del av den byggbara marken, inte minst i centrala lägen och i all synnerhet i storstädernas innerstadsområden, ägs emellertid av kommunerna. På många håll är därför byggherrar beroende av tillgång till kommunal mark för att kunna etablera sig och bygga i kommunen.

Byggherrar som har möjlighet att köpa in och finansiera egen mark har ett försprång och gör företaget mindre beroende av kommunala markanvisningar. Eget markinnehav kan också öppna för större möjligheter att utan konkurrens från andra byggherrar få markanvisningar i anslutning till egen mark.

---

<sup>31</sup> SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*

### **3.3.2 En utdragen planprocess kan vara ett etableringshinder**

För mindre bolag innebär en osäker framtida planprocess en stor risk. Därför dominerar de stora aktörerna i tidiga skeenden. Tidpunkten för markförvärv är beroende av köparens tidshorizont och avkastningskrav. Ju längre exploateringsprocessen har kommit, desto mindre risk för byggherren.

Studier som genomförts pekar emellertid på att planeringsprocessens egenskaper kan ge upphov till etableringshinder. Boverkets rapport ”Markpolitik och kommunala markpriser” visar att en problematisk planeringsprocess minskar utbudet på flera sätt, dels genom att färre företag har resurser att sätta igång ett bostadsprojekt, dels genom att byggbar mark i mindre utsträckning blir tillgänglig för bostadsbyggande.<sup>32</sup> I en undersökning genomförd av Länsstyrelsen i Stockholms län pekar flertalet byggherrar ut osäkerheterna i planeringsprocessen som ett av de största hindren för bostadsbyggandet. Ett byggprojekt – från idé till färdiga bostäder – löper ofta över en femårsperiod eller mer. Detta skapar en osäkerhet eftersom det är svårt att bedöma utvecklingen av konjunktur och bostadsmarknaden ett antal år framåt.<sup>33</sup>

## **3.4 Konkurrensen kan ge nya lösningar**

Ett ökat antal byggherrar och ökad konkurrens på bostadsmarknaden behöver inte märkas främst i en ökad priskonkurrens och lägre bostadspriser. Prisbildningen på marknaden styrs endast i viss utsträckning av kostnads- och priskonkurrens i byggtreprenadledet. Bostadspriserna bestäms kanske i än högre grad av hur bostadsköparna efterfrågar och värdesätter bostäder där bl.a. bostadsräntor och hushållens inkomster har en avgörande betydelse.

Däremot kan fler aktörer ge upphov till ökade variationer i utbudet av bostäder. Nya byggherrar kan vända sig till fler och olika grupper av boendekategorier. Om exempelvis studentbostäder kan byggas utan krav om p-platser är det ett sätt att anpassa boendet efter en specifik grupp. Sådana bostäder kan också byggas ”mer industriellt” och däri-

---

<sup>32</sup> Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*, s. 17

<sup>33</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2011:21) *Läget i Länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2011*

genom utnyttja standardlösningar och stordriftsfördelar, vilket kan pressa kostnaderna.

### 3.4.1 Från statisk till dynamisk konkurrens

Bostadsmarknadens värdekedja består som ovan beskrivits av flera delmarknader eller led. På flera sätt utmärks dessa av problem och imperfektioner som givetvis ger effekter på hur bostadsmarknaden i stort fungerar. Flera utredningar har till exempel pekat på en svag konkurrens i byggtreprenadledet som i sin tur influeras av en illa fungerande konkurrens om byggmaterial.

Byggkostnadsdelegationen från år 2000 sammanfattar konkurrensproblemen i byggsektorns entreprenadled enligt följande:

*”Koncentration och vertikal integration ger upphov till en på brist på mångfald av alternativ när en köpare söker leverantörer. Det finns hinder för importkonkurrens och små möjligheter att exportera. Det finns en riklig förekomst av rabatter skapar okunskap om vad byggarbeten kostar och vilket värde som olika led i värdekedjan tillför. Köparmakten är svag med bristande band mellan producenter och konsumenter. Offentliga beställares samlade dominans ger dem en stark makt.”*

*”Den traditionella byggprocessen är ineffektiv och passivt anpassad. Aktörerna i värdekedjan (materialtillverkare, agenter, byggtreprenörer, finansärer m.fl.) hålls åtskilda och fungerar inte som helhet. Ett projektfixerat byggsätt måste övergå till ett processorienterat där företag kan inrikta sig på olika typer av kundgrupper eller delar av byggprojekt. För att åstadkomma en ökad dynamik och ett förändrat byggande har byggherren en central roll i att samla viktiga aktörer i värdekedjan och styra dem genom hela processen. Köparsidan måste stärka sin roll och kräva bättre transparens i priser och kvalitet för att kunna köpa till bästa pris givet uppsatta kriterier om utförande och kvalitet.”<sup>34</sup>*

Dåligt fungerande insatsmarknader i kombination med en svag koppling mellan säljare respektive köpare och hyresgäster påverkar starkt pris- och kostnadsutvecklingen på bostadsmarknaden. Att bostadsproduktionen i stor utsträckning dessutom påverkas av, och åtminstone historiskt har skett genom offentlig finansiering och offentliga beställare, gör kopplingen mellan producenter och konsumenter ännu svagare.

---

<sup>34</sup> SOU 2000:44 *Från byggsekt till byggsektor*

Avvecklingen av subventioner för bostadsproduktion och nya bostadspolitiska mål ställer krav på att kommunerna i sin markpolitik och sin bostadspolitiska styrning ger utrymme för marknadens utveckling mot en mer efterfrågestyrd produktion och bostadsmarknad. Samtidigt har kommunerna fortsatt att upprätthålla planeringsansvaret i kommunen. Det är då viktigt att kommunerna kan särskilja sitt myndighetsansvar från sin roll som markägare och tillhandahållare av den viktiga insatsvaran mark från den som aktör på marknaden.

### **3.4.2 Marknaden har utvecklats sedan år 2006**

Den rådande marknadssituationen med en befolkningstillväxt och efterfrågan på bostäder kombinerat med en omdaning av stadsmiljöer genom stora stadsbyggnadsprojekt har influerat såväl kommuner som byggherrar till nytänkande. Flera kommuner som har haft en stark utveckling och har arbetat målmedvetet för att utveckla det bostadspolitiska arbetet. Byggherrarna i vår undersökning vittnar om att det finns en större öppenhet från kommunernas sida gällande att släppa in nya byggherrar med nya idéer och förslag jämfört med för sex år sedan.

Konkurrensen från nya typer av byggherrar har ökat intresset för att dels bygga hyresrätter, dels att bygga på ett nytt sätt. För den gamla typen av byggherrar med stor entreprenadverksamhet kan det vara svårare att frikoppla sig från det traditionella och ”bygga nytt”. Dessa byggherrars svårigheter visar sig i synnerhet i de stora utvecklingsprojekten där kommunerna gärna vill stycka upp i mindre delar och låter fler byggherrar komma in. Samordningen blir besvärligare, men många av de byggherrar vi har intervjuat berättar att de är beredda att ta dessa kostnader för att de vet att de får något tillbaka från kommunen. Det råder dock olika meningar om hur små projekten kan bli för en rationell och fungerande samordning och logistik.





## 4 Kommunernas markanvisningsprocesser

### 4.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs markanvisningsprocessen i sexton kommuner. Först följer en studie av processen i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås. Framställningen bygger på styr- och policydokument för markanvisningar i kommunerna. Utöver dokumentstudien har ansvariga tjänstemän i kommunerna intervjuats om hur arbetet med markanvisningar är organiserat och fungerar. Redogörelsen baserar sig på kommunernas egna beskrivningar av markanvisningsprocessen.

I Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås har ett antal markanvisningsärenden i granskats med syftet att studera hur markanvisningar sker i praktiken. Processerna som har studerats är olika långa men har pågått någon gång under perioden 2004 till 2012. I samtliga ärenden har Statskontoret tagit del av tjänsteutlåtanden, markanvisnings- och köpeavtal för att bland annat undersöka motiv till val av byggherre, markanvisningsförfarande, prismodell och förekommande krav på byggherren. Större delen av den dokumentation som Statskontoret har tagit del av har tillhandahållits via tjänstemän i kommunerna. Därutöver har Statskontoret studerat standardiserade arbetsmallar för tjänsteutlåtanden och olika avtal som tillhandahållits av kommunerna.<sup>35</sup> Urvalet av ärenden har gjorts av kommunerna själva utifrån en urvalsram som Statskontoret tagit fram. Där bad vi kommunerna ta fram dokumentation för ärenden som var representativa för arbetet med markanvisningar.

---

<sup>35</sup> Viss information kopplat till ärendegranskningen har vi själva inhämtat från kommunernas hemsidor, och då har det främst avsett bakgrundsinformation för urval av vilka ärenden som vidare skulle granskas.

Ärendegranskningen följs av en analys av hur respektive kommuns arbete markanvisningar sker i förhållande till politiskt antagna riktlinjer för arbetet. Utvecklingen sedan Statskontorets granskning år 2006 fram till år 2012 kommenteras och avslutar respektive kommunavsnitt. En fördjupad beskrivning av samtliga ärenden ges i bilaga 3 som finns för nedladdning på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

Avslutningsvis sammanfattas våra iakttagelser från studien av markanvisningsprocessen från tio mindre och medelstora kommuner. De kommuner som ingår i denna studie är Härryda, Lerum, Trosa, Strängnäs, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö, Sollentuna och Skellefteå. Denna del av studien har genomförts genom telefonintervjuer och dokumentstudier av policys, riktlinjer alternativt andra dokument som i intervjuerna har lyfts fram som centrala i arbetet med markanvisningar. Vi har inte granskat hur ambitioner och riktlinjer följs i det konkreta arbetet genom att granska ärenden i studien av de tio mindre kommunerna.

## 4.2 Stockholm

Stockholms stad är stora markägare. Det kommunala markinnehavet är begränsat i dag eftersom huvuddelen av marken redan är tagen i anspråk. Av denna anledning arbetar staden mycket med förtätningar av befintliga områden. I Stockholms stad har exploateringsnämnden ansvar för markförvaltning och bostadsexploatering. Exploateringskontoret ansvarar för det operativa arbetet med exploateringsprocessen.

Stockholms *markanvisningspolicy* från 2010 ska vara vägledande vid markanvisningar. Policyn innehåller bland annat praktisk information om vad en byggherre ska tänka på i en ansökan om markanvisning, vilka anvisningsförfaranden som tillämpas, vad som beaktas vid val av byggherre och villkor för att få en markanvisning.

Stockholms riktlinjer för bostadsförsörjning är också betydelsefulla inför beslut om markanvisning och av riktlinjerna framgår att ett stort markinnehav och förekomsten av allmännyttiga bostadsbolag betraktas av staden som de starkaste verktygen för att bidra till bostadsförsörjningen. Staden ska se till långsiktiga behov genom att planera för varierade bostadsprojekt i olika storlek och med olika upplåtelsefor-

mer, samtidigt som konkurrensförhållandena på marknaden främjas. Staden ska uppmuntra flera aktörer att bygga och förvalta bostäder.<sup>36</sup>

Exploateringsnämnden får varje år tydliga direktiv i sin budget om antalet markanvisningar som ska uppnås. Inför 2012 fick nämnden i uppgift att anvisa mark för minst 5 000 nya bostäder.<sup>37</sup>

#### **4.2.1 Markanvisningsprocessen**

Den så kallade ”Stockholmsmodellen” är vägledande för markanvisningarna i Stockholm. Denna innebär att byggherrar aktivt ska söka upp mark och komma med idéer och förslag om tänkbar bebyggelse. Gentemot branschen ska exploateringskontoret arbeta för att tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i stadsutvecklingen. Samarbetet grundas på möten och dialog mellan tjänstemän och byggherrar. I policyn beskrivs hur en intresserad byggherre kan gå till väga och vad denne ska tänka på vid en markanvisningsansökan. Ansökan kan göras via stadens hemsida. På stadens initiativ kan tävlingar annonseras i dagspress. Vid markanvisningstävlingar skickas en inbjudan även ut till de byggherrar som står med i kontorets intressentregister.

#### **Markanvisningsförfarande**

Stockholm använder sig av *direktanvisning* och *anbudsförfarande*. Direktanvisning tillämpas i störst utsträckning och kan antingen ske efter initiativ till idé av byggherre eller när staden har mark att anvisa. Antalet anbudstävlingar som annonseras är få i förhållande till antal genomförda markanvisningar.

Stockholm arbetar projektorienterat, vilket betyder att byggherren blir tilldelad en projektledare när markanvisningsansökan har kommit in. Projektledaren genomför därefter en översiktlig värdering av ansökan och följer vidare processen. Uppfyller projektet de krav som ställs i förbindelse med en markanvisning inleds en markpriserhandling. Mark för direktanvisningar annonseras inte ut.

Staden är oftast initiativtagare vid större stadsutvecklingsprojekt. Vid sådana eller för särskilt attraktiva tomter sker anvisning av mark med

---

<sup>36</sup> *Stockholms översiktsplan – Promenadstaden* (2010), s. 22f

<sup>37</sup> *Stockholms stads budget 2012*, s. 84

hjälp av anbud. Gemensamt för alla anbud är att de läggs ut på exploateringskontorets hemsida där de omnämns som markanvisningstävlingar. Enligt policyn används förfarandet dels för att staden vill ha en god priskänedom om markvärdena i olika stadsdelar, dels för att uppmuntra till idéutveckling gällande arkitektur eller användningsområden.

### **Val av byggherre**

Enligt markanvisningspolicyn strävar staden efter en mångfald av stora och små projekt i både utvecklingsområden och förtätningsstråk. Detta för att möta olika byggherrars kapacitet och för att möjliggöra att projekt kan fortlöpa oavsett hög- eller lågkonjunktur.

Vid val av byggherre beaktar exploateringskontoret byggherrens ekonomi, stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning av bebyggelsen med tilltänkt upplåtelseform. Staden kan även ta hänsyn till utformning, boendekostnader och referensobjekt vid valet av byggherre. Valet påverkas även av hur den aktuella byggherren har uppfyllt stadens markanvisningspolicy i tidigare projekt. En förutsättning för markanvisning är att byggherren har en långsiktig kvalitets- och miljöprofil.

Det återges ingen specifik information, utöver ovanstående kriterier, vad som styr val av byggherre vid direktanvisning. I den intervju som Statskontoret genomfört med tjänstemän från staden framkommer att direktanvisning ytterst blir en bedömningsfråga. I det första steget fastställs anbudet till högsta pris och i det andra steget får alla bjuda på marken till det fastställda högsta priset. En byggherre ska även uppfylla krav som ingår i tävlingsförutsättningar vid en anbudstävling. Tävlingsförutsättningarna är både generella och projektspecifika.

### **Prissättning av mark**

Information om prissättningen av stadens mark anges i markanvisningspolicyn. Beroende på upplåtelseform kan marken antingen säljas eller upplåtas med tomträtt. För bostadsrätter ska marken alltid säljas till ett marknadsvärde medan hyresrätter kan upplåtas med tomträtt.

Vid direktanvisning och försäljning av mark sker en intern värdering av markens värde som ligger till grund för markpriserförhandlingen med byggherren. När anbud genom tävling ligger till grund för försäljningen fastställs anbudet till högsta pris för marken. Markanvisningen

villkoras med en indexering av markpriset under vilande tid. Denna regleras inför försäljningen av marken. När det gäller hyresrätter eller gruppbyggda småhus erbjuds byggherren att få marken upplåten med tomträtt.

### **Avtal och krav i samband med markanvisning och exploatering**

När ett beslut är taget om att anvisa mark tecknas ett *markanvisningsavtal*. De intervjuade tjänstemännen i staden uppger att utöver gällande lagkrav på byggande och tävling om pris kan staden kräva att miljöprogram eller gestaltungsprogram och/eller andra kriterier uppfylls. Beroende på markens förutsättningar kan kriterierna variera från projekt till projekt. Eventuella *tilläggsavtal* kan tecknas om markanvisningen förlängs.

När detaljplanen har antagits och vunnit laga kraft tecknas ett *avtal om överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark* alternativt ett *avtal om överenskommelse om exploatering med tomträttsupplåtelse*. De slutgiltiga avtalen är specificerade utifrån projektets förutsättningar och innehåller information om markanvisning och detaljplan, fastighetsbildning och marköverlåtelse/tomträttsupplåtelse, vad som ska gälla vid genomförande av exploatering samt övriga villkor. Motkrav som förekommer i avtalen är bland annat krav om energihushållning.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Exploateringskontoret har ett markanvisningsregister som innehåller uppgifter om pågående markanvisningar. Där anges bland annat vem som fått markanvisning, var, när och för hur många bostäder. Sammanställningen återges på hemsidan och uppdateras kontinuerligt. Det finns ingen uppföljning av avslutade projekt.

#### **4.2.2 Ärendegranskning**

Ärendegranskningen avser nio markanvisningar i Stockholms stad gjorda mellan åren 2008 och 2012. Sju markanvisningar har skett via direktanvisning och två genom anbudsförfarande.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> En utförlig presentation av de utvalda ärendena återfinns i bilaga 3 som finns att ladda ner på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se).

Slutgiltiga avtalsvillkor för granskade markanvisningar har kunnat undersökas i två ärenden. För dessa två gjordes en av anvisningarna gjordes med hjälp av anbuds-förfarande och en genom direktanvisning. Tilläggsavtal har inte undersökts i granskningen. I ett ärende har vi inte haft möjlighet att granska markanvisningsavtal och i sju av fallen har inte avtal med överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark/tomträtsupplåtelse hunnit upprättas.

För anbudstävlingarna har anbuds-inbjudan, tjänsteutlåtanden, nämnd-protokoll och markanvisningsavtal undersökts. Motiv till val av anvisningsförfarandet anbud och val av byggherre i beskrivs tydligt i tjänsteutlåtanden för tävlingar.

I de sju ärendena med direktanvisningar framgår i beslutsunderlag dels att ansökan av aktuell byggherre har inkommit, dels huruvida fler intressenter lämnat intresse för samma markområde. Motiv till anvisningsförfarandet direktanvisning framgår inte men däremot information gällande huruvida byggherren erhållit markanvisning eller inte de senaste åren. Inkomna förslag motiveras utifrån den uttryckta måluppfyllelsen i områdena. Exempel på motiv kan vara önskan om blandad bebyggelse och upplåtelseformer.

Av tjänsteutlåtandena framgår att markanvisning sker enligt de principer som återfinns i markanvisningspolicyn. Beslutsunderlagen är tämligen detaljerade. Vid direktanvisning saknas dock ofta tydliga motiv till val av byggherre.

Preliminärt markpris liksom tomträtsavgäld anges i tjänsteutlåtanden och markanvisningsavtal. Det slutgiltiga priset justeras och fastställs i avtalet för överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark, efter att byggrätten är given i detaljplanen. Generella avtalsvillkor avser bland annat olika hållbarhetskrav eller eventuella gestaltungsprogram som byggherrarna måste följa. Om byggherren avser bygga hyresrätter ska bostäderna förmedlas enligt avtal med Stockholms stads bostadsförmedling. Vid större stadsutvecklingsprojekt ska byggherrarna samverka och samordna vissa arbetsmoment. I de slutgiltiga avtalen anges det vitesbelopp som infaller om byggherren inte har uppfyllt samtliga åtaganden enligt överenskommelsen.

Statskontoret konstaterar att information om markprissättning redovisas i enlighet med vad som anges i markanvisningspolicyn. Både tjänsteutlåtanden och de olika avtalstyperna följer de interna mallar som Statskontoret har tagit del av.

### **4.2.3 Dokumentation och transparens**

I markanvisningspolicyn uttrycks en strävan om att exploateringskontorets rutiner ska vara tydliga inför beslut om markanvisning. Exploateringskontoret har som målsättning att ge besked om markanvisning inom tre månader. Beslutsunderlaget och avtalen innehåller det som föreskrivs enligt de standardiserade mallar som Statskontoret har undersökt. Om en svarstid inom tre månader åstadkoms eller inte har vi inte kunnat bedöma, då inga datum för inkomna markansökningar finns redovisade.

På stadens hemsida finns tydliga beskrivningar om mark- och exploateringsprocessen samt hur exploateringskontoret medverkar i genomförande av projekt från idé till färdigställande. Här annonseras även aktuella anbudstävlingar och nedladdningsbara sammanställningar av markanvisningar. Informationen är tillgänglig och lätt att följa. Det finns möjlighet att ta del av både tjänsteutlåtande och sammanträdesprotokoll via det digitala diariet. I flera fall finns det även möjlighet att ta del av de aktuella avtalen i samband med markanvisningsprocessen, men de bifogas inte alltid till handlingarna. Ett register för markansökningar finns men är inte möjligt att ta del av. Däremot finns det utförliga listor och sammanställningar över vilka byggherrar som erhållit markanvisningar de senaste åren. Däremot finns inga uppföljningar om genomförda och slutförda projekt.

Vid direktanvisning redovisas inte särskilt uttömmande motiv gällande val av metod samt val av byggherre. För anbudstävlingar anges däremot tydligare motiv till varför anbud valts som metod.

### **4.2.4 Utveckling sedan 2006**

Sedan år 2006 har det skett en omorganisation inom förvaltningen och numera har exploateringsnämnden och exploateringskontoret ansvar för markanvisningsprocessen. Den gällande markanvisningspolicyn är från år 2010. Även om det har skett en omorganisation och att policyn har förnyats så arbetar staden fortfarande efter samma principer nu som

år 2006. Staden tillämpar samma kriterier för val av byggherre samtidigt som nya kriterier har blivit viktigare, exempelvis att byggherren ska ha intresse av långsiktig förvaltning av bostäderna för hyresrätter. Alltjämt grundas de flesta markanvisningar på att byggherrarna upp-vaktar staden med idéer och förslag på nya projekt, enligt ”Stockholmsmodellen”.

Fortfarande beaktas konkurrensaspekter vid val av byggherre men vid direktanvisning anges sällan fullständiga motiv. Statskontoret påtalade, vid ärendegranskningen år 2006, att insynen i ärendehantering och motiv till val av byggherre många gånger var fördolt för byggherrarna som vill lära sig vilka kriterier som ska uppfyllas för att få markanvisning samt om urvalet överensstämde med angiven markanvisningspolicy. Samma påpekande kan göras i dag, framför allt eftersom direktanvisning fortfarande är den vanligaste metoden för markanvisning.

Vad gäller prissättning är en förändring att försäljning ska ske till marknadspris för samtliga upplåtelseformer. För hyresrätter kan marken dock fortfarande upplåtas med tomträtt.

### **4.3 Göteborg**

Göteborgs stad är stora markägare. Totalt äger staden cirka 55 procent av den totala marken i kommunen varav en fjärdedel är att betrakta som exploaterbar. Fastighetsnämnden ansvarar för stadens mark- och bostadspolitik och har bland annat uppgiften att förvärva, tillhandahålla och iordningställa samt sälja och upplåta mark. Nämnden utövar den formella ägarrollen vad gäller kommunens fasta egendom. I arbetet med planeringen samarbetar fastighetsnämnden med byggnads- och trafiknämnden utifrån ett gemensamt mål- och inriktningsbeslut.<sup>39</sup> De tre politiska nämnderna tar gemensamt fram ett mål- och inriktningsdokument, ”Ledord och Strategier”, för stadens arbete med stads- och bostadsplanering och den årliga produktionsplanen.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> *Mål- och inriktningsdokument för Byggnads- Fastighets- och Trafiknämnden i Göteborg*

<sup>40</sup> *Ledord och strategier för produktionsplanen*, Samverkan mellan Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret Göteborgs stad (2011)



Fastighetsnämnden har arbetat fram dokumentet ”Anvisning av mark för bostäder. Policy och regler” som innehåller de kriterier och villkor som ska gälla vid samtliga beslut om markanvisning för bostäder på mark som ägs av staden.<sup>41</sup> När ny bebyggelse planeras finns inriktningen att staden ska söka komplettera med underrepresenterade hus typer och upplåtelseformer med differentierade prisbilder, vilket är en del i stadens arbete för att motverka segregation. I stadens budget för 2012 finns ett mål uttryckt om att det årligen ska byggas omkring 2500 bostäder.

#### 4.3.1 Markanvisningsprocessen

Sedan två år tillbaka använder staden hemsidan för att få in idéer och för att presentera kommande projekt. Initiativ och idéer diarieförs idén och läggs i en intern databas. Ofta har flera intressenter kommit in med förfrågningar om bebyggelse på samma markområde.

För att läggas ut på hemsidan måste en projektidé först godkännas av fastighets-, trafik- och stadsbyggnadskontoret som prövar förslaget i flera steg, bland annat i förhållande till bostadsförsörjningsmålen. Fastighetskontoret gör en första bedömning av hur en inkommen projektidé överensstämmer med både översiktsplan och markinnehav, projektets genomförbarhet, ekonomiska hållbarhet och hur kostnadsbilden ser ut. Fastighetskontoret tittar även på tidigare förfrågningar från byggherrar liksom tidigare fattade beslut.

#### Markanvisningsförfarande

De metoder som staden använder sig av vid tilldelning av mark för bostäder är *direktanvisning* och *markanvisningstävling*. Direktanvisning innefattar både direktanvisning i dess traditionella bemärkelse när en byggherre som enda intressent tilldelas mark, men även vad som på andra håll kallas för ett ”jämförelseförfarande” (jfr med beskrivningen av olika typer av förfaranden i kapitel 2).

Om ett förslag till byggnation från en byggherre bedöms lämpligt placeras det i den så kallade ”inkorgen” för en gemensam bedömning av de tre kontoren. Projekt som klarar bedömningen av samtliga kontor

---

<sup>41</sup> *Anvisning av mark för bostäder. Policy och regler* (2009) Fastighetsnämnden Göteborgs stad

hamnar därefter på en väntelista med projekt som kan lyftas in i stadens produktionsplan för bostäder längre fram. Väntelistan innebär att projekt kan prioriteras utifrån uppfyllandet av bostadspolitiska mål, till exempel om ett projekt innehåller ett stort antal bostäder. Då upprättas en produktionsplan gemensamt av kontoren som byggnadsnämnden sedan fattar beslut om. Prioriterat projekt tillgängliggörs sedan på hemsidan där byggherrar kan göra en intresseanmälan. Därefter anvisar staden mark vilket ska ske utifrån kommunens ovan nämnda markanvisningspolicy.

När flera intressenter skriftligen visat intresse för ett markområde jämförs dessa utifrån stadens villkor och kriterier (staden menar att man tillämpar ett öppet förfarande via hemsidan). Sådan direktanvisning med inslag av jämförelseförfarande är den vanligaste anvisningsmetoden i staden.

Markanvisningstävling anses vara resurskrävande och används bara någon gång per år som ett sätt att utmana marknaden och för att finna kreativa lösningar för att beakta olika aspekter, exempelvis sociala. Prekvalificering används som ett första led vid en markanvisningstävling.

### **Fördelning av mark via Älvstranden Utveckling AB**

Det kommunala bolaget Älvstranden Utveckling AB (Älvstranden) äger egen mark, framför allt en stor del av utvecklingsområdet kring älven. Av Statskontorets intervju med tjänstemän framgår att det finns ett kommunstyrelsebeslut angående Älvstrandens mark och att bolagets markanvisningsprocess ska förstås som fristående från den process som sker genom fastighetskontoret. Älvstranden har arbetat fram den s.k. "Älvstrandsmodellen" som är en egen process. Modellen innebär att byggherrar och bolag arbetar utifrån en gemensam målbild. Bolaget fungerar som en katalysator och ansvarar för projektplaneringen medan projektet genomförs av ett konsortium av byggherrar. Bolaget har genomfört cirka åtta projekt.

Ett projekt inleds med en riktad inbjudan från bolaget till byggherrar som får anmäla intresse och bolaget blir ofta uppvaktad av flertalet byggherrar. Älvstranden har även en intressentlista. I inbjudan efterfrågar Älvstranden information gällande byggherrars affärsidé, referensobjekt och ekonomi och det pris intressenten kan tänkas ge för

tomten. Byggherrarna kommer sedan in med en beskrivning som besvarar ovan nämnda frågor. Detta förfarande kan betraktas som ett slags prekvalificering. Beskrivningarna utvärderas och rankas sedan i Älvstrandens utvärderingsmall. Högst ranking leder till erbjudande om att bilda konsortium.

Konsortierna brukar variera mellan 4–7 byggherrar och det har förekommit att bolaget självt medverkat som en av flera byggherrar. Efter att ett konsortium bildats presenterar bolaget en värdering och kalkyl för det aktuella projektet för byggherrarna. Älvstranden använder sig av en auktoriserad värderare. När värderingen är gjord och priset är fastställt får varje exploatör skriva en önskelista över och rangordna vilka lotter respektive byggherre vill göra anspråk på. Ibland värderas lotterna gemensamt med konsortiet. Innan detaljplanen har blivit antagen vet inte de medverkande byggherrarna om vilken lott de ska få. Ett konsortieavtal, motsvarande ett markanvisningsavtal, tecknas sedan. Detta innehåller inga priser eller detaljer utan anger ramarna för hur arbetet ska gå tillväga i konsortiet. När detaljplanen har antagits görs lottuppstyckningen och ett mark- och exploateringsavtal tecknas.

Efter att ett projekt har planerats, tomter ritats ut, priset bestämts och tomter tilldelats preciseras ytterligare krav. Då får byggherrarna veta vilka ytterligare kostnader som tillkommer för byggrätterna. Älvstranden tittar tillsammans med stadsbyggnadskontoret gemensamt på gestaltungsfrågor där bland annat gestaltungs- och teknikkraV formuleras gemensamt av bolaget och stadsbyggnadskontoret. Även stadens miljökrav ska eftersträvas. Det förekommer att Älvstranden tar fram egna miljöprogram.

### **Val av byggherre**

I markanvisningspolicyn preciseras de kriterier som gäller vid markanvisning. Dessa tar fasta på *mångfald* exempelvis gällande upplåtelseform, storlek på lägenheter, prisbilder och hustyper, *ekologi* såsom energi- och resurseffektiva byggnader och tillgänglighet. Ytterligare ett kriterium tar fasta på *socialt åtagande* och innebär att kommunen har rätt att ställa krav på byggherren att uppföra och upplåta exempelvis specialbostäder, lokaler för barn- och äldreomsorg samt lägenheter för hushåll med särskilda behov. Slutligen syftar kriteriet *konkurrens och mångfald på marknaden* till att staden ska främja och arbeta för att fler företag etablerar sig liksom att få in fler intressenter i ett och samma

område för att uppnå variation i bostadsbeståndet till rimliga kostnader för de boende. Hänsyn ska tas till byggherrens ekonomiska stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning.

Kommunen gör ett urval bland intressenter där bedömningen och valet av byggherre presenteras i ett tjänsteutlåtande som prövas av fastighetsnämnden. I vissa fall ges ett fördjupat skriftligt underlag eller muntligt underlag för bedömning till nämnden i samband med beslut om upprättande av markanvisningsavtal. Det fördjupade skriftliga underlaget upprättas av fastighetskontoret om det finns fler intressenter som har gjort en skriftlig anmälan än den/de som förordats markanvisning av kontoret.

### **Prissättning av mark**

Det framgår inte av markanvisningspolicyn vad staden har för principer för att fastställa markpriser. Från Statskontorets intervju med tjänstemän på kommunen framgår att markförsäljningarna ska vara marknadsmässiga men inte prisdrivande. I Göteborg sker prissättning genom värdering och förhandling i samtliga fall av direktanvisning, och fastighetsvärderingarna görs som en marknadsvärdesbedömning. Kommunen använder sig av interna eller externa värderare. Priset bestäms inte i och med markanvisningen och framgår därför inte av markanvisningsavtalen. Från det att markanvisningsavtal tecknats är priset föremål för förhandling.<sup>42</sup>

Marken i Göteborg är antingen föremål för försäljning eller upplåts med hjälp av tomträtt. Tomträtt tillämpas särskilt för att få till stånd byggnation av hyresrätter samt undvika ombildning då tomträttsavgälden vid upplåtelse av marken är lägre än det pris som gäller vid försäljning.

### **Avtal i samband med anvisning och exploatering av kommunal mark**

I och med det tjänsteutlåtande som fastighetskontoret tar fram inför beslut om markanvisning i nämnd, förutsatt att beslutet vinner bifall, får kontoret i uppdrag att upprätta *markanvisningsavtal* med aktuell byggherre.

---

<sup>42</sup> Förslag till utveckling av markanvisningsprocessen Tjänsteutlåtande fastighetskontoret 2009-08-24

I samband med detaljplanens antagande tecknas ett *genomförandeavtal* som också är det mest detaljerade avtalet. Här framgår de krav som kommunen ställer på byggherren. När markanvisningen gäller hyresrätter upplåts marken med tomträtt för vilket ett *tomträttsavtal* tecknas. De avtal som tecknas i Göteborgs stad ska ses som ett avtalspaket med koppling till varandra, då samtliga avtal måste bli godkända för att de ska gälla. Vid anvisning av mark ska de villkor som anges i policyn följas. Förutom villkor gällande exempelvis markanvisningens längd och överlåtelse av markanvisningar återfinns ytterligare villkor. Bland annat har fastighetsnämnden rätt att bestämma upplåtelseform för anvisad mark i form av äganderätt eller tomträtt. Befintliga upplåtelseformer och prisbildning inom ett aktuellt område liksom hur tänkt anvisning kan påverka detta ska redovisas för nämnden i samband med behandling av en markanvisning.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Staden upprättar kvartalsrapporter angående bostadsbyggandet. Antal markanvisningar och exploatörer redovisas. Statskontoret har tagit del av statistik kring antal inkomna förfrågningar om markanvisning och antal beslutade markanvisningar (per exploatörer och region). Det finns ingen uppföljning av genomförandet av beslutade markanvisningar eller resultatet av genomförda projekt.

Det finns inte något kösystem eller intressentregister i staden för markanvisningar. Fastighetskontoret utgår från förfrågningar som har diarieförts och lagts i en databas. Byggherrarna får söka för varje objekt och blir inte kontaktade av staden när en ny projekttidé har inkommit eller fått godkänt.

### **4.3.2 Ärendegranskning**

Ärendegranskningen avser nio markanvisningar mellan åren 2004 och 2012. I fyra ärenden har Statskontoret kunnat följa processen i sin helhet. I två fall har det tecknats ett markanvisningsavtal men markanvisningsprocessen har inte slutförts. I ytterligare två fall, har Statskontoret endast fått tillgång till slutgiltiga avtal. I ett fall har Statskontoret inte tagit del av avtalen. Skälet till att detta ärende ändå redovisas är förekomsten av ett fördjupat underlag som inte finns i något annat fall. Endast ett av de granskade ärendena är en markanvisningstävling. Där

tillämpades inledande prekvalificering. I resterande åtta ärenden tillämpades direktanvisning.<sup>43</sup>

Staden uppger att ett skriftligt underlag upprättas i de fall fler intressenter än den/de som förordats för markanvisning lämnat en skriftlig intresseanmälan för samma område. I fallet Sisjövägen visade ett stort antal byggherrar intresse för markanvisning och Statskontoret har tagit del av ett fördjupat underlag för detta ärende. Dock framgår det inte tydligt varför byggherrarna har valts i förhållande till andra inkomna intresseanmälningar och på vilka grunder övriga aktörer har valts bort.

Som tidigare nämnts är direktanvisning dels ett förfarande där marken anvisas direkt till en byggherre, dels då en eller flera byggherrar väljs bland flertalet andra intressenter. I fem av de åtta direktanvisningarna finns inga övriga intressenter redovisade. Marken har därmed anvisats till den byggherre som anmält intresse för ett område och som bedömts kunna uppfylla stadens förväntningar. I tre av åtta direktanvisningsärenden har det funnits fler än en intressent. I dessa fall har Statskontoret dock inte tagit del av något fördjupat underlag. Således är det svårt att i dessa fall veta på vilka grunder en byggherre valts framför en annan.

Fastighetskontoret informerar byggintressenter om kommande och tidigare beslutade markanvisningar via stadens hemsida där det går att skicka in intresseanmälningar om markanvisningar. I ett av de granskade ärendena har ingen information om ärendet lagts ut då området redan användes som studentbostäder och kontoret bedömt att tomten är särskilt lämpad för ytterligare studentbostäder. En markanvisning föreslogs därmed direkt till en byggherre.

I samtliga fall där marken överläts till försäljning sätts markpriset under förhandling efter att markanvisningsavtalet har tecknats. I endast ett fall var priset fastställt på förhand. Dessutom tillkommer i vissa fall en markanvisningsavgift.

---

<sup>43</sup> En utförlig presentation av de utvalda ärendena återfinns i bilaga 3, finns att ladda ner på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

### **4.3.3 Dokumentation och transparens**

På hemsidan redovisar staden aktuella plan- och byggprojekt samt markanvisningar. Den som önskar kan följa planprocessen i aktuella plan- och byggprojekt då alla handlingar relaterade till detaljplanprocessen finns publicerade. I många fall finns även de tjänsteutlåtanden som fastighetskontoret har tagit fram inför nämndbeslut om upprättande av markanvisningsavtal. Det går även att söka på projekt, dock med varierande framgång, det är främst senare års projekt som tillgängliggjorts elektroniskt. Sidan med markanvisningar riktar sig särskilt till intressenter som kan se kommande markanvisningar, aktuella markanvisningar samt göra intresseanmälan.

Planprocessens olika lagreglerade steg finns dokumenterade, medan de dokument som är av betydelse för markanvisningsprocessen inte är lättillgängliga. Exempelvis publiceras inte det fördjupade underlag som nämnts tidigare i de fall detta har använts. Markanvisnings- eller genomförandeavtalen finns inte heller tillgängliga på hemsidan.

Av Statskontorets ärendegranskning framgår att transparensen i stadens markanvisningsprocess är bristfällig. Bedömningen av val av byggherre framgår inte med tydlighet och framför allt är det svårt för en utomstående att förstå på vilka grunder en byggherre har valts.

### **4.3.4 Utveckling sedan 2006**

Vid Statskontorets förra rapport konstaterades att ärendebehandlingen i nämnden var översiktlig och tjänsteutlåtanden innehöll knapphändig information. Trots att tjänsteutlåtanden i dag innehåller motiveringar till valet av byggherre är dessa fortfarande knapphändiga. Det går inte att utifrån tjänsteutlåtanden förstå varför en byggherre har valts framför en annan.

I 2006 års studie framgick att staden använde sig av ett försiktigt marknadspris vid anvisning av bostadsrätter. För hyresrätter rabatterades marken och staden erbjöd även tomrätter till rabatterat pris som kunde vara lägre i ”oattraktiva” lägen och motsvarade självkostnadspris. Idag framgår det inte tydligt hur prissättningen går till. Vad prissättningen baserats på framgår sällan i policy, tjänsteutlåtanden eller markanvisningsavtal. Enligt staden tillämpas marknadsmässiga priser.

Register över vilka som har fått markanvisningar var inte tillgängliga år 2006. Statskontoret ansåg att det försvårade transparensen kring markanvisningarna. Inför denna granskning har vi på begäran fått tillgång till statistik kring beslutade markanvisningar från kommunen, men för en extern intressent eller allmänhet är informationen fortfarande svårtillgänglig.

## 4.4 Malmö

Malmö stad är stora markägare, men ser också ett behov av att utöka det framtida markinnehavet. Stadens bostadsprojekt framöver utgörs främst av förtätningsprojekt. I staden ansvarar tekniska nämnden för verksamhetsområdet kring kommunala markanvisningar. Tillsammans med fastighetskontoret utförs mark- och exploateringsåtaganden, vilka bland annat innebär att förvärva, iordningställa och upplåta/avyttra byggklar mark som staden äger. I fastighetskontorets arbetsuppgifter ingår att förhandla om villkoren för upplåtelse av stadens mark, detaljplanearbete och samordning av genomförandefrågor. Genom markanvisningsbeslut fördelar tekniska nämnden mark till olika byggherrar för planering av ny bebyggelse.<sup>44</sup>

I stadens *markanvisningspolicy* från år 2007 beskrivs vilken praxis som ska gälla vid anvisning av stadens mark, liksom vilka generella villkor som ställs i samband med detta. Därutöver finns bland annat information om markpris och markanvisningsavgift, beskrivning av försäljning respektive tomträtsupplåtelse, val av byggherre, markanvisningsförfaranden samt vilka mål som vill uppnås med markanvisningar.

Bostadsförsörjningsmål kopplade till markanvisningsprocessen uppdateras kontinuerligt.<sup>45</sup> Det finns ett verksamhetsmål om att tillföra 2 000 byggrätter per år. Malmö stad gör uppföljningar av bostadsbyggandet enligt ett handlingsprogram i form av årliga läges- och kvartalsrapporter samt uppföljningar av planläget.

År 2009 ingick Malmö stad ett samarbete med Peab AB och tecknade en så kallad *avsiktsförklaring* med syftet att gemensamt åstadkomma

---

<sup>44</sup> *Markanvisningspolicy* (2007)

<sup>45</sup> <http://www.malmo.se/Medborgare/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Bostadsforsorjning/Rapporter.html>, avläst 2012-04-20



cirka 3 000 bostäder under en sexårsperiod. Avsiktsförklaringen gäller i första hand byggnation av hyresrätter med rimliga hyresnivåer på stadens mark som upplåts/överlåts. Bostäderna ska ägas och förvaltas av Peab eller av Peab delägda eller närstående bolag.<sup>46</sup>

*Miljöbyggprogram Syd* är ett dokument som ger uttryck för Malmö stads klimatambitioner och är bindande vid en markanvisning.

#### **4.4.1 Markanvisningsprocessen**

Både staden och byggherrar tar initiativ till nya projekt. Staden initierar arbetet när det gäller större stadsutvecklingsområden medan förtättningsområden och liknande oftast påbörjas genom att intressenter kommer in med förfrågningar. Malmö stad har ett internt intressentregister för byggherrar som visar intresse för markanvisning. Registret är indelat efter stadsdelsområde.

För projekt som ska annonseras samarbetar fastighetskontoret med stadsbyggnadskontoret med att sammanställa program inför arbetet med en markanvisningsprocess. Om ett projekt på stadens mark framförs i den senaste lägesrapporten om bostadsförsörjningen är det att betrakta som en annonsering till aktörerna på bostadsmarknaden att staden är intresserad att få in förfrågningar.<sup>47</sup>

#### **Markanvisningsförfarande**

Staden tillämpar *direktanvisning*, *jämförelseförfarande* och *markanvisningstävling*. Om en byggherre har hittat ett lämpligt område på stadens mark och kommer med förslag till bebyggelse kan direktanvisning ges. Anvisning av mark för bostäder ska i störst utsträckning ske genom ett jämförelseförfarande. När staden tar initiativ tillämpas jämförelseförfarande eller markanvisningstävling. Ett jämförelseförfarande genomförs enligt följande modell:

1. Fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret föreslår vilken typ och omfattning av bebyggelse som är aktuell för området. Här kan bostadsförsörjningsprogrammet utgöra vägledning.

---

<sup>46</sup> Förslag till handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö 2009, s. 8

<sup>47</sup> Markanvisningspolicy 2007

2. En kravspecifikation med urvalskriterier tas fram gemensamt av tekniska nämnden och fastighetskontoret och sammanställs i en PM som tillhandahålls intressenterna.
3. Intresserade byggherrar lämnar in förslag i form av enkel skiss eller referensmaterial (detaljfrågor lämnas till ett senare skede).
4. Kontoren bedömer inkomna förslag och utser därefter byggherrar.
5. Tekniska nämnden beslutar om markanvisningsavtal till de byggherrar vars förslag bedömts vara mest intressant.

Markanvisningstävlingar är ovanliga och används i speciella fall på attraktiva tomter och för lämpliga projekt. Tävling ska tillämpas när det är lämpligt och det kan till exempel vara att utveckla ett projekt där arkitektur och innehåll tillsammans med ekonomi är viktiga parametrar.

### **Val av byggherre**

I markanvisningspolicyn redogörs för stadens förhållningssätt gällande arbetet med att främja konkurrensförhållandena på marknaden. Viktning vid urvalet ges för nytänkande och referensobjekt, vissa sociala åtaganden eller för engagemang för stadsmiljöutveckling. Miljö- och hållbarhetsaspekter är även viktiga parametrar som avgör val av byggherre. Byggherrens ekonomiska stabilitet och intresse av långsiktig förvaltning beaktas också. Staden söker undvika att ett fåtal företag får monopolställning på den lokala marknaden.

Om flera aktörer har kommit in med intresseanmälningar för vidareutveckling av bostadsbyggande på samma mark (eller för samma projekt) anges i policyn att förslagen bör vidareutvecklas likt ett jämförelseförfarande, det vill säga att en kravspecifikation med ett antal urvalskriterier bereds.

### **Prissättning av mark**

Den utgångspunkt som gäller för staden är att få en marknadsmässig avkastning på byggklar mark oavsett upplåtelseform. I Malmös markanvisningspolicy anges att markpriset vid försäljning ska utgå från en försiktig uppskattning av marknadsvärdet på den detaljplanerade byggrätten. Staden erbjuder för de som avser att bygga hyresrätter även tomträttsupplåtelse av mark som ett alternativ till försäljning. En *mark-*

*anvisningsavgift* kan tas ut medan marken är obebyggd och ska även kunna ersätta staden under den tid marken är låst.<sup>48</sup>

Prissättning beror på anvisningsförfarande. Vid direktanvisning görs en intern värdering av markpriset. I de fall markpriset inte är känt anlitas istället externa värderare för fastställandet av prisnivåer. För de jämförelseförfaranden som Statskontoret har tagit del av har kravspecifikationerna innehållit ett värderat fast riktpreis för marken. Vid markanvisningstävlingar har intressenter bland annat fått konkurrera och lämna anbud på markens pris.

### **Avtal och krav i samband med markanvisning och exploatering**

I markanvisningspolicyn anges att ett *markanvisningsavtal* ska tecknas när utgångspunkterna för projektet är relativt klarlagda. Ibland föregås beslut om markanvisning av en så kallad markreservation. En reservation fullföljs därefter genom tecknande av markanvisningsavtal. Specifika krav som återges i avtalet kan vara upplåtelseform och i de fall det gäller hyresrätter, att en högsta hyresnivå per kvadratmeter ska gälla för den färdiga bostaden.<sup>49</sup>

I en del markanvisningsärenden förekommer *tilläggsavtal*. Enligt tjänstemän i Malmö görs inte detta i normalfallet utan dessa avtal har varit aktuella i samband med konjunkturnedgång.

När detaljplaneprocessen haft sin gång och planen vunnit laga kraft tecknas slutligen ett *köpeavtal* eller *tomträttsavtal*. Krav som förekommer i avtalen är bland andra att Miljöprogram Syd ska följas, att förmedling av hyresrätter ska ske på Boplats Syd och att någon tävling om den arkitektoniska utformningen ska genomföras.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Malmö stad gör interna uppföljningar av beslutade markanvisningar men saknar en offentlig lista med beslutade markanvisningar. Det finns inte heller någon systematisk uppföljning av genomförda markanvisningar eller utvärdering av bostadsprojekt.

---

<sup>48</sup> *Markanvisningspolicy 2007*, s. 10f

<sup>49</sup> För detaljerad information, se kapitel 2.4.2

#### 4.4.2 Ärendegranskning

Ärendegranskningen avser sju markanvisningar mellan åren 2008 och 2012. I ett av sju ärenden har vi inte kunnat ta del av markanvisningsavtalet och i två av sju ärenden har vi inte tagit del av det slutgiltiga tomträtts- eller köpeavtalet. Slutgiltiga avtalsvillkor har därmed kunnat studeras närmare i fem av sju fall och initiala avtalsvillkor i sex av sju fall.<sup>50</sup>

Av de sju markanvisningar som har granskats har två skett genom direktanvisning, tre har skett med jämförelseförfarande och två har skett med hjälp av markanvisningstävling. För de tre jämförelseförfaranden som undersökts har flera markanvisningar genomförts för en viss etapp eller ett särskilt kvarter. Statskontoret har valt att närmare undersöka ett fåtal av dessa markanvisningar.

I de två markanvisningstävlingar som undersökts var markpris ett av de avgörande kriterierna. En skillnad tävlingarna emellan var att en av tävlingarna innehöll en extra etapp i markanvisningsprocessen som utgjordes av en prekvalificering och bedömning av vinnande förslag gjordes av en tävlingsjury.

Policyn anger att markanvisning normalt ska ske efter jämförelseförfarande men att markanvisning även kan ges som direktanvisning. Statskontoret har tagit del av information ur ett tjänsteutlåtande från januari 2012 av vilket framgår att lite mer än hälften av alla markanvisningar som har gjorts de senaste fem åren har skett enligt ett jämförelseförfarande. Ett fåtal anvisningar har skett genom markanvisningstävlingar och resterande har skett genom direktanvisning.<sup>51</sup> Eftersom staden inte har ett tillgängligt register över antal markanvisningar de senaste åren har vi inte kunnat kontrollera detta.

Gemensamt för de jämförelseförfaranden och markanvisningstävlingar som vi undersökt är deras omfattande markanvisnings- eller tävlingsprogram. Vilka krav som ställs på byggherren och vilket underlag som ska redovisas i samband med intresseanmälan beskrivs noggrant. I

---

<sup>50</sup> I bilaga 3, som finns att ladda ner på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se), ges en utförlig presentation av ärendena.

<sup>51</sup> *Markanvisningspolicy – besvarande av skriftlig framställan ställd till kommunstyrelsen* Tjänsteutlåtande fastighetskontoret 2012-01-16

samtliga ärenden har vi tagit del av utvärderingsmallar eller juryutlåtanden.

Det underlag som ligger till grund för beslut om markanvisning, upplåtelse eller överlåtelse av mark varierar i innehåll och detaljeringsgrad. Underlagen för direktanvisningarna är kortfattade och motiv till val av byggherre förekommer inte. För beslutsunderlag som avser de andra markanvisningsförfarandena är beskrivningarna av ärendena och vad avtalen åsyftar mer uttömmande.

I de fall det anvisas mark för hyresrätter ställs oavvisliga krav på att de ska förbli hyresrätter och förvaltas långsiktigt samt krav på högsta hyresnivå. Markanvisningsavtalen som tecknats för de olika jämförelseförfarandena innehåller bland annat krav om att ingå i en samsarbetsorganisation med övriga byggherrar. Kraven står även beskrivna i köpe- och tomträttsavtalen. Inga markanvisningsavgifter förekommer i markanvisningsavtalen.

De två tilläggsavtal som granskats är projektspecifika och avser framför allt parkeringslösningar, detaljerad information om köpeskillingen/avgälden samt resonemang kring finansiering.

Information om köpeskillning och/eller tomträttsavgäld av marken förekommer i alla typer av avtal. Prissättning varierar med anvisningsförfarande och upplåtelseform, det vill säga att prisnivåerna ibland kan vara internt fastställda, externt framtagna eller inkomna via anbud från marknaden. Det finns en särskild överenskommelse kopplat till tomträttsavtalen om reduktion av tomträttsavgäld om bostadslägenheterna upplåts med hyrerätt.

Alla avtalstyper är detaljrika och omfattande i sitt genomförande. Oftast föregås avtalsparagraferna av en tydlig bakgrundsbeskrivning av ärendet. Av tilläggsavtalen att döma har staden för avsikt att man ska nå överenskommelse om bebyggelse oavsett konjunkturläge.

#### **4.4.3 Dokumentation och transparens**

Dokumentationen kring markanvisningar skiftar med förfarande. För jämförelseförfarande och markanvisningstävling finns utförliga program med tydliga beskrivningar av vad som efterfrågas av marknaden.

Motiv till val av anvisningsförfarande varierar och saknas vid direktanvisningar.

Statskontoret har tagit del av utvärderingsmallar för förslag. Dessa överensstämmer i stort med vad som angivits i markanvisnings- och tävlingsprogram. Med undantag från tävlingsförfaranden saknas detaljerade motiv i beslutsunderlag för val av byggherre. I viss mån förekommer denna information tillsammans med bakgrundsbeskrivningen i de avtal som har tecknats.

Dokumentation över markanvisningsprocessen är svårtillgänglig och viss information har inte funnits tillgänglig. På stadens hemsida finns möjlighet att ta del av generell information om man är intresserad av att bygga bostäder. Det saknas information om stadens markanvisningspolicy och information om hur en intresserad aktör kan kontakta staden. Det står angivet i markanvisningspolicyn att det finns en förteckning över markansökningar gjord av fastighetskontoret. Statskontoret har inte funnit en sådan förteckning men har tagit del av ett internt markansökningsregister.

Sammanträdesbeslut finns tillgängliga via stadens hemsida två år tillbaka i tiden. Inga utvärderingar, tjänsteutlåtande eller avtal som förekommer i markanvisningsprocessen finns bifogade protokollen. Det fanns tydliga sammanställningar över vilka byggherrar som var aktuella för respektive utbyggnadsområde. Bland annat på projektens egna hemsidor men också i tidningen "Planering i Malmö" som ges ut av stadsbyggnadskontoret några gånger per år. En total översikt över aktörer som erhållit markanvisning för bostäder de senaste åren har Statskontoret inte tagit del av, trots att det i policyn står beskrivet att en sådan förteckning finns.

#### **4.4.4 Utveckling sedan 2006**

Vid Statskontorets förra rapport år 2006 fanns en inofficiell markanvisningspolicy. År 2007 antogs en officiell markanvisningspolicy av tekniska nämnden och därmed kan sägas att stadens inriktning vid markanvisningsprocessen har förtydligats för intressenter och allmänhet.

Staden har haft mycket mark att anvisa de senaste åren i och med sina stora stadsutvecklingsprojekt. Redan för sex år sedan arbetade staden med uppdelning av områden för nyexploatering i syfte att få in fler

byggerrar och mer varierad bebyggelse. Fler aktörer än för sex år sedan är i dag aktiva på bygg- och bostadsmarknaden i Malmö. Då var direktanvisning det vanligaste anvisningsförfarandet. Jämförelseförfarandet är ungefär lika vanligt som direktanvisning i dag. Markanvisningsstävlingar var ovanliga även år 2006.

År 2006 hade staden börjat arbeta med att ange motiv till val av byggherre i markanvisningsavtalen. Granskningen av ärendena som har genomförts visar att denna utveckling fortgår. Avtalen innehåller ofta utförliga bakgrundsbeskrivningar av ärendet. Emellertid visar ärendegranskningen att det ibland saknas motiveringar till val av anvisningsförfarande och val av byggherre i tjänsteutlåtanden.

Den information om prissättning vid överlåtelse av mark som Statskontoret har tagit del av har dels inhämtats från markanvisningspoliticyn, dels genom intervjuer. En förändring har skett genom att tomt-rättsupplåtelse för hyresrättsbyggande numera alltid erbjuds som ett alternativ till att sälja marken, till skillnad från år 2006 då det endast förekom undantagsvis.

## 4.5 Uppsala

Uppsala kommun har ett litet markinnehav men arbetar aktivt med att öka tillgången med hjälp av markförvärv. Det finns en politisk inriktning om att förtäta den befintliga bebyggelsen. Kommunen genomförde en stor förändring inom den kommunala förvaltningen vid årskiftet 2011/2012. Då bildades kontoret för samhällsutveckling (KSU). Kontoret har skapats med syfte att utveckla samhällsbyggandet och stadsutvecklingen mot en ökad effektivitet och kvalitet.<sup>52</sup> Aktuella styrdokument är därför antagna innan KSU bildades och innehåller benämningar utifrån den gamla förvaltningsstrukturen.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> <http://www.uppsala.se/sv/Kommunpolitik/Kommunens-organisation/Kontor--forvaltningar/Kontoret-for-samhallsutveckling/>, avläst 2012-04-02

<sup>53</sup> Istället för fastighetsnämnden är det sedan 1 januari kommunstyrelsens mark- och exploateringsutskott (MEX) som ansvarar för kommunens mark- och exploateringsverksamhet. På uppdrag av MEX svarar KSU för den operativa verksamheten i mark- och exploateringsfrågor. I arbetsuppgifterna ingår att förvärva, iordningställa och avyttra kommunal mark för bostadsbebyggelse.

I *Riktlinjer för markanvisningar* från år 2010 beskrivs hur mark för bostäder ska fördelas, de villkor som gäller och vilka anvisningsmetoder som förekommer. Riktlinjerna innehåller också regler och rutiner som gäller vid fördelning av mark och vad som föranleder val av byggherre eller byggherrar. I *Bostadspolitisk Strategi för Uppsala kommun 2010–2014* beskrivs hur kommunen kan leva upp till sitt bostadsförsörjningsansvar genom sina kommunala verktyg för att förverkliga en god bostadsförsörjning. Verktyg som nämns är en ökad planberedskap, en ökning av det kommunala markinnehavet, försöka öka utbudet av hyresrätter genom det kommunala bostadsbolaget, påverka byggkostnader samt att öka tillgängligheten av information till aktörerna på bostadsmarknaden.

Åtgärder som syftar till att främja konkurrens på bostadsmarknaden omnämns i strategin. Bland annat ska kommunen:

- Stärka kontakterna med bostadsmarknadens aktörer i regionen.
- Stimulera till ökad konkurrens genom att attrahera fler aktörer till den lokala bostadsmarknaden.
- Använda markanvisningar för att öka konkurrensen på byggmarknaden, där även mindre byggherrar ska komma ifråga. Nya aktörer som förvaltar hyresrättslägenheter ska bjudas in.
- Kontinuerligt se över och anpassa prissättning av egen mark och andra villkor för att uppnå byggande av hyresrättslägenheter.

#### **4.5.1 Markanvisningsprocessen**

Projektidéer initieras både av kommunen och av byggherrar. När en byggherre visar intresse och ansöker om markanvisning hamnar denne på en intressentlista. Byggherren bjuds därefter in till kommunen för att presentera sitt förslag för berörda tjänstemän och politiker. Om projektet har rätt förutsättningar för ett samarbete påbörjas en process som kan leda till en *direktanvisning*. Tidigare var detta det vanligaste sättet att fördela mark. I dag ska direktanvisning endast ske undantagsvis och konkurrensutsättning med *jämförelseförfarande* ska vara den huvudsakliga modellen.

Förvaltningen tillkännager kontinuerligt nya projekt som är aktuella för markanvisning inom en femårsperiod. Projekten annonseras bland



annat i fackpress och på kommunens hemsida. Då jämförelseförfarande tillämpas skickas förfrågningsunderlaget ut till intressenter på begäran.

### **Markanvisningsförfarande**

I Uppsala anvisas mark genom *direktanvisning*, *jämförelseförfarande* och *markanvisningstävling*. I de fall det inte finns något behov av jämförelseförfarande anvisas marken genom direktanvisningar. I dessa fall väljs den byggherre vars förslag bedöms uppfylla kraven. I de fall kommunen är initiativtagare till projekt tillämpas ett jämförelseförfarande eller en markanvisningstävling.

För *jämförelseförfarande* tillämpar Uppsala följande flerstegsmodell:

1. KSU tar fram ett förfrågningsunderlag med en kravspecifikation, vilket annonseras i fackpress och på kommunens hemsida.
2. Intresserade byggherrar får ta del av förfrågningsunderlaget på begäran. Materialet innehåller olika projektkrav och dessa varierar från projekt till projekt. Utvärderingsgrunder redovisas också i underlaget.
3. Byggherrar med intresse för projektet lämnar förslag och anbud i enlighet med förfrågningsunderlaget.
4. KSU utvärderar de förslag som inkommit samt föreslår för MEX att fatta beslut om markanvisning.

*Markanvisningstävlingar* har hittills varit ovanligt men ska enligt den nya policyn ske framöver och då ändamålet kräver det. I de fall tävlingsförfarandet används gäller det speciella projekt eller platser med mycket attraktiva tomter. Precis som vid jämförelseförfarande tillämpas en flerstegsmodell, anpassat till det enskilda projektets förutsättningar. I förfrågningsunderlag förbundet med tävlingen konkretiseras vilka urvalskriterier som föranleder val av byggherre.<sup>54</sup>

### **Val av byggherre**

I kommunens riktlinjer uttrycks att det ska finnas rimliga konkurrensförhållanden på marknaden och att enskilda byggherrar inte ska få monopolställning. Ett stort markinnehav och/eller många markanvis-

---

<sup>54</sup> Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun 2010

ningar påverkar valet av byggherre och kan vara hämmande vid ett markanvisningsbeslut.

Vid *jämförelseförfarande* tas ett förfrågningsunderlag fram som omfattar en kravspecifikation. Kommunen väljer därefter den byggherre som lämnat bäst förslag utifrån förfrågningsunderlaget. Kommunen tittar exempelvis på anbudsgivarens historik, förslag på upplåtelseformer, energieffektivitet och gestaltning. Projektkraven skiljer sig dock åt från projekt till projekt. Markanvisningstävlingar används vanligen för bebyggelse på attraktiva tomter eller vid speciella projekt. Den byggherre som bedöms ha bäst förslag gällande arkitektur, innehåll och pris vinner tävlingen.

### **Prissättning av mark**

Markprissättning finns beskrivet i kommunens riktlinjer för markanvisningar, priset är antingen fast och framgår då av projektets förfrågningsunderlag, eller så gäller det pris som aktuell byggherre uppgett i anbudet. Priset anges i *markanvisningsavtalet* om det är klarlagt vid tidpunkten för tecknande av avtal. Inför försäljning av marken justeras priset enligt fastighetsprisindex, och det slutliga priset regleras i köpeavtalet.

Markpriserna beror på den upplåtelseform som planeras. För hyresrätter värderas marken till ett lägre pris och det gäller samtliga geografiska lägen i kommunen. Priset bestäms genom en intern värdering. Uppsala tillämpar inte tomträtt som alternativ till att sälja marken för bostadsbyggande.

I samband med markanvisning åläggs byggherren en *markanvisningsavgift*. Markanvisningsavgiften ska täcka kommunens kostnader medan marken är obebyggd och bunden till byggherren. Meningen är att avgiften också ska fungera som ett incitament för att en byggnation på marken verkligen ska ske, det vill säga att byggherren inte ska ha vilande byggrätter.

### **Avtal och krav i samband med markanvisning och exploatering**

Till markanvisningen kopplas villkor genom *markanvisningsavtalet* som kan vara generella,<sup>55</sup> dessa villkor finns angivna i dokumentet

---

<sup>55</sup> För detaljerad information, se kapitel 2.4.2

riktlinjer för markanvisningar, eller projektspecifika, beroende på anvisningsförfarande. I Uppsalas fall kan villkor vara behov av specialbostäder eller ett kvalitets- och hållbarhetskontrakt.

När detaljplanen för området har vunnit laga kraft avyttras marken genom tecknande av *köpeavtal och genomförande av exploatering*. Köpeavtalen är mer specificerade utifrån de bestämmelser som gäller för det specifika området och projektets förutsättningar som villkoras av att detaljplanen vunnit laga kraft. Vanligen förekommande krav i avtalen är bland annat upplåtelseform och byggnadsskyldighet.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Det finns ingen uppföljning av beslutade markanvisningar eller huruvida beslutade markanvisningar leder till genomförda överlåtelse och bostadsprojekt.

#### **4.5.2 Ärendegranskning**

Ärendegranskningen avser sju markanvisningar gjorda mellan åren 2005 och 2012. I tre av sju fall har inte något markanvisningsavtal tecknats och i fem av sju fall har inte slutgiltigt köpe- och exploateringsavtal hunnit upprättas. Slutgiltiga avtalsvillkor för undersökta markanvisningar har därför kunnat granskas i två avtal. Däremot har initiala avtalsvillkor kunnat studeras närmare i fyra markanvisningsavtal.<sup>56</sup>

Sex av sju markanvisningar har skett genom direktanvisning, en anvisning har skett med jämförelseförfarande. I de fall direktanvisning gjorts till privata aktörer (fyra av sex direktanvisningar) har Statskontoret tagit del av aktörernas inkomna intresseanmälningar. I två fall av direktanvisningar framgår i tjänsteutlåtande att avsteg gjorts från huvudprincipen gällande anvisningsförfarande då kommunen velat värna mindre aktörers möjlighet att långsiktigt kunna verka i kommunen och att den tänkta bebyggelsen kompletterar befintliga bostäder. Resterande direktanvisningar saknar bakgrund till val av anvisningsförfarande. Inga andra intressenter tycks ha visat intresse på den ianspråktagna marken för de granskade direktanvisningarna.

---

<sup>56</sup> I bilaga 3, som finns att ladda ner på [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se), ges en utförlig presentation av de utvalda ärendena.

I samband med jämförelseförfarandet blev sju byggherrar anvisade mark och Statskontoret har närmare undersökt ärendegång och markanvisningsavtal för en av dessa anvisningar. Detta jämförelseförfarande är det enda som har granskats och i sammanhanget har Statskontoret tagit del av bedömningsmall för inkomna förslag samt beslutsunderlag för urval av aktörer inför markanvisning. Då ärendet innefattar en för kommunen ny arbetsprocess försvårar detta jämförelsen med andra ärenden. Dessutom innehöll förfarandet ett prekvalificeringssteg för att utveckla kvalitets- och hållbarhetskriterier.

År 2010 antog kommunen det senaste riktlinjedokumentet för markanvisningar. I detta beskrivs att direktanvisningar endast ska ske undantagsvis eller när det inte finns behov av jämförelseförfarande. Ärendegranskningen visar att flera markanvisningar som har gjorts de senaste åren inte har varit i enlighet med det som föreskrivs i riktlinjerna. I övrigt upplevs att de senare direktanvisningarna har skett enligt de fastslagna riktlinjerna med mer eller mindre uttömmande motiv till val av anvisningsförfarande och val av byggherre. Generellt är beslutsunderlag kortfattade. Motiven till val av byggherre vid direktanvisningarna är inte speciellt tydliga i beslutsunderlagen.

I riktlinjerna beskrivs att markanvisningsavtalet reglerar sådana frågor som är utredda vid tidpunkten för avtalet, vilket kan innefatta markpris. Statskontorets granskning visar att information om markpris skiljer sig mellan ärendena. För de ärenden som det finns ett markanvisningsavtal anges aktuellt pris av marken i hälften av avtalen medan det i övriga avtal står att priset ska förhandlas senast i samband med köpeavtal. Kvaliteten på informationen gällande prissättning och värdering i tjänsteutlåtanden varierar stort; tydlig i vissa, knapphändig i andra. I de fall priset inte är givet på förhand beskrivs i markanvisningsavtalen att priset ska motsvara marknadsvärdet vid tidpunkten för marköverlåtelsen. I köpeavtalen regleras slutgiltig köpeskilling beräknat på den totala byggrätten som anges i detaljplanen.

### **4.5.3 Dokumentation och transparens**

Dokumentationen kring markanvisningsprocessen varierar. För jämförelseförfarande och några av direktanvisningarna finns informativa beslutsunderlag, andra tjänsteutlåtanden innehåller mindre information.

Statskontoret har tagit del av en utvärderingsmall över inkomna förslag i jämförelseförfarandet. I beslutsunderlaget är tillvägagångssätt, bedömning, prövning av ansökningar och beslut tydligt beskrivet. Bedömningen av byggherrarna har skett utifrån inkomna ansökningar. För kommunen har förfarandet inneburit en ny arbetsprocess. Processen innehåller ytterligare ett steg (prekvalificering) inför beslut om markanvisning.

I de direktanvisningar som har granskats finns ingen utförlig utvärdering av byggherren. Motiv till val av byggherre framgår i vissa fall inte i beslutsunderlag och en ojämnhet i transparensen kan konstateras. Alla markanvisnings- och köpeavtal innehåller inledande formuleringar med redogörelser för vilka huvudprinciper som ska gälla i samband med avtalet.

Tjänsteutlåtanden och sammanträdesprotokoll finns tillgängliga på hemsidan. Intresseanmälningar sammanställs i ett intressentregister men finns inte tillgängligt på hemsidan. De aktuella avtalen i samband med markanvisningsprocessen finns varken tillgängliga i mötesprotokoll eller är nedladdningsbara i det digitala diariet. Det är också svårt att få information om vilka byggherrar som tidigare anvisats mark i kommunen.

Det är svårt att inhämta information om markanvisningsprocessen på kommunens hemsida. Det kan delvis bero på den omstrukturering och sammanslagning av förvaltningen som hanterar mark- och exploateringsfrågorna. Det finns heller ingen generell information om hur eller på vilket sätt byggherrar kan göra en intresseanmälan, varken angivet i riktlinjerna för markanvisningar eller på hemsidan.

#### **4.5.4 Utveckling sedan 2006**

Sedan Statskontorets förra rapport har kommunen genomfört en genomgripande organisationsförändring.

Statskontoret kommenterade i rapporten år 2006 att det var otydligt hur byggherrar ska kunna bli efterfrågade hos kommunen och att det var svårt för nya aktörer att komma in på marknaden. I dag har förutsättningarna förändrats och kommunen försöker tillämpa ett jämförelseförfarande i större utstäckning. För sex år sedan använde sig kommunen främst av direktanvisningar. Även om jämförelseförfarande i dagsläget

är den metod kommunen främst förespråkar är direktanvisning alltså det vanligaste anvisningsförfarandet. Markanvisningstävlingar har hittills varit ovanligt men enligt den nya policyn ska denna metod tillämpas framöver då ändamålet kräver det. Statskontorets undersökning visar att fler aktörer i dag är aktuella på den lokala marknaden än år 2006.

Fortfarande saknas relevant information på hemsidan och i riktlinjerna för markanvisningar gällande hur aktörer kan agera om de vill ta initiativ och lämna intresseanmälan till kommunen för en markanvisning.

Statskontoret kommenterade år 2006 att beslutsförslagen var kortfattade och att motiven till val av byggherre inte var tydliga. Till viss del är information fortfarande knapphändig men det finns även exempel på ärenden som är grundliga och tillgängliga. Då som nu finns fortfarande inget uppföljningssystem över vilka byggherrar som har fått markanvisningarna, vilket kan försvåra möjligheten att få en överblick av vilka aktörer som är verksamma.

Av rapporten år 2006 framgick att Uppsala tidigare tillämpade ett försiktigt marknadspris med differentierade priser beroende på upplåtelseform vid markförsäljning. Värderingen gjordes på fastighetskontoret eller erhöles genom bud från marknaden. På motsvarande sätt värderas marken idag internt eller genom anbud. Enligt kommunen säljs mark i dag till marknadsmässiga priser.

## 4.6 Linköping

Linköpings kommun har relativt gott om kommunal mark och förutser ett behov av ny mark i framtiden. Diskussioner förs kring kommunens användning av åkermark. I Linköping kommun är teknik- och samhällsbyggnadsnämnden kommunens mark- och bostadspolitiska organ. Nämnden har till uppgift att förvärva, detaljplanelägga, iordningställa och tillhandahålla samt sälja och upplåta kommunal mark för de ändamål, i den omfattning och på de villkor som kommunfullmäktige fastställer. Som ett verktyg för att fullgöra uppdraget fördelar nämnden genom marktilldelningsbeslut kommunal mark.<sup>57</sup> Teknik- och samhällsbyggnadskontoret (TSK) beslutar på uppdrag av nämnden om hur

---

<sup>57</sup> *Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun (2010)*

en marktilldelning ska genomföras samt vilka urvalskriterier som ska användas och hur de ska viktas.

År 2010 antog teknik- och samhällsbyggnadsnämnden prioriteringsdokumentet *Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun*. I dokumentet beskrivs allmänna villkor och urvalskriterier för att en byggherre ska bli aktuell för en marktilldelning. Fördelningsgrunderna är hjälpmedel för att kommunen ska uppnå den inriktning på stadsbyggnad som önskas. I dokumentet beskrivs även tillvägagångssättet vid anbudsförfarande respektive direktanvisning.

#### **4.6.1 Markanvisningsprocessen**

Kommunen tar ofta initiativ till projekt på den kommunägda marken och pekar ut mark som kan och ska exploateras för bostadsbyggnad. Det finns en anmälningslista/e-postlista som byggherrar finns med på om de har anmält sitt intresse hos kommunen. Förtur ska enligt policyn inte ges till intressenter som vänder sig till kommunen med direktförfrågningar om köp av mark/byggrätter och med idéer om kommande bebyggelse, i andra sammanhang än vid marktilldelningstävlingar. Information om nya markanvisningstävlingar går ut till registrerade byggherrar.

#### **Markanvisningsförfarande**

Kommunen använder begreppet marktilldelning för att beskriva det beslut som ger byggherren företrädesrätt, liknande en option, att inom ett visst område under viss tid och angivna villkor fullfölja byggintentionerna genom att förhandla fram villkor och teckna ett markanvisningsavtal. Kommunen uppger att detaljplaneprocessen startar på ett relativt tidigt stadium vilket innebär att markanvisningsprocessen kan förkortas.

En marktilldelning kan ske antingen genom att kommunen anvisar ett område genom *anbudsförfarande* eller *direktanvisning*. En marktilldelning genom anbudsförfarande går till på följande sätt:

1. Vid anbudsförfarande sammanfattas informationen i ett prospekt tillsammans med uppgifter om det aktuella området.
2. Prospektet skickas till intressenterna
3. Förslag lämnas in av intressenter

4. Kommunen gör ett urval av intressent/er
5. Bekräftelse av marktilldelningen sker via ett marktilldelningsavtal med utvalda intressent/er
6. Markanvisningsavtal tecknas när erforderliga villkor är uppfyllda.

Vid direktanvisning beslutar kommunen att mark ska tilldelas byggherren utan någon föregående anbudsinbjudan eller marktilldelningstävling. Direktanvisningar ska endast ske i undantagsfall.

### **Resecentrum Mark och Exploatering i Linköping AB**

Linköping har ett kommunalt exploateringsbolag - Resecentrum Mark och Exploatering i Linköping AB (ResMex). Bolaget har fått i uppdrag att förvärva samt planera och genomföra exploatering inom området för det blivande Resecentrumområdet.<sup>58</sup>

### **Val av byggherre**

För att en byggherre ska bli aktuell för en marktilldelning har kommunen ett antal allmänna villkor som alltid måste följas. Dessutom har kommunen ställt upp ett antal kriterier för kommunens bedömning som anges i *Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun*:

- Markpris
- Mångfald i boendet
- Ekologi
- Tillgänglighet
- Konkurrens och mångfald på marknaden
- Boendekostnader
- Gestaltning
- Tidplan för genomförande

Hänsyn tas även till byggherrens ekonomiska stabilitet. Varje bostadsprojekt har sina egna förutsättningar och värderas individuellt. Bedömningsgrunderna för marktilldelningen kan ändras i varje enskilt bostadsområde och kriterierna kan variera från fall till fall beroende på projektets typ, läge och omfattning. Ett eller flera kriterier kan användas.

---

<sup>58</sup> <http://www.resmex.se/OmOss.aspx>, avläst 2012-03-29



Vid anbudsförfarande gör kommunen ett urval av intressenter utifrån redan fastställda kriterier som finns beskrivna i policyn. Även vid direktanvisning gäller kommunens huvudkrav och kommunen kan också komma att ställa upp ett antal kriterier för att den byggherre som diskussioner pågår med ska få köpa byggrätten.

### **Prissättning av mark**

Enligt markanvisningspolicyn säljer kommunen mark till marknadsmissiga priser. Ett grundkrav när kommunen äger mark är att de inkomster kommunen får in vid markförsäljning alltid minst ska täcka utgifter för utbyggnad av gator, parker och annan allmän plats. Då marknadspriset inte är känt bör inte direkttilldelning av marken göras.<sup>59</sup> Kommunen tillämpar i huvudsak markanvisningstävlingar och prissättning sker därmed efter marknadens värdering. Någon mer utförlig information kring prissättning av mark framgår inte av markanvisningspolicyn. Ärendegranskningen visar dock att marktilldelningsavgift kan förekomma.

### **Avtal och krav i samband med markanvisning och exploatering**

Vid beslutet om att ge en byggherre företrädesrätt, liknande en option att fullfölja byggintentionerna tecknas ett *marktilldelningsavtal*. Genom avtalet regleras byggherrens rätt att inom ett visst område under viss tid och angivna villkor fullfölja byggintentionerna genom att förhandla fram villkor och teckna markanvisningsavtal med kommunen som markägare.

Då en marktilldelning kan genomföras efter antagen detaljplan fullföljs detta med att ett *markanvisningsavtal* tecknas. I många delar kan markanvisningsavtalet liknas vid ett exploateringsavtal. De huvudkrav som kommunen ställer gäller även vid direktanvisning. Kommunen har ett antal kriterier även vid en direktanvisning för byggherrar.

Kommunen strävar efter att främja en mångfald i boendet. Det ska finnas en variation när det gäller upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar inom kommunen som helhet men även inom olika stadsdelar och områden. Kommunen har fastställt ett mål om att minst 20 procent av respektive upplåtelseformer (äganderätter, bostadsrätter och hyresrätter) ska finnas i alla stadsdelar i Linköpings tätort. Krav kan

---

<sup>59</sup> *Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun (2010)*

även ställas på byggherren gällande exempelvis kvalitets- och miljöprofil, gestaltning och tidplan för genomförande.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Kommunen saknar ett särskilt system för redovisning och uppföljning av markanvisningar.

#### **4.6.2 Ärendegranskning**

Statskontoret har granskat sex ärenden mellan åren 2006 och 2012. I tre av fallen hade markanvisningsavtal inte tecknats. I övriga fall har markanvisningsprocessen kunnat följas i sin helhet.

I fyra av sex ärenden framgår det i tjänsteutlåtanden vilka kriterier byggherrarna har bedömts efter vid marktilldelningen. I flertalet av fallen ges en hänvisning till kommunens utvärderingar. I sådana utvärderingar framgår hur kriterierna viktats, vilka poäng respektive byggherre erhållit samt vilka byggherrar som lämnat intresseanmälan men inte tilldelats mark.

Det finns exempel på processer som inte varit lika tydliga. I ett fall togs ärendet endast upp till beredning i presidiet. I ett annat fall skedde enbart en muntlig beredning. Det fanns dock en separat utvärdering respektive lista över inkomna anbud från varje intressent. I ett ärende, det enda med direktanvisning som ingår i Statskontorets granskning, framgår det inte på vilka grunder byggherren har valts. Anvisningsförfarandet motiverades med att det rörde sig om en påskyndad process.

År 2010 antog kommunen prioriteringsdokumentet *Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun*. Ärendegranskningen visar att marktilldelningen sedan dess tycks följa den gång som beskrivs i dokumentet. Kommunen tillämpar i huvudsak markanvisningstävlingar medan direktanvisningar endast sker i undantagsfall.

Statskontorets granskning visar att markpris inte alltid är det avgörande urvalskriteriet. I ett fall var markpriset det enda kriteriet.

#### **4.6.3 Dokumentation och transparens**

Dokumentationen kring markanvisningsprocessen i kommunen är i flertalet av de granskade ärendena tydlig. Normalt viktas de uppsatta

kriterierna och viktningen anges då i anbuds-/tävlingsunderlaget. Kommunen gör sedan ett urval av de inkomna intresseanmälningarna med utgångspunkt i hur väl de uppfyller kriterierna. Förslag till beslut presenteras sedan i en separat utvärdering och/ eller tjänsteutlåtande.

Trots att marktilldelningsprocessen såsom den beskrivs i dokumentationen i allmänhet är transparent bör det noteras att informationen är otillgänglig och svår att få tag på. Statskontoret har fått ta del av dokumentation via tjänstemän, men för olika byggherrar och den breda allmänheten kan det vara svårt att finna marktilldelningshandlingar i kommunens arkiv och via hemsidan. Det faktum att kommunen saknar ett markanvisningsregister gör att man inte kan få information om vilka byggherrar som tidigare tilldelats mark.

#### **4.6.4 Utveckling sedan 2006**

År 2006 saknade kommunen en markanvisningspolicy. Kommunfullmäktige antog år 2010 ett prioriteringsdokument där villkor, urvalskriterier och tillvägagångssätt vid marktilldelningar redogjordes. Ärendegranskningen visar att de ärenden som initierats sedan år 2010 har följt policyns riktlinjer. Policyn har klargjort processen.

Kommunen började arbeta med markanvisningstävlingar år 2004. Markanvisningstävlingar är i dag det mest förekommande anvisningsförfarandet, direktanvisningar sker endast i undantagsfall.

Statskontoret noterade år 2006 att det för en extern intressent kunde vara svårt att vid en granskning finna marktilldelningshandlingar i kommunens arkiv. Svårigheterna att få insyn i kommunens ärenden återfinns än i dag. Informationen i diariet är otillgänglig och för att kunna ta del av dokument får man vända sig till registratorm hos kommunen.

I rapporten år 2006 konstaterades att kommunen saknade ett markanvisningsregister där det enkelt går att se vilka som har anvisats mark under förfluten tid. Detta är fortfarande fallet i dag. Kunskapen om vilka som tilldelats mark finns hos berörda tjänstemän.

## 4.7 Västerås

Västerås stad har relativt mycket mark, dock är det inte en särskilt stor andel av marken som är exploaterbar. En restriktion i markfrågan är exempelvis statliga politiska initiativ till bevarandet av jordbruksmark. I staden ansvarar fastighetsnämnden för stadens bostadsförsörjning och representerar Västerås stad som markägare och beslutar om till vem och under vilka premisser marktilldelning ska göras. Nämnden ansvarar även för initiering av planläggning för bostäder och har även till uppgift att bevaka stadens ekonomiska intressen och delta i detaljplaneprocessen. Till nämnden hör fastighetskontoret som tar fram avtal och tjänsteutlåtanden samt verkställer i enlighet med nämndens beslut.

För markanvisningar har staden tagit fram en *markanvisningspolicy för bostadsmark* från år 2010, som syftar till att alla intressenter i kommunen ska vara föremål för samma bedömningsgrunder genom klargörandet av stadens riktlinjer.<sup>60</sup> I policyn redogör staden även för grundkriterier som en byggherre måste uppfylla för att erhålla markanvisning samt områdesspecifika urvalskriterier och urvalskriterier som särskilt bör tas i beaktande.

Enligt stadens bostadsstrategiska program ska strategiska markförvärv möjliggöra lägre boendekostnader och ökad integration. Vidare framgår att staden ser bostadsplanering som en gemensam angelägenhet för kommunen och marknaden, där staden styr var nybyggnationen ska ske medan marknaden bygger.<sup>61</sup>

### 4.7.1 Markanvisningsprocessen

Projektidéer initieras ungefär till lika stor del av staden och byggherrar. Staden uppger att detaljplanearbetet i stor utsträckning sker tillsammans med aktuell byggherre. Det finns en strävan efter att ta fram fler och mindre detaljplaner för att öka antalet byggherrar.

Staden anordnar byggherreträffar med intressenter som är verksamma i staden. Dessa möten äger rum cirka en gång om året och sker enskilt med respektive intressent, där politiker och tjänstemän från fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret med respektive tillhörande nämnd

---

<sup>60</sup> *Markanvisningspolicy för bostadsmark* (2010)

<sup>61</sup> *Kommunalt bostadsstrategiskt program* (2009) Västerås stad, s. 8

närvarar. Förutom att byggherren ges möjlighet att presentera idéer kan staden ställa frågor till intressenten gällande hur denne uppfattar marknaden i form av exempelvis hinder och möjligheter. Enligt staden är detta ett sätt att få nya idéuppslag till exploatering.

Initiativ till markanvisningar annonseras på hemsidan. Information om markanvisning går ut till de byggherrar som finns med på stadens intressentlista, vilket i dagsläget består av ett tjugotal intressenter. De byggherrar som har visat intresse hamnar på listan.

### **Markanvisningsförfarande**

Enligt markanvisningspolicyn inhämtar staden idéer utifrån angivna kriterier genom antingen en så kallad öppen förfrågan till marknaden, eller genom direkt förhandling med de aktörer som staden bedömer uppfyller kriterierna på bästa sätt. För att belöna kreativitet och idéskapande kan staden i vissa fall förhandla direkt med en byggherre, om denne kommit med en specifik projektidé för ett område.

I intervjun med kommunföreträdare uppgavs att ett så kallat *urval* (anbud med kriterier), *markanvisningstävling* och *direktanvisning* är de förfaranden som tillämpas. Direktanvisning och urvalsförfarandet sägs förekomma i lika stor utsträckning medan tävlingar endast förekommer i enstaka fall.

### **Mälarstranden Utveckling AB**

För stadens stora stadsutvecklingsprojekt Öster Mälarstrand bildade staden gemensamt med Peab och JM bolaget Mälarstranden Utveckling AB (MUAB) för att hantera den omfattande marksanering som krävdes för att möjliggöra bostadsexploatering i området. För detta område fastställdes markpriset i samband med att bolaget bildades. Staden har markfördelningsrätt för 50 procent av byggrätterna medan Peab respektive JM har rätt till 25 procent vardera av byggrätterna.

### **Val av byggherre**

Enligt stadens markanvisningspolicy ska staden eftersträva mångfald bland bostadsproducenterna både vad gäller små och stora byggherrar, lokala och nationella/ internationella, liksom byggherrar med olika inriktning vad gäller hustyper och upplåtelseformer. Staden har uppgett

att man även tar hänsyn till om byggherren har många anvisningar sedan tidigare och möjligheterna till att hålla sig till tidsramarna.

Byggherrar måste uppfylla ett antal grundkriterier för att få en markanvisning. Om byggherren inte är känd sedan tidigare tar staden hänsyn till företagets organisation och historik, ekonomiska status, affärsidé och referensobjekt och bedömer om företaget har den kompetens och stabilitet som krävs för att kunna genomföra projektet.

För varje aktuellt område gör staden en enskild bedömning om lämpligt tillvägagångssätt och områdesspecifika urvalskriterier som ska gälla vid markanvisning. I markanvisningspolicyn anges att det exempelvis kan handla om önskad upplåtelseform, utformning av bebyggelse eller en vilja att få in en ny aktör i området. Hänsyn tas även till de bostadspolitiska målen som finns angivna i andra dokument, såsom det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet och andra strategiska planer. Staden kan även ange vissa urvalskriterier som särskilt ska tas i beaktning vid markanvisning, exempelvis en blandning av upplåtelseformer och energieffektivt byggande.

### **Prissättning av mark**

Enligt policyn sker prissättning av mark enligt marknadsvärdesprincipen och prissättningen ska följa fastighetsmarknadens prisutveckling. Samtidigt ska staden söka undvika att bidra till upptrissning av prisnivån. En gång per år fastställs riktpriiser för flerbostadshus, men för varje enskilt försäljningsobjekt görs även en enskild värdering. Staden har upphandlat två värderingsfirmor och tidigare värderingar kan användas som referenspunkt istället för att en ny värdering genomförs inför varje projekt. Om marken är planlagd och tomten är bildad tar kommunen ut en optionsavgift som enligt policyn motsvarar skälig ränta på markvärdet.<sup>62</sup>

Staden har under en längre tid tillämpat tomträttsinstitutet och upplåtelse med tomträtt erbjuds som ett alternativ till att köpa marken till marknadspris. Tomträttsupplåtelse används i dag strategiskt för att stimulera byggandet av hyresrätter och nå upp till det bostadspolitiska målet att en tredjedel av allt bostadsbyggande ska vara hyresrätter. Ett

---

<sup>62</sup> *Markanvisningspolicy för bostadsmark (2010)*

annat alternativ kan vara ”paketlösningar”, där byggherren åtar sig att producera hyresrätter, men får samtidigt en annan tilldelning av mark på andra villkor, t. ex bostadsrättsproduktion. Tomträttsavgälden värderas utifrån värderad mark i samma zon.

### **Avtal och krav i samband med markanvisning och exploatering**

Av markanvisningspolicyn framgår att avtal upprättas med tilltänkt byggherre i samband med beslut om markanvisning i fastighetsnämnd eller delegation. Om exploateringsarbetet är i ett tidigt skede i exploateringsprocessen – innan planarbetet påbörjats eller hunnit så långt – ska *optionsavtal* upprättas. Optionsavtalet gäller vanligtvis två år, men rätt till förlängning kan medges om parterna är överens och det är inte ovanligt att tidsspännet delas in i etapper.<sup>63</sup> Om man är i ett senare skede där detaljplan kanske redan finns framtagen upprättas *köp- och exploateringsavtal* direkt.

Staden uppger att de har högre ambitioner än Boverkets byggregler (BBR). Kraven kan bland annat yttra sig i energi, upplåtelseform, byggnadsskyldighet och utifrån vad som uppstår i planprocessen, exempelvis gestaltning. Enligt policyn ska staden styra mot ett varierat utbud av upplåtelseformer. Ett mål är även att alla nya byggnader ska uppföras enligt principen för lågenergihus, vilken är definierad och antagen av kommunfullmäktige. Andra krav kan exempelvis vara i form av att byggherren ska bekosta vissa gatukostnader, men vem som ska stå för dessa kostnader ska ha klargjorts inför tecknandet av köp- och exploateringsavtal.

### **Uppföljning av markanvisningar**

Staden har inget särskilt system för redovisning och uppföljning av markanvisningar.

#### **4.7.2 Ärendegranskning**

Ärendegranskningen består av fyra markanvisningar genomförda mellan 2009 och 2012. I ett ärende har Statskontoret inte haft tillgång till några avtal. I ytterligare ett ärende var processen inte avslutad och det

---

<sup>63</sup> Av dokumentationen framgår även att det i kommunen har tecknats så kallade markanvisningsavtal, ramavtal och samverkansavtal. Optionsavtal kan vara jämförbart med markanvisningsavtal då kommunen förefaller nyttja dessa begrepp både synonymt och parallellt.

hade inte tecknats något köpeavtal. I resterande två ärenden har Statskontoret kunnat följa markanvisningsprocessen i sin helhet.

Det råder oklarhet angående markanvisningsförfarandet i de granskade ärendena. För två av de granskade fallen anger staden i befintlig dokumentation att det har skett en ”inbjudan till markanvisning” medan det i inkomna förslag från byggherrar benämns som en ”markanvisningstävling”. Därutöver har staden tillämpat en anbudsförfrågan och i ytterligare två fall har mark direktanvisats.

I ett av de två ärenden med direktanvisning valde staden att anvisa mark direkt till en byggherre som tre år tidigare anvisats mark som visade sig vara olämplig för byggnation. Markanvisningen var en ersättning för den tidigare förlorade anvisningen. Vid det andra ärendet där direktanvisning tillämpats uppläts marken med tomträtt. Här gavs markanvisningen till en byggherre som bedömdes uppfylla stadens grundläggande kriterier för markanvisning och som dessutom visat en hög ambitionsnivå vad gäller klimateffektivt byggande.

Enligt policyn ska en blandning av upplåtelseformer och ett energieffektivt byggande tas i särskild beaktning vid markanvisning. Detta återspeglas i de ärenden som Statskontoret granskat. Energieffektivitet är ett återkommande krav i markanvisningarna. I ett område ställde staden krav på att 50 procent av byggrätterna skulle upplåtas som hyresrätter. Processen fick dock avbrytas då inget av de inkomna förslagen bedömdes leva upp till förväntningarna.

I de fall som staden gått ut med en öppen förfrågan om markanvisning har ett flertal kriterier, exempelvis markpris och gestaltning legat till grund för val av byggherre. Endast i ett har markpriset varit en förutsättning och urvalsprocessen har därmed varit inriktad på platsanalys, gestaltning och hur förslaget förhållit sig till detaljplanens intentioner.

### **4.7.3 Dokumentation och transparens**

I samtliga av de granskade fallen framgår beslutsunderlag och motiv till val av byggherre i tjänsteutlåtanden, sammanträdesprotokoll eller på hemsidan. Vid de tillfällen som staden bjudit in marknadens aktörer till markanvisning har urvalsprocessen tydligt framgått i separata utvärderingar.



I enskilda fall saknas dock information. I ett projekt är det staden som anvisat byggrätter men det är MUAB som tecknat avtalen. Dessa avtal har Statskontoret inte tagit del av. Tillgången på kommunens dokumentation gällande processens slutskede har därmed varit ofullständig.

Tillkomsten av en markanvisningspolicy har underlättat förutsägbarheten i markanvisningsprocessen i staden. Numera är likvärdiga bedömningsgrunder och stadens riktlinjer fastställda. Enligt markanvisningspolicyn tillämpas öppen förfrågan till marknaden, direkt förhandling med de aktörer som bedöms uppfylla stadens kriterier på bästa sätt samt direkt förhandling med en byggherre som lämnat en idé för ett specifikt område. Markanvisningstävling är en benämning som förekommer i några av de granskade ärendena och i Statskontorets samtal med staden. Det råder viss oklarhet kring val av benämning på olika anvisningsförfaranden.

På stadens hemsida finns aktuell information kring pågående ärenden, utvärdering av inkomna gestaltungsförslag och anbud, beslut om markanvisning samt idéskisser. Staden saknar dock ett utvecklat uppföljningssystem och register över inkomna intresseanmälningar.

#### **4.7.4 Utveckling sedan 2006**

Vid Statskontorets rapport år 2006 saknade staden en skriftlig och politiskt förankrad markanvisningspolicy. Det ansågs ge en ökad flexibilitet i arbetet med markanvisningar. Detta medförde dock att marktilldelningen blev svår att förutsäga. Sedan år 2010 har staden en markanvisningspolicy för bostadsmark som syftar till att klargöra stadens riktlinjer vid markanvisning. På så vis ska samtliga intressenter göras föremål för likvärdiga bedömningsgrunder.

År 2006 hade staden gått över till att använda sig av anbudsförfarande i större utsträckning från att tidigare uteslutande använt sig av direktanvisningar. I dag används direktanvisning och anbudsförfarande i vardera lika stor omfattning. Tävlingar förekommer i enstaka fall.

År 2006 tillämpade staden försiktigt marknadspris för att inte bli marknadsledande, samtidigt som de ville värna stadens ekonomi. I dag framhålls bland annat i markanvisningspolicyn att prissättning av mark ska ske enligt marknadsvärdesprincipen, men målsättningen att inte vara prisdrivande kvarstår. Staden övervägde år 2006 att arbeta mer

med tomträttsinstitutet. I dag används tomträttsinstitutet strategiskt för att stimulera byggandet av hyresrätter.

Vid tiden för Statskontorets rapport år 2006 dominerades marknaden av ett fåtal stora byggherrar. För att få in fler aktörer hade staden börjat arbeta med att dela in byggnationsområden i mindre delar för att gynna små aktörer med mindre kapacitet. Detta arbete är något som staden har fortsatt med.

Statskontoret bedömde att transparensen var låg år 2006. Varken byggherrar eller allmänheten gavs möjlighet till insyn i kommunens resone-mang i olika ärenden. Avsaknaden av ett register över intresseanmälningar bedömdes försvåra insynen. Staden saknar fortfarande ett sådant register eller ett utvecklat uppföljningssystem för markanvisningar. Däremot har staden i dagsläget ett intressentregister med aktiva byggherrar, där byggherrar som varit i kontakt med staden finns med och får information om kommande projekt. I dag annonseras även markanvisningarna på stadens hemsida. Detta varierar dock med anvisningsförfarande.

## **4.8 Sammanfattning av markanvisningar i sex kommuner**

I tabell 4:1 sammanfattas markanvisningsförfarandet i de sex särskilt granskade kommunerna.

I tabellen sammanfattas markanvisningsförfarandet i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås så som det framställts i kommunens dokumentation och vid intervjuerna med kommunerna. Detta är en generell bild av hur processen ska se ut. Enligt våra intervjuer med byggherrar och i ärendegranskningen förekommer det avvikelser från denna bild.

**Tabell 4:1 Markanvisningar i sex kommuner**

Kommun	Markn�nehav	Riktlinjer	Initiativ	Intressent- register	Förfarande	Kriterier	Annonsering	Krav	Markv�rdning & prissättning
Stockholm	Stort	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Direktanvisning Anbud	Ekonomi Boendekostnad Gest�llning Miljöprofil Referensobjekt Långsiktig förvaltning Pris	Hemsida	Miljöprogram Gest�llning Energihushållning	Intern v�rdning/andub Tillämpar tomträtt
Göteborg	Stort	Ja	Kommun och byggherre	Nej	Direktanvisning Tävling	Mångfald/upplåtelse Ekologi/energi Socialt �lagande Gest�llning Ekonomi Mångfald	Hemsida	Mångfald/upplåtelse Ekologi/energi Socialt �lagande Gest�llning Ekonomi Mångfald	Frang�r ej Tillämpar tomträtt
Malmö	Stort	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Tävling Direktanvisning Jämförelse- förfarande	Miljo Gest�llning Referensobjekt Socialt �lagande	Intressentlista	Miljöprogram Gest�llning Upplåtelseform Hyresnivå	Intern och extern v�rdning Tillämpar tomträtt
Uppsala	Litet	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Direktanvisning Jämförelse- förfarande	Referenser Upplåtelseform Energiaktivitet Gest�llning	Intressentlista Hemsida Lokal/regional press	Specialbostäder Energi/miljo h�llbarhetskontrakt	Intern v�rdning Tillämpar inte tomträtt
Linköping	Relativt stort	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Anbud i huvudsak Direktanvisning	Markpris Mångfald, tillgänglighet och boendekostnad Ekologi Gest�llning	Intressentlista	Kvalitets- och miljöprofil Gest�llning Tuplan Upplåtelseform	V�rdning genom andub Frang�r ej
Västerås	Relativt stort	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Tävling Direktanvisning	Ekonomi Referensobjekt Upplåtelseform Mångfald och konkurrens Energiaktivitet	Hemsida Intressentlista Lokal/regional press	Byggnadsskyddighet Energi/miljo Upplåtelseform Gest�llning	Extern v�rdning och andub Tillämpar tomträtt

## 4.9 Markanvisningar i tio mindre kommuner

Vi har som beskrivits tidigare studerat ytterligare tio mindre och medelstora kommuner för att se om markanvisningsförfaranden skiljer sig mellan dessa och de sex största storstads- och tillväxtkommunerna. De kommuner som ingår i denna studie är Härryda, Lerum, Trosa, Strängnäs, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö, Sollentuna och Skellefteå. I det ursprungliga urvalet valdes tolv kommuner ut varav två visade sig inte arbeta med markanvisningar i någon nämnvärd utsträckning. Urvalet av kommuner har bland annat baserats på kommunernas storlek, deras placering i tillväxtregioner samt huruvida de i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2012 har uppgett att de har balans eller brist i bostadsbeståndet.<sup>64</sup> Vi har även sökt få en spridning bland kommunerna i enlighet med Boverkets kommungruppsindelning<sup>65</sup> liksom mellan olika regioner och delar av landet.<sup>66</sup>

Åtta av tio kommuner har redovisat brist i bostadsbeståndet i årets bostadsmarknadsenkät (Härryda, Lerum, Strängnäs, Trosa, Nacka, Järfälla, Täby och Tyresö). Resterande två kommuner (Skellefteå och Sollentuna) har redovisat balans. Förekomsten av en antagen markanvisningspolicy varierar mellan kommunerna. I de fall det finns någon typ av riktlinjer eller andra dokument som kommunerna arbetar efter har vi valt att redogöra för dessa.

Undersökningen har genomförts genom telefonintervjuer och dokumentstudie av policys, riktlinjer alternativt andra dokument som i intervjuerna lyfts fram som centrala i arbetet med just markanvisningar. Vi har i denna del av studien inte undersökt hur ambitioner och riktlinjer följs i det konkreta arbetet genom att granska ärenden. I Bilaga 2, Markanvisningar i tio kommuner, i rapporten redogörs mer ingående för hur de studerade kommunerna arbetar med markanvisningar.

---

<sup>64</sup> Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*

<sup>65</sup> Boverket (2006) *Bostadsmarknaden år 2006–2007. Slutsatser av Bostadsmarknadsenkäten 2006*

<sup>66</sup> Härryda och Lerums kommun ingår i kommungruppen Storgöteborg, Trosa kommun i grupp övrig kommun med färre än 25 000 invånare, Strängnäs kommun i grupp övrig kommun med fler än 25 000 invånare, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö och Sollentuna kommun ingår i grupp Storstockholm samt Skellefteå kommun ingår i grupp högskoleort med färre än 75 000 invånare.

I tabell 4:2 sammanfattas markanvisningsförfarandet i kommunerna.

**Tabell 4:2 Markanvisningar i tio kommuner**

Kommun	Markneshav	Riktlinjer	Initiativ	Intressentregister	Förfarande	Kriterier	Annonsering	Krav	Markvärdering & prissättning
Härnäs	Stort	Ja	Kommun	Frångår ej	Tävling Direktanvisning	Ekonomi Pris Gestaltning Energi/miljö Referensobjekt	Bostadsförshj- ningsprogram	Enligt PBL Energi/miljö Hyresnivå Gestaltning Byggnadsstyrelse Kommunal service	Intern värdering Tillämpar ej tomtått
Lerum	Relativt stort	Nej	Kommun	Frångår ej	Tävling Direktanvisning	Pris Gestaltning Energi/miljö Hyresrätt	ÖP	Enligt PBL Energi/miljö Hyresrätt Gestaltning Kommunal service	Extern värdering Tillämpar ej tomtått
Trosa	Litet	Nej	Kommun	Ja	Tävling Anbud Direktanvisning	Pris Gestaltning Referensobjekt Arkitektur	ÖP Intressentlista	Enligt PBL	Intern värdering/anbud Tillämpar ej tomtått
Strängnäs	Relativt stort	Ja	Kommun och byggherre	Ja	Tävling Anbud Direktanvisning Arkitektur	Pris Gestaltning Arkitektur Hyresrätt	Intressentlista Hemsida	Enligt PBL Energi/miljö Gestaltning	Intern värdering/läving Tillämpar ej tomtått
Täby	Stort	Ja	Kommun (inkl. bolaget TFAE)	Ja	Anbud Direktanvisning	Ekonomi Pris Gestaltning Energi/miljö	Intressentlista Hemsida Lokal/regional press	Hyresrätt Kommunal service Byggnadsstyrelse	Extern värdering/anbud Tillämpar ej tomtått
Järfälla	Stort	Ja	Kommun	Ja	Tävling Direktanvisning	Ekonomi Referensobjekt Hyresrätt	Hemsida Intressentlista Lokal/regional press	Enligt PBL Byggnadsstyrelse Kommunal service Hyresrätt	Extern värdering Tillämpar ej tomtått
Nacka	Relativt litet	Nej	Byggherre	Ja	Tävling	Ekonomi Pris Energi/miljö Hyresrätt	Intressentlista	Enligt PBL Kommunal service	Extern värdering Tillämpar tomtått
Tyresö	Relativt stort	Nej	Både kommun och byggherre	Frångår ej	Tävling Direktanvisning	Ekonomi Pris Energi/miljö	ÖP	Enligt PBL Energi/miljö Byggnadsstyrelse	Extern värdering/läving Tillämpar ej tomtått
Sollentuna	Stort	Ja	Byggherre	Ja	Tävling Anbud Direktanvisning	Ekonomi Pris Gestaltning Energi/miljö Referensobjekt	ÖP Intressentlista Hemsida Lokal/regional press	Enligt PBL Hyresrätt Kommunal service	Extern värdering Tillämpar tomtått
Skellefteå	Relativt stort	Nej	Byggherre	Frångår ej	Tävling Direktanvisning	Ekonomi Referensobjekt Idé	ÖP	Enligt PBL Energi/miljö Kommunal service	Frångår inte Tillämpar ej tomtått

Åtta av de tio studerade kommunerna uppger att de har ett stort eller relativt stort *markinnehav*. Hur stor andel av markinnehavet som utgör exploaterbar mark varierar. Endast tre av de tio studerade kommunerna har en politiskt antagen och offentliggjord *markanvisningspolicy*, en kommun arbetar efter interna *riktlinjer*. Resterande kommuner saknar helt någon policy eller liknande riktlinjer för markanvisningar. Avsaknad av markanvisningspolicy kan i vissa fall vara kopplat till ett litet *markinnehav*. I Nacka, en av de två kommuner som angett att de har ett litet markinnehav, har man inte arbetat med markanvisningar i någon större omfattning. I Trosa har kommunen valt att istället arbeta utifrån andra dokument såsom översiktsplanen. Ytterligare fem kommuner diskuterar dock för närvarande framtagandet av en policy.

Hälften av kommunerna uppger att det vanligen är kommunerna själva som tar *initiativ till projekt*. Sex av tio kommuner har en *intressentlista*. Det framgår inte av vår undersökning om det finns någon form av kösystem. Avsikten att anvisa mark offentliggörs i översiktsplaner, bostadsförsörjningsprogram och på kommunernas hemsidor. Kommuner som använder sig av intresselista skickar tävlingsinbjudan via listan men har även möten med dessa byggherrar. Endast tre kommuner har en öppen *annonsering* om markanvisningar i lokal eller regional press.

De studerade kommunerna har tidigare tillämpat *direktanvisning* i störst utsträckning. Med en markanvisningspolicy försöker några kommuner att öka användningen av tävling och anbud. Sollentuna är ett exempel på en kommun som anger i policyn att man främst ska använda sig av anbudsförfarande hädanefter. I stort sett samtliga kommuner tillämpar både direktanvisning och någon *tävlings-, anbuds- eller jämförelsemetod*. Anbud- och tävlingsförfarandena är något vanligare än direktanvisning.

Det vanligaste *kriteriet vid valet av byggherre* är byggherrens finansiella förmåga. Andra vanligen förekommande kriterier är det pris byggherren erbjuder för marken, referensobjekt, energilösningar och gestaltning.

I stort sett samtliga kommuner uppger att de ställer *krav* exempelvis gällande byggnation inom allmän platsmark, parkering och andra krav i enlighet med PBL. Att kommunerna ställer krav på byggherrar att

uppföra olika former av kommunal service såsom förskola och äldreboende är också vanligt. Fyra kommuner uppger att de ställer krav på att byggherrarna ska uppföra hyresrätter. I Tyresö och Sollentuna planerar man att ställa fler krav än tidigare. Miljö- och energikrav hör till de krav som blivit allt vanligare. Vissa kommuner anser dock att krav försvårar markanvisningsprocessen och kan vara hämmande för byggherrars betalningsvilja. Trosa och Skellefteå är exempel på kommuner som uppger att de sällan ställer krav utöver plan- och bygglagstiftningen och istället går mot att ställa färre krav.

*Markvärderingen* görs genom intern eller extern värdering, varav extern värdering är vanligast. Flertalet kommuner kombinerar även värdering med tävling/anbud. Av intervjuerna framgår att tre kommuner, Täby, Lerum och Sollentuna strävar efter att inte vara prisdrivande medan ett lika stort antal kommuner eftersträvar högsta pris för marken. Två av tio kommuner tillämpar tomträtt som ett medel för att kunna bygga hyresrätter, ungdomsbostäder etc.





## 5 Byggherrars syn på markanvisningsprocessen

Vi har intervjuat byggherrar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Linköping och Västerås om kommunernas markanvisningsprocesser. Framför allt har vi fokuserat på hur etableringsmöjligheter, konkurrensförhållanden och bostadsbyggandet påverkas av tillvägagångssättet vid markanvisningar. Totalt har ett trettiotal företag intervjuats. Företagen representerar olika företagskategorier och utgörs av såväl mindre som medelstora och stora byggherrar. I urvalet finns företag som bedriver byggtreprenadverksamhet, förvaltar hyresfastigheter och företag som bygger för egen förvaltning och/eller på uppdrag av andra. Intervjufrågorna har varit öppna och byggherrarna har svarat olika omfattande beroende på sina erfarenheter. En förutsättning som är viktig att poängtera är att det finns ett beroendeförhållande mellan byggherrarna och kommunerna. Frågan om anvisning och fördelning av mark är i många fall känslig och några byggherrar har uttryckt önskemål om anonymitet för att medverka i vår undersökning.

De företag som ingår i vårt urval har erfarenhet från marknaderna vi har studerat och arbetar aktivt med markfrågan. Det finns såväl likheter som skillnader mellan byggföretagen. Omsättningen varierar från ett tiotal miljoner till flera miljarder kronor. Vissa företag bygger för att själva långsiktigt förvalta hyresfastigheter, andra bygger främst på uppdrag av bostadsrättsföreningar och kommunala eller privata fastighetsförvaltare. Några företag är gamla byggmästarföretag som har funnits i decennier, andra företag är relativt nyetablerade. Ett par företag är små och har ett litet fastighetsbestånd och några av företagen har mycket stora befintliga fastighetsbestånd. Några byggherrar bygger inte hyresrätter för egen förvaltning men väl åt andra. Två av byggherrarna har inte egen entreprenadverksamhet.

Nedan redovisar vi en samlad bild av hur byggherrarna uppfattar kommunernas markanvisningar. Denna kan avvika – mer eller mindre –

från kommunernas redogörelse (som redovisas i kapitel 4). Skillnaderna kan t.ex. bero på att kommunen talar om hur det var tänkt att bli medan byggherrarna avser hur det blev. Vi vill med detta kapitel skapa en referensram till granskningen och analysen av kommunernas arbete.

## **5.1 Byggherrarna är beroende av kommunal mark**

Flera av de intervjuade företagen äger egen mark men efterfrågar ändå framför allt kommunal mark då många stadsutvecklingsprojekt som tidigare nämnts sker på kommunal mark. De flesta av de intervjuade byggherrarna äger inte egen mark i någon större omfattning. Samtliga företag söker således aktivt markanvisningar för projekt och idéer som de vill förverkliga och är beroende av kommunal mark för sin verksamhet.

Byggherrarna är aktiva med att söka upp mark som lämpar sig att exploatera enligt företagets inriktning. De utvecklar idéer, letar lämplig mark och föreslår bostadslösningar till kommunerna för byggen på både privat och kommunal mark. Med utgångspunkt i den information som finns om den kommunala markpolicyn i t.ex. översiktplaner, detaljplaner och andra policydokument försöker byggherrarna bilda sig en uppfattning om vad kommunerna vill ha. 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.

Enligt de intervjuade byggherrarna kan dessa aktiviteter ses i ett bredare perspektiv. Kommunerna förväntar sig att byggherrar som får tillgång till mark i kommunen för att bygga också ska delta i samhällsbyggandet. Utöver att byggherrarna ofta tar en aktiv del i och bekostar (delar av) planarbetet vittnar flera byggherrar om att det lönar sig att engagera sig på annat sätt i det samhälleliga utbudet i kommunen, till exempel förekommer att byggherrar bidrar i projekt som innehåller sociala satsningar.

## **5.2 Byggandet har tagit nya former**

Det tidigare investeringsbidraget för hyresbostäder i tillväxtregioner syftade till att kompensera för den lägre intjäningsförmågan och stimu-

lera hyresrättsbyggandet. Utan detta stöd minskade incitamenten att bygga hyresrätter. Under senare år har utvecklingen vänt och fler byggherrar visar intresse för att bygga hyresrätter.

Våra intervjuer visar att det finns en större diversifiering på marknaden i dag, med fler företag med olika inriktning. Det byggs till exempel i större utsträckning i budgetsegmentet, studentbostäder eller boende för särskild service än tidigare. Några byggherrar har särskilt satsat på att bygga hyresrätter och har därmed kunnat etablera sig på kommunal mark i nya kommuner. Tillgång till mark för att bygga hyresrätter förutsätter ofta att byggherren också står för den långsiktiga förvaltningen av husen då många kommuner ställer ett sådant krav. I vissa fall har byggherrar löst detta genom att bilda partnerskap med ett s.k. ”anknytande” företag eller fastighetsbolag, i andra fall har byggherrarna valt att bygga upp en egen fastighetsförvaltning.

En ökad inriktning mot egen förvaltning ger ökade incitament för företagen att arbeta aktivt och engagera sig hårt för att pressa kostnader och hitta kostnadseffektiva lösningar. Detta sker exempelvis genom att byggnadstekniken effektiviseras, andra byggföretag arbetar med design eller med att rationalisera byggprocessen. Några företag har kunnat pressa kostnader för byggmaterial genom att finna nya leverantörer på den internationella marknaden.

Utifrån de erfarenheter som vi har tagit del av i våra intervjuer med byggherrar är tänkbara förklaringar till det ökade intresset att bygga hyresrätter bl.a. följande:

- Hyresrätter är en mindre riskfylld investering som visserligen ger en lägre men säkrare inkomst. Bostadsrätter och äganderätter, där köparna är mer priskänsliga utifrån förändringar i boräntor och inkomster, är mer utsatt för konjunktursvängningar. I högkonjunktur vill många bygga bostadsrätter men får svårt att avyttra dessa när lågkonjunkturen kommer.
- I högkonjunktur blir byggandet också mer avhängigt konkurrensen på entreprenadmarknaden där konkurrensen om material och arbetskraft driver upp byggkostnader vilket minskar byggherrens marginaler.

- Bristen på byggarbetskraft, som kan uppträda i både hög- och lågkonjunktur, har lett till en önskan hos företagen att diversifiera sig från ren byggverksamhet till förvaltning av fastigheter.
- Bruksvärdesprincipen har blivit mindre styrande. Så kallad presumtionshyra i stora nybyggda bostadsbestånd ger utrymme för högre hyror som inte bara ger kostnadstäckning utan också en vinst.
- Presumtionshyror, dvs. den lagreglerade möjligheten att sätta högre hyror för nyproducerade bostadslägenheter än bruksvärdet, ökar utrymmet ännu mer.<sup>67</sup>
- Ett nytt hyressystem har införts från 2010 där allmännyttans hyresnormerande roll är borttagen och privata fastighetsägare är med i hyresdiskussionen. Enligt branschen (Sveriges Byggindustrier 2011) finns dock hittills inget som tyder på att det detta bidragit till ökat hyresrättsbyggande.

### 5.3 Kommunerna är öppnare för nya idéer

Kommunala initiativ med stora utvecklingsprojekt i nya former har stimulerat och influerat fler typer av byggherrar att etablera sig. Här finns en större öppenhet för nya byggherrar samt för nya idéer och förslag jämfört med för sex år sedan. I vissa fall har kommunen utformat projekten särskilt för att öppna för nya aktörer, i andra fall har nya aktörer fått gehör därför att de har kunnat erbjuda lösningar för boendet i kommunens problemområden. Samordningen mellan flera byggherrar inom samma område eller kvarter kan bli besvärligare och det råder olika meningar om hur små projekten kan bli för att samordningen ska fungera effektivt och inte bli för kostsam. Flera byggherrar påpekar dock att de är beredda att bära ansvar för dessa samordningskostnader så länge de vet att de får något tillbaka.

---

<sup>67</sup> Undantagsregler enligt hyreslagen som gör det möjligt att avtala om högre hyror (så kallade presumtionshyror) för nyproducerade bostadslägenheter än vad som är tillåtet enligt bruksvärdesreglerna. En hyresvärd och en hyresgästorganisation som är etablerad på den ort där fastigheten ligger, har rätt att komma överens om hyror som överstiger bruksvärdesnivåerna. Reglerna gäller nybyggda hus och delar av befintliga hus som byggs om till bostadslägenheter. Undantaget gäller i max 10 år och syftar till att stimulera nyproduktion av bostadslägenheter. (Källa: Hyresnämnden)

Marknadssituationen har en avgörande påverkan på kommunens attityd till nya företag. I Stockholm upplevs det så kallade 20K-projektet i början av 2000-talet, med ett politiskt mål om att bygga 20 000 lägenheter under den förra mandatperioden, ha vitaliserat den kommunala organisationen. Byggherrarna anser att 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 getts incitament att arbeta aktivt med att söka mark med en genomtänkt strategi.

## **5.4 Icke transparent markanvisningsprocess**

Kommunernas inställning till nya aktörer och hur de arbetar med markanvisningar beror på den rådande marknadssituationen och vilka politiska ambitioner som finns uttryckta i till exempel en markanvisningspolicy. Sättet att uttrycka sig i dessa är emellertid ofta otydligt, enligt byggherrarna, och på en nivå som gör det svårt för särskilt nya byggherrar att förstå hur markanvisningsprocessen går till i praktiken. Det är först genom erfarenhet av processen och av att ha fått en markanvisning som byggherrar kan uttala sig om den praktiska tillämpningen. Flera byggherrar vittnar emellertid om att det ofta är svårt, för att inte säga omöjligt, att förutsäga eller ens i efterhand förstå varför och på vilka kriterier den ena byggherren väljs framför den andra för en viss markanvisning. Även om kommunerna numera i allt större utsträckning genomför markanvisningstävlingar eller andra former av jämförelseförfaranden saknas ofta uppföljning och utvärdering att sprida till de involverade aktörerna.

Brister i eller avsaknaden av uppföljning av markanvisningar och bostadsprojekt i kommunerna försvårar att följa genomförande och att styra med hjälp av markanvisningsinstrumentet.

Överlag så upplever byggherrarna kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent. Vi har tidigare konstaterat att det är viktigt att byggherrarna vet vilka kriterier som gäller, vem som får mark och på vilka grunder. Om det krävs mycket tid och resurser att hantera markanvisningsprocessen kan det innebära ett etableringshin-

der. En del byggherrar påpekar att kommunen säger en sak i sin policy men sedan gör på ett annat sätt. Av vår ärendegranskning framgår också att kommunerna inte alltid följer sina riktlinjer. Urvalet av ärenden behöver dock inte nödvändigtvis vara representativt för markanvisningsprocessen i kommunerna.

Några av de intervjuade företagen avsätter stora resurser för att hantera markanvisningar, det vill säga söka mark och ha en dialog med kommunen. Byggherrarna påpekar att det finns en gräns för hur många kommuner man samtidigt kan arbeta i liksom hur många markanvisningsprocesser som samtidigt kan hanteras. Således anses ett relativt stort företag kunna ha kompetens och resurser för maximalt fem samtidiga markanvisningsprocesser och att en geografisk spridning till så många som tio kommuner dock är en omöjlighet.

## **5.5 Tävling eller direktanvisning?**

Valet mellan anbudstävlingar eller direktanvisningar kan tyckas enkelt om målet är att värna om konkurrensen. Uppfattningarna varierar dock bland de intervjuade byggherrarna. Det tycks inte handla om antingen eller utan om både och, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. I det enskilda fallet påverkas valet bland annat av rådande konjunktur, mål för bostadsbyggandet eller andra politiska målsättningar som innebär krav på bostadsbyggandet.

Relativt få av de intervjuade byggherrarna var odelat positiva till tävlingar. Det går inte att säga något entydigt om och när direktanvisning respektive tävling är bra eller dåligt och under vilka omständigheter. De uppfattningar som Statskontoret har fått presenterade bottnar förmodligen i de erfarenheter enskilda byggherrar har av olika förfaranden.

Några skäl till att fördelning av mark genom tävlingar inte alltid anses vara den bästa lösningen är att det är förknippat med kostnader att delta, vilket särskilt har betydelse för små byggherrar. Markanvisningstävlingar kan även ta lång tid. Tävlingar innefattar ofta ett bästa pris på marken, en bostadslösning och/eller andra kriterier och innebär parallella bedömningar. Det upplevs som ett problem att det kan vara svårt att avgöra vilka kriterier som är utslagsgivande. När en bostadslösning har hittats tittar kommunen på vilket pris den byggherren har bjudit.

Det kan också hända att exempelvis en bra bostadslösning nedprioriteras och att priset blir utslagsgivande.

Andra kriterier än pris brukar vara svåra att formulera och mäta. Utvärderingskriterier får heller inte bli för detaljerade och det måste gå att göra en objektiv bedömning av olika förslag. Tävlingar bygger på kommuninitiativ och kommunens egna idéer och krav och begränsar möjligheten till ”kreativa idéer” om hur, var och vad som får byggas.

Kommunerna ställer ofta förhållandevis höga och kostsamma krav i tävlingar och själva tävlingsförfarandet anses kostsamt och tidsödande. Med otydliga eller svårtolkade krav blir tävlingar lätt oförutsägbara. Sammantaget avskräcker detta såväl stora som små byggherrar att delta och flera byggherrar, särskilt redan etablerade byggherrar, påpekar att de ofta väljer att inte lämna bud i anbudstävlingar. Andra byggherrar har dock framhållit fördelarna med markanvisningstävlingar som, om de är väl genomtänkta och genomförda, anses vara det bästa sättet att ge samtliga intresserade möjlighet att etablera sig i kommunen på lika och för alla kända villkor. Vid markanvisningstävlingar finns oftast utvärderingar med motiv och urvalsgrunder till val av byggherre. Genom den öppna processen kan också de som inte fick en markanvisning denna gång lära för framtiden. Dessa byggherrar framhåller också att det är överdrivet att påstå att tävlingar blir alltför kostsamma. Det kan gälla om kommunen kräver detaljerade ritningar på förslagen men många menar att det är fullt möjligt att presentera sitt förslag även utan sådana.

I stort sett samtliga byggherrar framhåller att, oavsett hur kommunen i övrigt väljer att fördela sin mark, är det viktigt att mark också fördelas genom direktanvisning. Direktanvisningar öppnar för möjligheten att tänka nytt och få till stånd byggprojekt som andra inte har sett, vilket byggherrarna framhåller som en fördel för såväl kommunen och dess innevanare som för byggherrarna själva. Direktanvisningar kan också vara ett sätt att underlätta för i synnerhet små eller nya byggherrar. Det förutsätter dock att det är lätt för dessa att få kontakt med kommunen och att de får gehör för nya idéer. För att direktanvisningar ska fungera som en öppnare för nyetablering måste kommunen arbeta medvetet för att få in nya aktörer.

Å andra sidan är direktanvisningsmetoden ofta en helt stängd process för den som inte är etablerad i kommunen och är därför både svår att följa och förutse. För byggherrar som av olika skäl inte får gehör för sina idéer blir det därför svårt att etablera sig, särskilt i kommuner som använder direktanvisningar i stor utsträckning.

## **5.6 För höga och detaljerade krav**

Byggherrarna upplever detaljplanearbetet i kommunerna som tungrott. Det finns en utbredd uppfattning bland de intervjuade företagen 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. Systemet skulle då bli mer flexibelt och anpassat till förutsättningarna samtidigt som kommunen behåller sin roll som projektledare och fattar avgörande beslut i den slutliga planen. Samtidigt uttrycker flera av representanterna från de intervjuade företagen sin uppskattning över att flera kommuner har en lyhörd och positiv syn på att få in byggherren tidigt i planarbetet. Det finns en relativt samstämmig uppfattning om att byggherren måste få vara en del i planarbetet för att byggprojektet ska vara genomförbara också ur ett kommersiellt perspektiv. Krav och utformning i detaljplaner har ibland stoppat upp eller omintetgjort genomförandet av byggprojekt. Kraven på att delta i detaljplanearbetet ställer dock krav på att byggherrar har resurser för detta och omfattande plankostnader kan bli ett hinder för mindre byggherrar. Byggherrar har också påpekat att vissa kommuners brist på planläggningsresurser för annat än stora utvecklingsprojekt har blivit en hindrande faktor för att få gehör för nya, mindre bostadsprojekt.

Kraven i detaljplanerna upplevs ofta som höga och detaljerade, till exempel när det gäller klimatkrav. Flera kommuner har dessutom uppgett att de ställer krav som går utöver de lagstadgade kraven i Boverkets byggregler. Dessa krav är fördyrande för byggprojektet och kan innebära ett etableringshinder för små byggherrar. Byggherrar vittnar om att allt för höga och orealistiska krav har inneburit att bostadsprojekt inte blir genomförda trots att markanvisning har skett.



## 5.6.1 Kommunala förvaltningar samverkar dåligt

De olika kommunala förvaltningarna företräder olika intressen i bygg- och markanvisningsprocessen. Inom ramen för detaljplanearbetet måste en rad olika hänsyn och krav beaktas och det är viktigt att kommunen kan samordna sig och väga av de olika intressena inför byggherren i en markanvisning. Krav på infrastruktur och social service, parker och gator, miljö- och klimatkrav, arkitektonisk utformning etc. står annars lätt i konflikt med varandra. Enligt byggherrarna är det dock inte ovanligt att fackförvaltningarna inte har pratat sig samman och framför motstridiga krav, som byggherren sedan förväntas lösa.

Bristen på sådan samordning kommer till exempel till uttryck i detaljplanearbetet och ger i sin tur konsekvenser för markanvisningsprocessen. Gatukontoret och fastighetskontoret kan till exempel vara oense eller ha olika uppfattningar, till exempel om antalet parkeringsplatser eller att träd ska placeras på ett sätt som framtvingar en annan utformning av ett trapphus. Det påverkar byggrätten, kostnaderna och också det förväntade värdet på den aktuella exploateringen.

Vissa kommuner har försökt att motverka risken för en bristande samordning genom att samorganisera de berörda förvaltningarna eller genom att arbeta projektvis med detaljplanering och markanvisningar.

## 5.6.2 Krav är oftast rimliga...

Det är vanligt att kommuner ställer olika krav på byggherren i exploateringsavtalet. Det kan handla om att byggherren ska uppföra och bekosta en parkering, cykelväg eller lekplats. Ofta anses kraven vara rimliga och ha direkt anknytning till de bostäder som uppförs. Ibland drivs dock kraven för långt. Ett problem är att vissa företag kan sakna kompetens att utföra anläggningsarbeten och därmed inte kan konkurrera.

Kommunen tvingas ofta dra ner på sina krav under markanvisningsprocessen. De erfarna byggherrarna vet dock att en lång kravlista, som minskar värdet på marken och byggrätten, oftast är föremål för förhandling och kan gå att förhandla bort. Priset för den mark som med en lång kostnadskrävande kravlista föreföll högt blir hanterligt för den byggherre som är medveten om detta. Den mindre byggherren kommer sannolikt inte delta i en sådan tävling eller förhandling. Det finns en

risk att konkurrensvillkoren snedvrids om kommunen ställer krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer.

För att få ett ökat byggande av hyresrätter ställer kommuner ibland krav på att det ska byggas hyresrätter på den mark som överläts. Det finns också exempel på krav att bygga äganderätt i utpräglade hyresområden för att få mer blandade upplåtelseformer. I markanvisningsavtalet aviseras i vissa kommuner ett skadestånd om det skulle ske en ombildning från hyresrätt till bostadsrätt efter uppförandet. Kravet regleras sedan i tomträttsavtal eller i köpeavtal (friköp av tomträtt). Det finns exempel på ombildningsklausuler som gäller under tio till femton år.

### **5.6.3 ... men kan fördyra och vara ett hinder**

I våra intervjuer har byggherrarna gett exempel på en rad olika krav som mer eller mindre återkommande brukar presenteras som villkor för att få en markanvisning. Många av dessa är både naturliga och rimliga i sitt sammanhang men det finns också exempel på krav av mer oväntat slag och som förefaller ligga utanför byggherrens kompetens. Det kan t.ex. gälla att byggherren ska bekosta och ansvara för uppförandet av trafikljus och trafikanläggningar utanför tomt- eller kvartermark, uppföra förskolor och annan social service, bygga och hyra ut parkeringsplatser utöver vad som efterfrågas av de boende etc. Denna typ av krav framförs ofta i ett tämligen sent skede, och enligt våra intervjupersoner finns exempel på mer eller mindre genomtänkta krav som radikalt har ändrat förutsättningarna i ett projekt. Exempelvis har vissa krav på utsmyckning eller placering av träd medfört behov av att ändra i detaljplanen eller inneburit att fastigheter måste ritas om. Andra fördyrande eller förhindrande krav kan gälla krav på byggstart som är kopplade till vitessanktioner, där vitet följer med i avtal med en ny markägare om byggherren väljer att sälja marken vidare efter överlåtelsen. Alla former av krav medför en kostnad som belastar bostadsbyggandet och ökar boendekostnaderna för de som ska bo i området.

## 5.7 Höga markpriser kan vara ett hinder

Bostadsbyggande binder mycket kapital och finansieringsfrågan är därför central, särskilt för mindre byggherrar eftersom de ofta saknar kapital eller tillgångar som till exempel fastigheter att belåna. En utdragen planprocess kan därför skapa problem med höga räntekostnader under planperioden.

Vid kommunala markanvisningar binds inget kapital eftersom markanvisningsavtalet är en option. Däremot kan processen ändå kosta pengar i engagemang och nedlagda resurser. Som framgår av den tidigare beskrivningen av marknaden har markpriserna pressats upp i framför allt Stockholm. Det kan minska intresset för vissa byggherrar samtidigt som det dragit till sig nya aktörer.

Genom att sätta markpriser enligt en intern värdering som utgår från optionspriser utan bindande bud blir markvärdet och priserna fiktiva. Markpriset i markanvisningsavtalet tas inte ut förrän exploateringsavtalet är tecknat. Exploatörer lockas vid markanvisningen därför att bjuda över varandra. De behöver sannolikt inte betala detta pris, utan förväntar sig att kunna förhandla ner det senare.

Dessa anbudstävlingar trycker upp prisnivån, och som sagt framför allt i attraktiva storstadsområden. Det kommer in nya aktörer som köper in sig till höga markpriser. När byggherrarna ska projektera så går det i vissa fall inte ihop ekonomiskt och det händer att anvisningar får lämnas tillbaka till kommunen eller överlämnas till andra. Projekten får fel ingångsvärden till följd av att markpriserna är för höga. Optionspriserna styr enligt intervjupersonerna markpriserna uppåt i bland annat Stockholmsområdet. Enligt de byggherrar vi har intervjuat har företag blivit allt mer försiktiga med att köpa byggrätter i Stockholm; ”det har blivit för dyrt”.

På grund av för höga markpriser i en del markanvisningsavtal har vissa byggherrar sett sig tvungna att lämna ifrån sig markanvisningar när staden senare inte har visat sig villig att frånga det höga markpriset. En taktik från en exploatör som står inför ett för högt markpris är att försöka förhala förhandlingen mot köpe- och överlåtelseavtalet. Som ett resultat av detta står således i synnerhet Stockholm med ett antal mark-

anvisningar som inte blir genomförda eller förlängs. Detta märks dock inte då ”markanvisningen fortfarande pågår”.

## 5.8 Sammanfattning

I tabellen nedan sammanfattas intrycken från byggherreintervjuerna. De omdömen som används ska inte ses som indikatorer utan är ett försök att i några ord sammanfatta de uppfattningar som vi har mött.

**Tabell 5.1: Byggherrars syn på markanvisningsprocessen**

	Stockholm	Göteborg	Malmö	Västerås	Linköping	Uppsala
<b>Flexibilitet och öppenhet</b>	Flexibelt och öppet för byggherrarnas idéer. Få tävlingar.	Centralstyrt och inte öppna för alla byggherrar. Nästan bara direktanvisningar.	Flexibelt och öppet för byggherrars idéer och vanligt med tävlingar.	Centralt styrt men viss öppenhet. Få tävlingar.	Centralt styrt men öppet genom att tävlingar är vanligt.	Centralt styrt genom öppna tävlingar. Få tävlingar i praktiken.
<b>Lika behandling</b>	Aktörer med goda idéer behandlas lika.	Etablerade aktörer har ett försteg och otydliga kriterier för val av byggherre.	Aktörer med goda idéer behandlas lika.	Aktörer med goda idéer behandlas relativt lika men otydlighet om kriterier för val av byggherre.	Alla genomgår samma process vid tävlingar och behandlas då lika.	Alla genomgår samma process vid tävlingar men olika uppfattningar om lika behandling sker.
<b>Transparens</b>	Ej transparent för alla intresserade. Dokumentation är svår att finna och följa.	Ej transparent. Dokumentation är svår att finna och följa.	Relativt transparent. Dokumentation är svår att finna och följa.	Ej transparent för alla intresserade. Dokumentation är svår att finna och följa.	Transparent i tävlingsförbandet. Dokumentation är svår att finna och följa.	Ej transparent, markpolicyn tillämpas inte helt ännu. Dokumentation är svår att finna och följa.

Överlag så upplever byggherrarna kommunernas arbete med markanvisningar som icke transparent och svårt att förutsäga. Transparensen i markanvisningsprocessen tar sig olika uttryck. Dels kan kommunen vara transparent i förväg i sin markpolicy och i beskrivningar om hur markanvisningen är tänkt och ska gå till. Dels kan man vara transparent i efterhand i enskilda ärenden hur processen dokumenteras och genomförs i praktiken. Till det senare hör t.ex. i vilken mån kommunen

följer upp markanvisningen i en utvärdering av valet av byggherrar och i avtal dokumenterar de villkor och krav som ställs för markanvisningen. Hur transparent processen är avgörs också av i vilken mån det finns lättillgänglig och offentlig dokumentation om processen och ärenden.

Många kommuner är dåliga på att informera om förutsättningarna för markanvisningar. Byggherrarna lyfte bland annat fram följande brister:

- Det saknas kontaktperson för intresserade byggherrar att vända sig till
- Kommunen saknar ett intressentregister för byggherrar
- Kommunen informerar inte om sitt markinnehav
- Kommunen informerar inte tydligt om eventuella kommande tävlingar och projekt
- Motsärande krav och icke fungerande samverkan och dialog mellan olika kommunkontor

Det är centralt för byggherrar att veta vilka kriterier som gäller för markanvisning, vem som får mark och på vilka grunder, dels ur ett rättssäkerhetsperspektiv, dels för att kunna driva och utveckla verksamheten. Brist på transparens i markanvisningar och oförutsägbarheten om vem som får mark och varför är ett stort etableringshinder, enligt byggherrarna själva. Utan insyn i processen väcks lätt misstankar, riktiga eller inte, om att inte alla byggherrar behandlas lika.

Vi frågade de intervjuade byggherrarna vad de tyckte var viktigt för kommunen att fokusera på för att stimulera konkurrensen och för att skapa förutsättningar för ett ökat byggande. Svaren varierar efter byggherrarnas marknadssituation och andra utgångspunkter men synpunkter och förslag till förbättringar kretsar, förutom kring själva processen i sig, även kring sättet att prissätta mark, anvisningsförfarande samt transparens och förutsägbarhet. I vårt avslutande kapitel, med förslag till hur markanvisningsprocessen kan förbättras, återkommer vi till dessa förslag.



## 6 Markanvisning och konkurrens

Det övergripande målet för bostadspolitiken är en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. För att detta ska uppnås är det viktigt att konkurrensen på bostadsmarknaden fungerar väl. En genomtänkt strategi för markanvisningar kan skapa en ökad konkurrens och en större mångfald på bostadsmarknaden samt bidra till förutsättningar för fler bostäder till rimliga kostnader.

Bostadsmarknaden har förändrats sedan Statskontoret gjorde sin förra rapport för sex år sedan. Statlig finansiering (investerings-, räntebidrag) är avvecklade och de ekonomiska incitamenten för byggande vilar i dag i större utsträckning på marknadsförutsättningar. Bostadsmarknaden har blivit mer segmenterad och fler och nya typer av byggherrar och aktörer har etablerat sig. Vidare har vissa byggherrar kunnat utnyttja en gryende internationell konkurrens om byggmaterial och kan därigenom pressa byggkostnaderna. Stigande markpriser och en vikande konjunktur vid finanskrisen på 00-talet ökade den finansiella risken förknippad med att bygga bostadsrätter och fler byggherrar valde att bygga hyresrätter.

Sammantaget kan konstateras att marknaden har utvecklats i en positiv riktning under de senaste åren. För att de bostadspolitiska målen ska kunna fullföljas krävs dock att även kommunerna stödjer utvecklingen mot en marknad med förbättrad konkurrens och ett utbud av bostäder som efterfrågas av bostadskonsumenterna genom sin tillämpning av de spelregler som kan påverka marknaden i denna riktning.

I det fortsatta diskuterar och analyserar vi bostadsmarknaden och hur kommunernas sätt att anvisa mark kan påverka konkurrensförhållandena på marknaden mot bakgrund av de iakttagelser vi har gjort. Som framgått i rapporten ser markanvisningsprocessen olika ut i de studerade kommunerna. Trots det noterar vi en rad återkommande och mer

eller mindre generella företeelser i kommunernas arbetssätt som kan komma att ha betydelse för marknadens funktionssätt. Vi startar i en konkurrensteoretisk analys och tittar sedan närmare på hur själva markanvisningsprocessen fungerar ur ett konkurrensperspektiv.

## 6.1 Fokus är en fungerande konkurrens

En fungerande konkurrensmarknad kan beskrivas som en marknad med ett inte alltför begränsat antal säljare, inte för differentierade produkter eller tjänster samt aktörer som inte handlar i samförstånd eller med hjälp av otillbörliga fördelar. En sådan marknad saknar också väsentliga hinder för nyetablering av företag.<sup>68</sup> Enligt teorin präglas dåligt eller illa fungerande marknader av olika typer av s.k. marknadsmisslyckanden. Ett sätt att dela in dessa är till exempel i följande tre kategorier: externa effekter och kollektiva nyttigheter, informationsproblem samt naturliga konkurrensbarriärer. Några av dessa marknadsmisslyckanden är utmärkande för bostadsmarknaden. Den långa planeringshorisonten som kännetecknar bostadsbyggandet är ett slags informationsproblem. Vi behandlar denna egenskap särskilt under en egen rubrik. Eftersom marknaden i hög grad även påverkas och styrs av politiska processer och överväganden har vi lagt till institutionella hinder eller politisk risk som en särskild egenskap som kan leda till avvikelser från det samhällsekonomsikt optimala utfallet. De typer av marknadsmisslyckanden och institutionella hinder som kan identifieras för en fungerande konkurrens på bostadsmarknaden kan därför kategoriseras och kort beskrivas enligt följande.

### Naturliga konkurrensbarriärer

Förutom formella regleringar (lagar och regler) kan etableringshindren ha sin orsak i olika naturliga egenskaper hos produktionen, som att den kräver höga investeringskostnader som skapar trösklar eller flaskhals-effekter eller att den kännetecknas av stordriftsfördelar. I sin extrema form talas om naturliga monopol, t.ex. infrastrukturnät som gator, vägar och andra gemensamma funktioner.

### Informationsproblem

Informationsproblem leder till transaktionskostnader. Transaktionskostnader uppstår till följd av att det kan vara svårt, kostsamt eller

---

<sup>68</sup> Proposition 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*



omöjligt för företag att informera sig om handlingsvägar och att kalkylera affärsränsighet och lönsamhet i projekten. Om de s.k. transaktionskostnaderna är mycket höga minskar den förväntade lönsamheten och företagen blir mindre riskbenägna och villiga att etablera sig.

### **Lång planeringshorisont**

Ett företag eller en beslutsfattare som ska jämföra handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser ställs inför problemet att värdera kostnader, intäkter och avkastning som kan ligga långt bort i tiden. I en ekonomisk analys hanteras detta normalt genom att framtida kostnader och nyttor diskonteras, dvs. skrivs ner med en faktor för varje år som går. Hos beslutsfattare kan det finnas en tendens att övervärdera den kortsiktiga nyttan eller vinsten på bekostnad av nyttor och vinst på längre sikt.<sup>69</sup> Svårigheterna att kalkylera risken på lång sikt kan leda till en obenägenhet att satsa på långsiktiga projekt såsom bostadsprojekt för att i stället prioritera satsningar och projekt som kan genomföras på kort sikt. Följden blir att utbudet på en marknad som t.ex. bostadsbyggnad som kräver långsiktiga satsningar riskerar att bli mindre än vad som efterfrågas.

### **Institutionella hinder**

I alla investeringar och projekt är etablering och investering beroende av att villkoren för verksamheten går att förutse och kalkylera. Marknader som kännetecknas av höga och icke återvinningsbara etableringskostnader i långsiktiga projekt är särskilt känsliga för att utformningen av regelverken kring investeringarna är stabila. Politisk risk genom oförutsägbara effekter av lagstiftning eller oväntade förändringar i den politiska styrningen är en viktig faktor vid investeringsbeslutet. Om byggherren upplever att det finns en stor risk krävs en riskpremie för att investeringen ska ske.

---

<sup>69</sup> Molander, P. (1999) *Den åttafaldiga vägen*.

### 6.1.1 Naturliga konkurrensbarriärer

*Byggande är förknippat med höga och icke återvinningsbara investeringskostnader*

*Tillgång till mark i attraktiva områden är en begränsad resurs*

Uppförande av bostäder är förknippat med stora investeringskostnader under byggtiden innan dessa kan avyttras eller hyras ut. För att kunna bygga till konkurrenskraftiga priser krävs vidare tillgång till mark, insatsvaror, leverans av byggmaterial och underentreprenörer som tillhandahålls på marknader där konkurrensen har brister.

Tillgång till attraktiv och byggbar mark är en begränsad resurs. Den som äger eller har tillgång till sådan mark har en konkurrensfördel. Ett stort markinnehav kan ge upphov till en stark marknadsmakt och kan leda till en monopol- eller oligopolliknade situation.

### 6.1.2 Informationsproblem

*Kommunernas markanvisningsprocesser är ofta otydliga och oförutsägbara*

*Informella kontakter och en delvis sluten process leder till olika villkor. Etablerade byggherrar med upparbetade kontakter har försteg*

*Förfaranden varierar mellan olika kommuner och den lokala marknaden. Svårighet att dra nytta av tidigare erfarenhet skapar transaktionskostnader*

*Svårigheter och höga kostnader för att informera sig om marknadens olika produkter minskar incitament till att byta leverantör*

Kommunernas sätt att presentera och informera om sin markspolitik har stor betydelse för hur transparent och förutsägbar markanvisningsprocessen är. De officiella dokumenten som beskriver processen är bara en del av det som marknaden lär sig att förstå av processen. En kommun som blir känd för att säga en sak i sin policy och sedan göra en annan i den praktiska tillämpningen får trovärdighetsproblem. Flera byggherrar vittnar om att oavsett vad de kan läsa sig till om hur markanvisningar ska gå till så är det hur de blir bemötta i det enskilda fallet

som de bygger sina erfarenheter på. Kommunerna framhåller i sin tur ofta vikten av att känna en byggherre sedan tidigare och valet av byggherre vilar tungt på byggherrens tidigare referenser och renommé i kommunen.

Byggherrar som inte redan är etablerade på den lokala marknaden saknar ofta kunskap om hur de ska gå tillväga för att få markanvisningar i en ny kommun. Möjligheten att komma in på en ny marknad begränsar sig till att antingen ”köpa sig in” genom att bjuda över marknadspris i en anbudstävling, eller att etablera sig med ett pilotprojekt på egen mark som kan användas som referensobjekt i kommunen. Sådant bostadsbyggande på spekulation kräver dock att företaget har tillräcklig finansiell förmåga att finansiera objekt som senare kanske inte är möjliga att avyttra med lönsamhet.

Det faktum att såväl markanvisningspolicy som arbetssätt skiljer sig åt mellan kommuner leder till att det blir svårt för byggherrar att dra nytta av erfarenheter och kunskap från processen i andra kommuner. Större byggherrar har ofta inrättat en särskild organisation och avsatt personal och resurser som uteslutande arbetar med att analysera de olika marknaderna och med att uppvakta kommunen. Mindre byggherrar har ofta inte möjlighet att avsätta sådana resurser. Deras taktik blir, enligt våra intervjupersoner, istället att fortsätta bearbeta den egna hemmamarknaden och noga bevaka sin position där, eller att försöka gå samman med andra byggherrar.

Anvisningsförfarande av mark kan också skilja sig åt genom att mark anvisas genom ett kommunalt bolag. Det är då inte säkert att den av kommunen antagna policyn gäller för både bolag och kommun varierar. Den anvisning som sker genom bolaget kan vara en egen process som den kommunala förvaltningen och framförallt byggherrarna har liten insyn eller kunskap om.

Från köparhåll gör svårigheter och höga kostnader att informera sig om marknadens olika produkter att det krävs stora prissänkningar eller kvalitetshöjningar för att det ska löna sig att byta leverantör. Det gäller

såväl för byggherrar och aktörer i senare producentled som för bostadsköpare och andra på efterfrågesidan.<sup>70</sup>

### 6.1.3 Lång planeringshorisont

*Den långa planeringsprocessen, från initiativ till bygglov, gör det svårt att värdera byggrätten rätt*

*På icke detaljplanerad mark är planeringshorisonten längre. Det gör byggrätten osäker och minskar värdet på icke detaljplanerad mark*

*Svårigheten att förutsäga möjligheten att få byggrätt på oplanerad mark minskar företagets riskbenägenhet och vilja att bygga*

Anvisning av kommunal mark för bostadsbyggande förutsätter en rad kommunala beslut som ofta tar lång tid. Beredningen av ett markanvisningsärende sträcker sig över flera år i de fall vi har tittat närmare på. Vi har då inte räknat in den tid det tar från det att projektet ursprungligen har initierats antingen genom att byggherren har anmält sitt intresse eller kommunen har meddelat sin avsikt att anvisa viss mark. Längst tid tar dock den planeringsprocess som föregår överlåtande och exploatering och som oftast inte är genomförd då beslutet om markanvisning har fattats.

Icke planlagd mark har ett initialt lägre värde än planlagd mark. Med antagen detaljplan får byggherren kontroll och rådighet över marken och kan bättre kalkylera dess värde och exploateringsmöjligheter. På idéstadiet tvingas byggherren göra sin markvärdering utifrån omfattningen av den tänkta slutliga byggrätten.

Kommunens värdering av marken utgår från dess alternativkostnad. Utöver själva byggnationen och gemensamma anläggningar på kvartermark kräver bostadsförsörjningen även investeringar i samhällelig infrastruktur och service för de boende i området. För att bekosta sådan service ligger det enligt flera av de kommuner vi intervjuat i kommunens intresse att finansiera detta med intäkter från markförsäljningen.

---

<sup>70</sup> Enligt Byggekostnadsdelegationen (SOU 2000:44, s. 28) skapar en bristande pris- och kostnadsöversikt med en rik förekomst av rabatter och långa flöden i värdekedjan svaga incitament att åstadkomma sänkta produktions- och distributionskostnader.

Det faktum att det kan gå lång tid från initiativet till ett bostadsprojekt sker till dess att man är framme vid överlåtelse, köpeavtal och genomförande av projektet gör att det ofta är svårt, ibland nästan omöjligt, att veta hur mycket byggrätten slutligen kommer att vara värd. Särskilt svårt är detta givetvis på icke detaljplanelagd mark, men även om det aktuella området redan är detaljplanerat är det ovanligt att inga ändringar i planen behöver göras. Dessa osäkerheter medför ofta att förhandlingar om markpris och andra villkor för marköverlåtelsen, som tar vid efter beslutad markanvisning, kommer att starta från två skilda startpunkter. För byggherren är marken värd mest då byggrätten är specificerad och klar att ta i anspråk. Inskränkningar i markanvändning, byggkrav eller krav på motprestationer i byggandet från kommunen minskar värdet gradvis. Ytterst kommer givetvis osäkerheter om hur denna förhandling kan komma att sluta som om möjligheten att alls kunna få byggrätt att minska företagets byggvilja.

#### **6.1.4 Institutionella hinder**

*Det kommunala planmonopolet sätter gränser för vad marknaden kan göra*

*Hysesreglering och bruksvärdessystem sätter gränser för avkastningen på hyresrätter*

*De bostadspolitiska målen kan variera mellan stat och kommun liksom mellan olika kommuner.*

*Ändrad politisk majoritet kan ge ändrade förutsättningar och krav, ibland med retroaktiv verkan*

*Ändringar i den politiska inställningen minskar förutsägbarheten och företagets etablerings- och riskvilja*

Det kommunala planmonopolet, kommunernas ansvar att planera markanvändningen i kommunen, är den spelregel som är mest utmärkande för bostadsmarknaden. Den politiska styrningen sätter gränser för vad marknaden kan och får göra och begränsar möjligheten att fungera som vilken marknad som helst. Samtidigt är planmonopolet inte särskilt tydligt utformat och det kan finnas en risk att kommunerna övertolkar sin roll.

De regleringar som styr olika upplåtelseformer delar in marknaden i olika segment med skilda villkor. Upplåtande av hyresrätter regleras särskilt genom hyresregleringen och bruksvärdessystem. Detta sätter gränser för byggherrens lönsamhet och avkastning.

Utredningen visar att det finns stora variationer i synen på hur bostadspolitikerna bör genomföras och hur markanvisningsinstrumentet kan tillämpas. Byggherrar har vittnat om de olika synsätt de möter i kommunerna och där den politiska inställningen kan bli avgörande för valet att etablera sig i en kommun eller inte.

I en verksamhet som bostadsbyggande som är beroende av politiska beslut förekommer förändringar i policys och i bostadspolitikens inriktning vid till exempel majoritetsbyten efter ett val. Ändrad politisk majoritet eller ändringar i politik och riktlinjer av andra skäl har visat sig medföra kännbara förändringar i förutsättningar och krav som omger pågående bostadsprojekt. På motsvarande sätt som när det gäller konsekvenser av informationsproblem och en lång planeringshorisont kan också tvära skift i regler och krav omintetgöra planering och framförhållning i påtänkta bostadsprojekt. I den mån som företagen ställs eller riskerar att ställas inför stora sådana förändringar minskar sannolikt etableringsviljan.

## **6.2 Hur fungerar markanvisningsprocessen?**

Markanvisningsprocessen har genomgått märkbara förändringar under de sex år som förflutit sedan Statskontorets förra rapport. Vi har bland annat iakttagit följande:

- Alla av de kommuner som vi har undersökt särskilt har någon form av fastställd och offentliggjord policy eller riktlinjer för markanvisningsprocessen. I Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (2012) svarar 34 procent av samtliga landets kommuner att de har antagit en markpolicy. Enligt 2006 års enkät uppgav cirka 20 procent att de hade antagit en markpolicy under den senaste mandatperioden.
- Även i mindre kommuner finns det ett ökat intresse av att mer aktivt använda markinstrumentet. Tre av tio kommuner som har

undersökts har en politiskt antagen och offentliggjord markanvisningspolicy, en kommun arbetar efter interna riktlinjer. Fem av tio kommuner diskuterar en framtida policy.

- Fler av de kommuner vi har undersökt genomför nu någon form av jämförelse- eller tävlingsförfarande, i jämförelse med år 2006.
- I de sex särskilt granskade kommunerna är det nu vanligare att projekt delas upp för att få in fler aktörer.
- Alla kommuner i vår undersökning använder sig av direktanvisningar, om än i olika grad och omfattning.
- Enligt årets bostadsmarknadsenkät använder 30 procent av samtliga kommuner vanligtvis ett anbuds förfarande, 42 procent använder direktanvisningar medan 17 procent tilldelar mark på annat sätt. 28 procent anger att de inte tilldelar mark via markanvisning. Frågan är ny för i år och det går inte att göra jämförelser.
- Några kommuner anvisar delar av den kommunala marken genom ett bolag. Denna process är ofta tämligen stängd och utan insyn.
- De undersökta kommunerna offentliggör oftare, på olika sätt, avsikten att anvisa mark.
- Även i mindre kommuner finns exempel på en genomtänkt strategi för att marknadsföra kommunens ambitioner för bostadsförsörjningen och markpolicy för byggherrar och allmänhet.
- Det saknas fortfarande dokumentation i de sex särskilt granskade kommunerna över vilka byggherrar som aktivt har sökt markanvisningar. Några kommuner för dock numera allmänt tillgängliga intressentregister.
- För tävlings- eller jämförelseförfaranden i de sex särskilt granskade kommunerna redovisas oftare, om än i olika utsträckning, motiv till val av byggherre.
- Kommunerna ställer krav på olika former av motprestationer inför överlåtandet av marken. Dessa är dock oftast avgränsade till att gälla den privata kvartersmarken.
- Det är vanligare bland de sex särskilt granskade kommunerna att de ställer upp krav och förväntningar, t.ex. i form av miljö-, klimat- eller energikrav som byggherren ska uppfylla för att få en markanvisning. Det förekommer att dessa krav går utöver BBR.

- Av de sex särskilt granskade kommunerna ställer fler än tidigare krav på vissa upplåtelseformer, framförallt hyresrätter, ofta i kombination med krav på långsiktig förvaltning vid byggandet av sådana.
- Vissa markanvisningsprocesser har blivit längre och har förlängts vid upprepade tillfällen. (Om detta är begynnande tecken på en vikande konjunktur där allt färre markanvisningar leder till överlåtelse och genomförande eller något annat är oklart.) Flera av de ärenden vi undersökte år 2006 pågår fortfarande. I 2006 års undersökning framkommer dock inte hur lång tid markanvisningarna tog, vilket inte möjliggör för jämförelser.

Mot denna bakgrund analyserar vi markanvisningsprocessen som den ser ut i dag i våra utvalda kommuner. Vår analys av markanvisningsprocessen använder sig av en analysmodell som utgår från förutsättningarna för den verksamhet som studeras. Vi identifierar hinder och pekar på möjligheter för en fortsatt utveckling mot en mer effektiv process (transparent, öppen, konkurrensneutral) och föreslår lösningar och åtgärder för att undanröja hinder där vi har kunnat hitta sådana.

Legala förutsättningar	Tekniska och administrativa förutsättningar	Drivkrafter och incitament
<p>Vilka lagar och regler styr? Är dessa lätta eller svåra att förstå?</p> <p>Hur förhåller sig markanvisningsprocessen till planprocessen?</p> <p>Byggnormer och – krav utöver BBR?</p>	<p>Hur är system och stöd-funktioner utformade?</p> <p>Hur sker information och kommunikation mellan myndigheter och marknad?</p> <p>Transparens i riktlinjer och process?</p> <p>Vilka resurser, vilken kompetens finns?</p>	<p>Vilka incitament finns?</p> <p>Finns möjligheter att bygga med vinst?</p> <p>Vilka möjligheter finns till innovation och utveckling?</p>

## 6.2.1 Legala förutsättningar

Markanvisningsprocessen som sådan är inte formellt reglerad i någon lag. Det finns dock bestämmelser i PBL (6 kap) som reglerar vissa villkor kring exploateringen. Dessa är tämligen allmänt hållna och



osäkerhet råder kring hur de ska tillämpas. Inte heller den rättspraxis som finns enligt svensk och EU-rätt ger någon tydlig vägledning. En utredning har för närvarande till uppgift att klargöra regler om fördelningen av gatuavgifter m.m.<sup>71</sup>

Planprocessen är däremot reglerad genom bestämmelser i PBL. Planprocessen bestämmer i hög grad hur markanvisningsprocessen ser ut och de villkor och möjligheter som kan ges i markanvisningen avgörs ofta först då detaljplaneringen är klar. Även om alla kommuner har en översiktsplan för markanvändningen i kommunen startar detaljplaneringen vanligen inte förrän beslut om en markanvisning är fattat. Planprocessen sker således parallellt med markanvisningsprocessen men innehåller samtidigt i praktiken stora delar av de avgöranden som görs i markanvisningen.

Reglerna i PBL samt Boverkets föreskrifter och byggregler (PBF och BBR) omfattar bl.a. utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Kraven är samhällets minimikrav på byggnader vad gäller bostadsutformning, tillgänglighet och användbarhet, bärförmåga, brandskydd, hygien, hälsa, miljö, hushållning med vatten och avfall, bullerskydd, säkerhet vid användning och energihushållning.

Till dessa regler, normer och byggkrav förekommer att kommuner lägger ytterligare krav för byggandet. Sådana krav har inte sällan varit föremål för sena förändringar och dessutom med retroaktiv verkan.

## **6.2.2 Tekniska och administrativa förutsättningar**

Information om kommunernas bostadspolitik i form av översiktsplaner, bostadsförsörjningsprogram och policys för bostadsbyggande presenteras numera ofta i dokument (markanvisningspolicy, program, förklaringar) via hemsidor och andra offentliga kanaler. Kommunerna håller ibland också offentliga träffar med marknadens aktörer (nätverk, grupper, projekt) där möjlighet ges att presentera och diskutera bostadsfrågor. Sådan information är ofta allmänt hållen. När det kommer till det enskilda fallet och när det gäller att utforma detaljer i ett markanvisningsärende överensstämmer processen inte alltid med den officiellt beskrivna. Den transparens som skapats genom offentliggjorda

---

<sup>71</sup> De rättsfall som finns (ex La Scala, Åre) ger viss vägledning.

policy för markanvisningar minskar ofta genom tillämpningen i de enskilda fallen enligt flera byggherrar.

I vissa fall, i synnerhet då det gäller direktanvisningar, är processen till stora delar sluten. Besluten avgörs här i stor utsträckning av enskilda tjänstemän utan insyn från politiker eller allmänhet. Av våra intervjuer med kommunerna framgår att, även om kommunen har antagit en policy som säger att markanvisningar ska göras genom olika former av konkurrensförfaranden, är direktanvisningar alltså ett centralt förfarande vid markanvisningar. Vidare fäster kommunerna hög vikt vid personliga kontakter och erfarenheter av byggherrarna. Den kritik som tidigare riktats mot kommunerna om att markanvisningar främst sker genom informella kontakter och ”med stort personberoende” synes således fortfarande ha aktualitet.

En hindrande omständighet då det gäller att tillgängliggöra kommunal mark för bostadsbyggande ligger i att kommunerna ofta saknar tillräckliga resurser för planläggning av mark. Av vår utredning framgår också att det finns fall där kommunerna förefaller ha lagt merparten av sina resurser på planering av stora utvecklingsprojekt med påföljd att de saknar resurser att ta om hand byggherreinitiativ till mindre bostadsprojekt. Byggherrar bjuds ofta in för att delta i planläggningen och kan därmed, i den mån de har sådana, bidra med sina planläggningsresurser och kompetens. Kommunerna måste dock kunna kontrollera processen och slutligt fälla avgörandet om planerna.

### **6.2.3 Drivkrafter och incitament**

Många byggherrar vittnar om att de dels till stora delar är hänvisade till kommunala markanvisningar för att kunna bygga, dels att de är beredda att lägga stora resurser på det förberedande planeringsarbete som krävs för att sådan mark ska kunna lokaliseras och så småningom bli byggbar. För deltagande i sådant ”samhällsbyggnadsarbete” förväntar de sig någon form av motprestation, gärna i form av kommunal mark. Byggherrar som inte förr eller senare kan räkna med att få mark anvisad säger sig sakna incitament att vilja bidra till att initiera och ta fram projektidéer för bostadsbyggande.

Kommunerna har ansvar för bostadsförsörjningen och har genom planmonopolet och genom sitt markinnehav stora möjligheter att styra och

ställa krav på var, hur, på vilket sätt och för vem bostäder ska byggas. Samtidigt anger de bostadspolitiska målen att bostäder ska byggas på marknadens villkor och att utbud ska anpassas efter efterfrågan. Det ställer i sin tur krav på att de bostäder som byggs måste kunna ge avkastning och bära sina kostnader.

Genom planprocessen ska kommunen vidare i översiktsplaner och detaljplaner ange ramar och villkor för bostadsbyggandet i kommunen. Det är dock inte helt klart var gränsen ska dras mellan de samhälleliga kraven och de krav och villkor som styrs av mer marknadsmässiga överväganden.

Många kommuner ställer olika former av krav på bostadsbyggande och förvaltning av bostäder. Det handlar t.ex. ofta om energi- och miljökrav, vilka dessutom ofta går utöver Boverkets byggregler. Ju fler samhälleliga krav, desto mer ökar också byggkostnaderna vilket riskerar att minska bostadsprojektens intjäningsförmåga. Mycket hårt styrda krav från samhället på gestaltning och utformning inom ramen för markanvisningsprocessen minskar emellertid inte bara lönsamheten utan också utrymmet att presentera innovationer och nya lösningar på bostadsbyggande som skulle kunna utveckla branschen.

Krav i markanvisningsprocessen och i det avtal eller den överenskommelse där markanvisningen fastställs är visserligen inte juridiskt bindande och det återstår i flera fall att se om dessa faktiskt följer med till köpeavtalet. Men eftersom många byggherrar uppfattar dessa förväntningar och krav som tvingande eller räknar med att de kommer att bli det i exploateringsfasen blir de till en faktisk restriktion för den som ska kalkylera och bedöma sitt projekt redan i markanvisningsfasen. Enligt många byggherrar kan man heller inte i praktiken avstå från att fullfölja kommunens önskemål utan att riskera att skada sitt renommé inför kommande markanvisningar.

Några byggherrar vittnar om att kommuner ofta ställer krav men att de inte lika ofta följer upp dessa. Vidare förefaller kommuner ställa krav utan att ta närmare ställning till kravens tekniska eller ekonomiska konsekvenser. Det finns exempel där krav har ställts utan att kommunen senare har kunnat följa upp att de faktiskt genomförts. Några sank-

tioner för byggherrar som underlåtit att genomföra uppställda krav (enligt t.ex. kommunens miljöprogram) har vi inte påträffat.<sup>72</sup>

Av vår undersökning framgår vidare att med något undantag ingen av de sex kommuner vi har studerat närmare (eller de övriga) har någon form av systematisk uppföljning av beslutade och pågående markanvisningar. Av dokumentationen eller av ärenden framgår inte heller att uppföljning (eller utvärdering) sker av genomförda byggprojekt, eller att kommunen i något fall har ingripit med åtgärder mot byggherrar som inte har följt uppställda krav.

Om vissa byggherrar i en förhandlingsfas har lärt sig att det regelmässigt går att förhandla bort krav medan andra inte inser att denna möjlighet finns snedvrids konkurrensen om markanvisningen.

#### **6.2.4 Sammanfattningsvis**

*Markanvisningsprocessen är tämligen oreglerad och det är ibland oklart hur de regler som trots allt finns ska tillämpas.* Markanvisningsprocessen i sig är inte reglerad i lag. De normer och krav som gäller för byggandet återfinns i PBL och i Boverkets byggregler. Överlåtandet och exploateringen av mark regleras i viss mån av exploateringsparagrafen i PBL samt av regler om offentlig upphandling enligt LOU. Markpriser styrs av EG-rätt och av kommunallagen.

*Sättet att hantera och administrera markanvisningar i kommunerna varierar stort.* Alla de kommuner vi har undersökt har i olika utsträckning offentligt tillgänglig information och en fastställd markpolicy men tillämpningen överensstämmer inte alltid med informationen. Den dokumentation som finns är ofta ganska allmänt hållen, inkomplett eller otydlig och dokumentation och information är både spridd och svår att hitta. I många delar dokumenteras inte processen alls och beredningen av ärenden är tämligen personberoende. Det är viktigt för byggherrar att ha god kontakt och gott renommé i kommunen.

---

<sup>72</sup> I den enkätundersökning som SCB genomfört på uppdrag av Byggkravsutredningen svarar 30 av 50 byggherrar nej på frågan om det finns vitesklausuler kopplade till särkrav i avtal.

Den administrativa processen kring markanvisningen är beroende av kompetens och personer för planläggning och många kommuner saknar tillräckliga resurser. Byggherrar förväntas delta i planläggningen.

*Incitamenten för byggandet av bostäder vilar på marknadens villkor.* Den kommersiella lönsamheten förutsätter en balans mellan avkastning och samhällets krav. Kommunernas krav på byggandet påverkar både byggviljan och konkurrensen. Allt för långtgående eller särskilda krav på byggandet ökar kostnader och minskar lönsamheten. Förhandlingar inför marköverlåtelse och exploatering kan minska kraven men olika byggherrar har olika förhandlingskraft.

*Innovation och utveckling förutsätter utrymme för ömsesidigt utbyte.* Byggherrar är ofta beroende av tillgång till kommunal mark för att kunna bygga. De är beredda att lägga stora resurser på marknadsbearbetning, bostadsutveckling och planläggning. För detta förväntar de sig ett utbyte.

## **6.3 Sammanfattande bedömning**

### **6.3.1 Kommunernas arbetssätt har inte följt med**

En väl fungerande bostadsmarknad är avgörande för att de bostadspolitiska målen ska kunna fullföljas. Under arbetet med denna utredning har vi kunnat konstatera att marknaden har utvecklats på senare år. Kommunernas markpolitik och sätt att anvisa mark är, som vi återkommit till flera gånger i denna rapport, av betydelse för en effektiv konkurrens. Vi kan samtidigt se exempel på att kommunerna i sin markpolicy och i sitt sätt att tillämpa och arbeta med markanvisningar inte alltid har följt med i den utveckling som den ändrade bostadspolitiken förutsätter. Våra intervjuer med såväl kommuner som byggherrar ger till viss del intrycket att det är kommunen som planerar, bygger och erbjuder bostäder. Byggherrarnas och byggbolagens roll blir då att leverera det som kommunen bestämmer. Byggherrar upplever ibland att de möts med misstänksamhet och förväntas avvakta kommunens ensidiga överväganden och leverera bostäder enligt kommunens direktiv. Byggherrarna menar att visst byggande riskerar att utebli om byggprojekten inte kan genomföras till nödvändiga kommersiella villkor.

Som vi har konstaterat tidigare påverkar kommunernas tillämpning av planinstrumentet förutsättningarna för konkurrens och etableringsmöjligheter för nya aktörer och därigenom det utbud som bostadskonsumenterna möter. Genom den fysiska planeringen kan kommunerna hjälpa till och bidra till en utveckling mot ökad konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Det kan ske dels genom att utforma planer som ger förutsättningar för fler aktörer att konkurrera, dels genom den praxis som tillämpas i kommunerna när strategisk infrastruktur som mark fördelas.

Hela lagstiftningen kring plan- och byggprocessen är uppbyggd utifrån att det offentliga via kommunen tar initiativ och riskerna. När den privata sektorn genom den ändrade politiken och de avskaffade subventionerna nu förutsätts ta riskerna krävs att kommunerna renodlar sin myndighetsroll och att plan- och byggprocessen som helhet görs transparent. Detta ska ses som en del av den övergång som skett från en utbudsorienterad till en efterfrågestyrd bostadspolitik. Målet bör vara att byggherren ska veta vad som gäller, det ska vara enklare för små byggherrar, byggherren ska känna igen processen oavsett kommun och det ska vara tydligt när i processen olika beslut fattas och av vilken myndighet.<sup>73</sup>

### **6.3.2 Kommersiella och samhällsekonomiska krav**

Kommunen har via sin roll som beslutsfattare vad avser planfrågor möjlighet att ställa krav på byggherren. Kraven från kommunen får emellertid inte, som tidigare nämnts, vara mer omfattande än kommunens lagstiftade rätt att ta ut kostnader. Byggherrar åläggs emellertid ofta skyldigheter att bekosta allmänna planläggningar såsom vatten, avlopp, parker, med mera. I vår undersökning förekommer också flera fall där kommunerna tydligt planerar och styr utformning, standard och krav på bostadsbyggandet utan att ta närmare hänsyn till byggprojektens kommersiella lönsamhet.

För att undvika att höga krav på ersättning från kommunen leder till minskad etableringsvilja behöver kommun och byggherre samverka, ”mötas på mitten” i planeringen och krav om möjligt anpassas efter vad som är lönsamt i projekten. Byggherrar har framfört att de gärna

---

<sup>73</sup> Boverket (2011:19) *Analys av bostadsbyggandet i Norden*

deltar i ”samhällsbyggnadsarbetet”. Byggherrar vill dock inte jobba gratis utan de vill ha något i gengäld för arbetet. Alla byggherrar och kommuner med något undantag tycks dock föredra att detaljplanera tillsammans. Detta verkar, enligt vår undersökning, inte förlänga markanvisningsprocessen avsevärt eftersom redan detaljplanerad mark ändå måste omplaneras inför ett nytt byggprojekt.

Inför beslut om att starta ett bostadsprojekt är värdering av mark av central betydelse där byggherre och kommun ofta har olika utgångspunkter. Lagstiftningen ger vida ramar för prissättning av kommunal mark till marknadsvärdet. Vissa kommuner säger sig aktivt sträva efter att hålla nere markpriser för att stimulera bostadsbyggande. Samtidigt vittnar andra kommuner om att man vill kunna finansiera samhällelig infrastruktur och social service i samband med bostadsprojekt med intäkter från markförsäljning.

Inför exploateringen tillkommer olika krav på utförande och prestanda som ökar byggkostnader och minskar projektets intjäningsförmåga. Enligt SCB:s nybyggnadskostnadsstatistik från åren 2007–2010 leder olika former av krav från kommunen i samband med markanvisning och bostadsbyggande (lokala miljökrav, lokala tillgänglighetskrav, exploateringskrav och annat) till fördyrande kostnader i bostadsprojekt i cirka 29 procent av det totala antalet projekt och i cirka 46 procent av det totala antalet lägenheter.<sup>74</sup>

Sannolikt kan parternas olika utgångspunkter och svårigheten att enas i synen på markvärden och markpriser vara en del av förklaringen till det ökande antal utdragna och icke avslutade markanvisningar som vi har stött på i vår utredning. I några kommuner finns exempel på att man har beslutat sig för att omförhandla villkoren för att få igång byggandet. Andra kommuner är mindre benägna till sådan anpassning och det finns exempel på att kommuner har kopplat dryga vitesklausuler till köpe- eller överlåtelseavtalen om byggherrar inte genomför byggprojekten enligt de ursprungliga villkoren i markanvisningen. Detta riskerar att ytterligare hämma byggandet.

---

<sup>74</sup> SCB redovisning till Byggkravsutredningen (S 2011:10) 2012-06-08. *Fördyrande kostnader i nyproduktion år 2007–2010*. PM 213268/862446-2.

### **6.3.3 Olika intressen inom kommunen måste samverka**

Några kommuner har sedan vår förra undersökning genomfört omorganisationer och lagt samman berörda förvaltningar för att öka effektivitet och kvalitet i samhällsbyggandet. Eftersom det kommunala planeringsansvaret i stort liksom kommunens roll som markägare rymmer en rad olika intressen är det särskilt viktigt att berörda förvaltningar kan samverka. Det gäller såväl i beredningen av politiska beslut som i handläggningen av ärenden.

I vår undersökning finns det exempel som visar på att denna samverkan kunde fungera bättre. Bland annat vittnar byggherrar om att kommunen har beslutat om markanvisningar och förhandlat fram villkor för byggprojekt som strider mot krav i detaljplanen, konflikter som byggherrar förväntas lösa. Vidare framgår av vår undersökning att de olika förvaltningarna inte har ”pratad sig samman” om vad som ska gälla inför en markanvisning och att byggherrar därför får olika besked från olika representanter i kommunen. Utöver den fördyrande effekt en dåligt fungerande samverkan kan ha på byggprojekten bidrar detta sannolikt till att göra såväl etablerade som nya byggherrar tveksamma till att avsätta resurser i kommunen.

### **6.3.4 Markanvisningsprocessen måste kunna variera**

Kommunerna har olika markanvisningsprocess för utvecklingsområden och enstaka markanvisningar. Mark inom utvecklingsområden anvisas oftare genom markanvisningstävlingar medan förtätningar ofta fördelas i direktanvisningar. Direktanvisningar är ett bra sätt för såväl kommunen som för dess invånare att ta tillvara branschens/byggherrars kompetens och idéer till utveckling av bostadsbyggandet. Byggherrar, stora som små, tycks också föredra att få mark genom direktanvisning, men bara så länge de inte blir nekade eller deras idé ges till någon annan. Direktanvisningar är dock lättare att få för stora redan etablerade byggherrar som har kontakter och referenser i kommunen. I princip är det endast vid markanvisningstävlingar med tydliga utvärderingskriterier som alla kan tillförsäkras lika villkor. Men processen blir då längre och mer kostsam, vilket kan samtidigt leda till att vissa byggherrar saknar resurser att delta.



### 6.3.5 Öppenhet och transparens kan bli bättre

Det är inte tydligt för alla byggherrar vad de ska göra för att få tillgång till kommunal mark. Alla som vill kan kontakta kommunen och ansöka om en marktilldelning. Men byggherren vet inte alltid när, hur eller till vem de ska formulera sin ansökan. Några av de kommuner vi har undersökt har förlagt viss del av den kommunala marken i ett kommunalt bolag som anvisar kommunal mark till marknaden i en parallell process skild från den som tillämpas i den kommunala förvaltningen. Vem som kan få möjlighet att få marktilldelning genom sådana kommunala utvecklingsbolag är i flera fall inte känd för marknaden. I andra kommuner har kommunen tecknat fleråriga samarbetsavtal med några utvalda byggherrar i syfte att långsiktigt stimulera byggandet av hyresrätter. Vem som kan få möjlighet att teckna sådana samarbetsavtal med kommunen om tilldelning av kommunal mark är okänt för övriga aktörer på marknaden.

I en enkätundersökning genomförd av KTH svarar endast en mindre andel av byggherrarna i undersökningen att de anser att markanvisningssystemet fungerar bra (cirka 35 procent) och att det är transparent och lätt att förstå vilka kriterier som gäller vid tilldelningen (cirka 25 procent). Det gäller oavsett om byggherrarna har fått markanvisningar i kommunen eller inte.<sup>75</sup>

När kommuner anvisar mark genom någon form av jämförande anbuds- eller tävlingsförfarande är processen relativt transparent och kommunerna har blivit tydligare med hur intresseanmälningar och ansökningar ska ske. Urvalskriterierna är emellertid ofta oklara och det är svårt att skilja förslagen åt med hjälp av dessa. Vid direktanvisningar och mark som förvaltas av ett kommunalt mark- och utvecklingsbolag är processen dock oftast helt stängd. Det är därför svårt att förstå vilka kriterier som kommer att bli avgörande för valet av byggherre. Eftersom urvalsprocessen och bedömningen av inkomna förslag oftast inte offentliggörs är det svårt för marknaden att veta detta.

---

<sup>75</sup> Hanson Mihás, A. *Kommunernas markanvisningar för bostäder – Ett byggherreperspektiv* (2012) Kungliga Tekniska Högskolan. (OBS - undersökningen gick ut till 237 byggherrar i Stockholm, Göteborg, Uppsala och Helsingborg. Svar kom in från 88 byggherrar, dvs. 37 procents svarsfrekvens).

Juridiskt bindande avtalsvillkor som tydliggör rättigheter och skyldigheter för byggherren fastställs ofta sent i processen genom någon form av köpe- eller överlåtelseavtal (exploateringsavtal). Det är först med detta avtal, när förhandlingarna om exploateringen är klar mellan kommun och byggherre, som kostnadskalkylen för projektet kan färdigställas och byggherren slutligt kan göra sig en uppfattning om projektets lönsamhet och intjäningsförmåga.

### **6.3.6 Lika behandling måste kunna garanteras**

Som vi har konstaterat flera gånger varierar sätt och förfaranden att tilldela mark i kommunerna med politisk inriktning, geografisk och lokal situation, konjunktur och förhållanden i övrigt på marknaden. När det gäller kommunens rutiner och markanvisningsprocessen som sådan är det viktigt att kommunen säkerställer att alla aktörer, oavsett varifrån de kommer, möter samma process och får möjlighet att delta på lika villkor. De val som görs bör ska vila på objektiv grund.

Vi har funnit att processen inom en och samma kommun kan skilja sig åt, till exempel när det gäller mark som anvisas genom den kommunala förvaltningen och mark anvisad av kommunala bolag (utvecklingsbolag). Där kommunal mark som ägs av ett kommunalt utvecklingsbolag endast visar sig vara tillgänglig för stora företag eller konsortier av företag kan det innebära att mindre byggherrar utestängs från att delta i urvalet.

Uppföljning av tekniska särkrav sker inte konsekvent eller är ibland inte möjliga att göra. I en enkät som SCB gjort på uppdrag av Byggkravsutredningen (Dir 2011:100) svarar en tredjedel av byggherrarna ”nej” eller ”vet inte” på frågan om tekniska särkrav följs upp av kommunen. Samtidigt svarar en fjärdedel av byggherrarna att kraven inte har bidragit till att uppfylla miljömålen.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Byggkravsutredningen (S 2011:10) *Enkätundersökning till byggbolag och kommuner, SCB 2012-06-08*. Syftet med undersökningen var att kartlägga hur kommunerna hanterar tekniska egenskapskrav på bostadsbyggnader. Dels vad gäller förekomsten av s.k. kommunala särkrav, dels kommunernas prövning och kontroll av tekniska krav.

### **6.3.7 Ökat bostadsbyggande och främjad konkurrens**

Kommunerna har svårt att åtskilja sin roll som myndighet (samhälls-ekonomiska mål) från rollen som markägare (företagsekonomiska mål). De kommuner vi har undersökt visar sig till exempel ofta i praktiken ha satt upp motstridiga mål när det å ena sidan handlar om att hålla nere markpriser för att stimulera till byggande och å den andra sälja mark till så högt pris som möjligt för att finansiera infrastruktur och gemensamma anläggningar nödvändig för bebyggelsen.

Från företagens håll innebär fungerande marknadsvillkor att de måste kunna etablera sig och erbjuda bostäder i de områden, på den mark och på det sätt som motsvarar efterfrågan uttryckt genom den betalningsvilja som bostadsköpare och hyresgäster kan ha. I den mån priser, krav och andra etableringsvillkor regleras av samhället på ett sätt som begränsar eller försvagar dessa mekanismer kan en anpassning behövas om man fortsatt vill att marknaden ska stå för produktionen.

Planering av utbudet av bostadsrätter måste anpassas efter vad som efterfrågas mätt i kommersiell lönsamhet och betalningsvilja. Om inte hyresrätter kan tillhandahållas till marknadsmässiga priser och hyror måste planeringen anpassas efter samhällets betalningsvilja. På kort sikt förefaller det vara svårt att förena mål om ökad konkurrens med målet om ett ökat bostadsbyggande som på kort sikt ofta lättare låter sig lösas genom att låta de redan etablerade bygga i stor skala. På lång sikt kan konkurrens mellan andra och fler aktörer medverka till nya och innovativa lösningar på bostadsmarknaden som annars inte skulle ha kommit till stånd. Med fler aktörer i kommunen öppnas för byggherrar med olika typer av inriktning som vänder sig till olika grupper av boende. Byggherrar som specialiserar sig på till exempel studentbostäder, äldreboende eller boende för särskild service skulle därmed kunna få ökat utrymme att utvecklas.

### **6.3.8 Utveckling förutsätter stabilitet och politiskt stöd ...**

För företag på en marknad är förutsägbara villkor och möjlighet till framförhållning av avgörande betydelse. En stabil inriktning i bostadspolitik och långsiktigt politiskt stöd underlättar marknadsutveckling. En politisk vilja att växa som kommun i kombination med kon-

kreta åtgärder i form av satsningar på infrastruktur och annan nödvändig samhällelig service är en viktig förutsättning för ett ökat byggande.

För att det ska finnas drivkrafter för innovation och utveckling av bostadsbyggandet krävs vidare utrymme för företagen att utveckla egna lösningar. För mycket detaljstyrning eller ryckighet i den politiska styrningen med alltför ofta återkommande kursändringar riskerar att begränsa eller strypa detta utrymme. Konkurrenskraft, innovation och utveckling förutsätter utrymme för egna lösningar vilket riskerar att gå förlorat genom för mycket detaljstyrning.

### **6.3.9 ... och utvecklade system för uppföljning och utvärdering**

Av vår utredning framgår att markanvisningsprocessen har utvecklats i positiv riktning sedan Statskontorets rapport år 2006. Vi kan samtidigt konstatera att fortsatta brister i transparensen, till exempel när det gäller att redogöra för motiv till val av byggherre liksom utebliven information om genomförandet av byggprojekt hämmar etableringen och gör det svårt för byggherrar att kunna anpassa idéer och projekt efter kommunens efterfrågan. Vidare saknas i flera (flertalet) av de kommuner vi undersökt utvecklade system för dokumentation, uppföljning och utvärdering av markanvisningar såväl när det gäller själva processen som genomförandet av byggprojekten. Ingen av kommunerna följer och utvärderar systematiskt hur markanvisningsprocessen har fortlöpt och fungerat eller i vilken mån och av vilka orsaker markanvisningar leder till överföring av mark och genomförande av bostadsprojekt. Den dokumentation och uppföljning av processen som sker är ofta inkomplett och fragmentarisk och är inte lätt att få tag på för en utomstående. Avsaknad av sådana system förhindrar för kommunen att dra nytta av erfarenheter till gagn för utveckling av process och genomförande.

## 7 Slutsatser och förslag

Statskontoret har granskat den kommunala markanvisningsprocessen och undersökt hur markinstrumentet tillämpas som bostadspolitiskt verktyg för att främja konkurrens och mångfald på marknaden för bostadsbyggande. Undersökningen baseras på ett urval av sexton kommuner. En fördjupad granskning har genomförts i sex kommuner där ärendehantering och dokumentationen kring markanvisningar har granskats närmare. Granskningarna av arbetet i dessa kommuner har kompletterats med intervjuer med byggherrar om hur de uppfattar kommunernas markanvisningar i ett konkurrensperspektiv.

Markanvisningsprocessen kan inte beskrivas som en enhetlig process. Den varierar mellan kommuner och även inom kommuner, mellan olika projekt. Faktorer som målsättningar och ambitioner för bostadsförsörjningen, kommunernas ekonomiska situation samt vilket läge konjunkturen befinner sig i ger förutsättningarna vid varje enskild markanvisning. De markanvisningar vi beskriver i rapporten ger enligt Statskontoret en bra bild av hur markanvisningsprocessen fungerar i svenska kommuner under olika förutsättningar.

Den bristande transparensen och förutsägbarheten framstår som det största problemet i markanvisningsprocessen. Otydliga motiv eller otillräckligt utvecklade riktlinjer för arbetet med markanvisningar skapar en brist på transparens. Det riskerar att hindra företagets etableringsvilja och utgör ett hinder för utvecklingen mot en bättre fungerande marknad.

### 7.1 Hur ser markanvisningsprocessen ut?

Statskontorets kartläggning visar att riktlinjer och policys för kommunernas markanvisningar har utvecklats och att det allt oftare uttalas att möjligheterna till konkurrens ska utnyttjas. Nästan alla kommuner vi har undersökt har en fastställd och offentliggjord markanvisningspolicy. Men utredningen visar samtidigt att det är inte ovanligt att

principerna i policydokumenten inte följs och att kommunens information om markanvisningsprocessen därmed inte alltid överensstämmer med den praktiska tillämpningen.

Det blir vanligare att markanvisningar konkurrensutsätts, till exempel genom tävlingsförfaranden där ett projekt delas upp för att få in fler aktörer. Alla kommuner i vår undersökning använder sig dock fortfarande av direktanvisningar. Avsikten att anvisa mark offentliggörs inte alltid och i förekommande fall ofta endast till ett visst urval av byggherrar. Några kommuner anvisar delar av den kommunala marken genom kommunala utvecklingsbolag i en parallell process utan större insyn eller inflytande från den kommunala förvaltningen.

Vår undersökning visar att markanvisningsprocessen har blivit mer utdragen bland annat till följd av att markanvisningar oftare förlängs nu än som var fallet vid vår tidigare undersökning (2006). Vi kan konstatera att under den senaste sexårsperioden har allt fler markanvisningar, på den sikt vi kan överskåda, inte lett till ett juridiskt bindande överlåtelse- eller köpeavtal som ett genomförande av projektet förutsätter.

### **Stor variation på terminologin i avtalen**

Det finns inte någon särskild lagstiftning för markanvisningsprocessen. Försäljning av mark regleras dock delvis i jordabalken, kommunallagen och PBL samt i EU-rätt. *Markanvisningsavtalet* är ett optionsavtal som inte är juridiskt bindande. Avtalet ger dock byggherren incitament att lägga ner resurser i samband med bland annat detaljplanearbetet. Det är en bekräftelse på att kommunen beslutat om den aktuella markanvisningen och att byggherren accepterar de villkor som är förenade med markanvisningen. Markanvisningsavtal är emellertid ofta utformade i relativt allmänna termer och i vissa fall tecknas de inte alls. Avtalet är därmed inte det som ensamt avgör hur den fortsatta processen (förhandlingen inför en kommande överlåtelse) kommer att se ut och innehålla.

Det förekommer en mängd olika benämningar på förekommande avtal i samband med markanvisning. Innehållet är dock till stora delar det samma även om terminologin varierar. Bland annat används begreppen *marktilldelningsavtal*, *optionsavtal*, *ramavtal* och *föravtal* i några kommuner.

En överföring av marken sker först när byggherrens förhandling med kommunen resulterat i juridiskt bindande detaljplan. Då tecknas ett *köpe- eller överlåtelseavtal* eller ett *tomträttsavtal*. Innan dess finns inget juridiskt bindande avtal mellan parterna. De villkor eller krav som anges i *markanvisningsavtalet* är mer att betrakta som utgångspunkter för förhandlingen som föregår köpe- och överlåtelseavtalet. Liksom för markanvisningsavtalet används olika termer som i princip är samma avtal som *köpe- eller överlåtelseavtalet*. Till exempel förekommer *genomförandeavtal*, *avtal om överenskommelse om exploatering med överlåtelse av mark* och *köp- och exploateringsavtal*.

### **Prissättningen av mark är svår att förutsäga**

Vid prissättning av mark förekommer bland annat öppen budgivning vid anbudsförfaranden samt intern och extern värdering. Även om anbudsförfaranden och tävlingar har blivit vanligare bestäms priser fortfarande ofta genom intern eller extern värdering. I en intern värdering utgår ofta uppskattningen av marknadsvärdet från tidigare anbudsförfaranden. En intern värdering kan också basera sig på erfarenhetsvärden från tidigare externa värderingar. Vissa kommuner har olika markpris beroende på upplåtelseform. Med anledning av hyresregleringen är priset på mark för hyresrättsproduktion lägre än priset på mark för bostadsrättsproduktion eller äganderätt. Tomträttsavgäld tillämpas av några kommuner för att stimulera hyresrättsbyggande.

Informationen kring de faktorer som styr markpriset vid markanvisningar är ofta knapphändig och priset fastställs vanligen sent i processen. Tydliga beslutsunderlag och information om policy och priser förekommer i vissa fall men i många av de andra fall vi studerat framgår inte hur prissättningen av mark går till.

### **Otydligt hur förslag värderas och vilka kriterier som avgör val av byggherre**

Beslutsunderlagen och dokumentationen kring bedömningen av förslag till bostadsutformning från byggherrar varierar beroende på om kommunen har tillämpat direktanvisning, jämförelseförfarande eller en tävling om marken. Tydliga motiv till valet av byggherre och värdering av de inlämnade förslagen finns endast vid markanvisningstävlingar eller andra former av jämförelseförfaranden. Vid tävlingar finns ofta dessutom tydliga utvärderingar. Dokumentation om hur direktanvis-

ningar initieras och motiveras saknas i regel. Tillgång till kommunens dokumentation om hur inlämnade förslag värderas är ofullständig och bidrar till en bristande transparens i processen.

Även om motiv till val av byggherre numera har blivit synligare i samband med ett ökat användande av markanvisningstävlingar så gäller överlag att motiv för varför den ena byggherre väljs framför den andra sällan framgår. I samband med ett tävlingsförfarande finns ofta tydliga utvärderingar av de tävlande förslagen gjorda i efterhand men i direktanvisning framgår vanligen inte hur valet gjorts. Det föreslagna priset är ett vanligt urvalskriterium vid tävling. Tjänsteutlåtanden är inte fullständiga i den bemärkelsen och bedömningen som ligger till grund för valet av byggherre framgår inte alltid. En direktanvisning kan dock ibland motiveras med att den fungerar som ersättning till en byggherre för en tidigare förlorad markanvisning.

### **Särskilda krav på byggherren har blivit vanligare**

Utöver generella krav förekommer i allt större utsträckning att kommunen ställer särskilda krav på byggherren. Det förekommer:

- Krav på om upplåtelseform och hyresnivåer.
- Krav om byggherresamarbeten och viten om bygget inte sker inom utsatt tid.
- Krav med höga ambitioner för klimat/energieffektivisering.
- Krav att bygga och bekosta mindre kommunala anläggningar.

### **Utvecklade kösystem är ovanliga**

Det förekommer sällan några utvecklade kösystem. Vissa kommuner tillämpar ett internt intressent- eller markansökningsregister, men dessa är sällan offentliga. Intressenter kontaktas inte inför nya projekt eller beslut om markanvisningar utan varje byggherre får söka var och en för sig på eget initiativ.

### **Uppföljning och utvärdering är dåligt utvecklad**

Det är ovanligt att det finns markanvisningsregister och utvärderingar av inkomna förslag görs i stort sett bara i tävlingar. Ett systematiskt uppföljningssystem saknas med något undantag i de kommuner som Statskontoret har undersökt och i flera kommuner saknas tillgänglig dokumentation över gjorda markanvisningar och vilka byggherrar som



har sökt markanvisning. Det saknas vidare uppföljningssystem över vilka byggherrar som fått markanvisningar och hur och i vilken mån markanvisningar genomförs och leder till färdigställande av bostäder. Kommunerna utvärderar heller inte hur markanvisningsprocessen fungerar eller orsaker till resultatet av dessa.

## **7.2 Hur påverkas konkurrensen?**

Statskontoret har analyserat hur markanvisningsförfarandet påverkar konkurrensen på marknaden för bostadsbyggande. Beroende på hur markinstrumentet tillämpas kan det ge effekter på bostadsbyggande och konkurrens. Styrkan i markinstrumentet och effekterna på konkurrensen på bostadsmarknaden beror på byggherrarnas incitament att söka kommunal mark och de konkurrensmöjligheter markanvisningen i sin tur ger. En medveten markpolitik är en nödvändig men inte en tillräcklig förutsättning för fungerande konkurrens som kan leda till lägre priser och/eller högre kvalitet på bostadsmarknaden. Prisbildningen på bostadsmarknaden är komplex och kommer att bestämmas av utbud och efterfrågan. Efterfrågesidans inflytande begränsas emellertid av en svag köpmakt samtidigt som utbudssidan karaktäriseras bland annat av marknadsdominans i producentledet.

Om marknaden ska fungera och kunna erbjuda ett utbud som svarar mot konsumenternas efterfrågan av bostäder måste lika behandling av aktörerna på byggmarknaden kunna garanteras. Informella kontakter och en delvis eller ibland helt sluten process vid markanvisningar leder till olika villkor för marknadsaktörer. Etablerade byggherrar med upparbetade kontakter med respektive kommunföreträdare har då fördelar.

Vår granskning visar att medvetenheten om markinstrumentets betydelse har ökat i jämförelse med perioden för vår tidigare studie. Många kommuner har utvecklat policys och riktlinjer men transparensen i processen har fortfarande brister. Vissa förfaranden är slutna och beredningen är ofta personberoende. Kommunernas beskrivningar av sina markanvisningsförfaranden är ofta otydliga och ofullständiga.

Bostadspolitiken ställer krav på genomförandet av såväl markpolitiken som kommunens bostadsförsörjningsansvar. Kommunerna måste väga mål om ökat bostadsbyggande på kort sikt mot mål om främjad kon-

kurrens på bostadsmarknaden som kan leda till att byggandet bättre överensstämmer med efterfrågan av bostäder på längre sikt. Det finns dessutom många fler avvägningar mellan olika intressen som kommunerna ska göra inom ramen för planmonopolet.

Det kommunala planmonopolet är instiftat för att tillgodose samhälleliga krav och sätter gränser för vad marknaden kan och får göra. Gränsen för var kommunens planeringsansvar slutar och rollen som markägare tar vid är dock inte helt tydlig. Det kan finnas en risk för att kommunens planeringsmandat tolkas alltför brett. För att bostadsprojekt ska vara kommersiellt lönsamma förutsätts en rimlig balans mellan marknadsmässig avkastning och samhälleliga krav. Bostadsprojekten måste därmed bygga på en avvägning mellan kommersiella och samhällsekonomiska krav.

Den bristande transparensen och svårigheten att förutsäga resultatet av den kommunala markanvisningsprocessen riskerar att hämma utvecklingen mot en bättre fungerande marknad. Som nämnts är själva markanvisningsprocessen inte specifikt reglerad och markanvisningsavtalet, i den mån det alls förekommer, är inte ett juridiskt bindande dokument. Det är dock i beredningen inför beslut om markanvisning och i den muntliga förhandling som följer på en markanvisning som förutsättningarna läggs för hur konkurrensen kan komma att fungera.

Vi har inte bedömt det möjligt att föreslå närmare lagreglering av själva processen och de avtal som tillämpas. Som vi redan har konstaterat många gånger i denna rapport rör det sig heller inte om en enhetlig process, och vi menar att det är viktigt att denna också fortsättningsvis måste kunna variera efter lokala förhållanden och omständigheter i övrigt. I det fortsatta lämnar vi därför istället förslag till åtgärder och ger en rad exempel som kan stärka transparensen och öka förutsägbarheten i markanvisningsförfarandet.

### **7.3 Statskontorets förslag till regeringen**

Enligt lag ansvarar kommunerna för bostadsförsörjningen. Mot bakgrund av de bostadspolitiska målen är det vidare kommunernas uppgift att bedriva en aktiv markpolitik för att främja en effektiv konkurrens och skapa ett varierat utbud som efterfrågas av bostadsmarknadens konsumenter. Planmonopolet och markinnehavet ger kommunerna

verktyg för att uppfylla mål för bostadsförsörjningen genom att ge förutsättningar för konkurrens och mångfald i byggandet och boendet. Statskontoret föreslår följande åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv konkurrens och en ökad transparens för marknadens aktörer.

- ***Ett förtydligande i bostadsförsörjningslagen.*** Det ska finnas en policy för markanvisningar i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

En markanvisningspolicy kan klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier enligt vilka man avser att bedöma byggherrarna. En markpolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjlighet att få delta i markanvisningar.

Statskontoret vill också uppmärksamma regeringen på att staten också äger mark i områden som kan vara aktuella för bebyggelse. Även om det inte har legat specifikt inom ramen för vårt uppdrag att utreda statens roll och uppgifter som markägare framgår av vår utredning att tillgång till attraktiv mark inom tillväxtområden är en avgörande förutsättning för ett ökat bostadsbyggande. Oberoende av om marken är offentligt eller privat ägd är tillgång på sådan mark en begränsad resurs och det är viktigt att pröva möjligheterna att använda denna. För att närmare undersöka förutsättningarna för detta föreslår Statskontoret att staten i ett första steg gör en inventering av sitt markinnehav.

## **7.4 Statskontorets förslag till kommunerna**

Statskontorets granskning visar att en aktiv markpolitik kan bidra till ett ökat bostadsbyggande i kommunerna och en mer effektiv konkurrens. Det finns bland de kommuner som har studerats goda exempel på markpolicys och markanvisningsprocesser, vilka visar på möjligheter att främja och stimulera en sådan utveckling. Kommunerna kan lära av varandra och samtidigt utnyttja de möjligheter som ges utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Följande förslag riktar sig till kommunerna och är exempel på åtgärder som syftar till att öka transparensen och förutsägbarheten i markanvisningsprocessen.

- Det är viktigt med **politisk enighet** om markpolicyn i kommunens olika förvaltningar. Den långa processen, från initiativ till bygglov, gör det svårt att rätt värdera byggrätten. Möjligheten att bygga på kommersiella villkor påverkas av rådande politisk inställning. Ändrad politisk majoritet kan ge ändrade förutsättningar och krav, ibland med retroaktiv verkan. Ändringar i den politiska inställningen minskar förutsägbarheten och företagets etablerings- och riskvilja. Om det skapas en markpolicy i anslutning till riktlinjerna för bostadsförsörjningen så åstadkoms en politisk förankring och beredning även av markpolicyn. På så vis skapar man en förutsättning för en mer långsiktigt stabil marknad.
- Det är också viktigt att det så långt det är möjligt finns en **enighet om principer i markpolicys mellan kommuner inom samma region**. Olika förfaranden i olika kommuner och vid olika tidpunkter ökar transaktionskostnaderna. Även om bostadsmarknaderna är lokala så är arbetsmarknaderna regionala. De lokala bostadsmarknadernas funktionssätt kommer att ha betydelse för arbetsmarknadernas funktion och tillväxtpotentialerna i regionen.
- **Ge ramar och översikt** för byggprojekt och undvik detaljstyrning. Att lägga särskilda krav för markanvisningen utöver vad som följer av PBL, BBR och annan lagstiftning ökar kostnader och minskar lönsamheten i byggprojekten samt minskar dess förutsättningar att nå genomförande. Markanvisningar kopplade till gestaltning och andra, ofta på subjektiva uppfattningar byggda krav innebär att markvärdet riskerar att minimeras och att potentiella bostadsprojekt omintetgörs.
- **Konsekvensanalysera särskilda krav som ställs på bostadsprojekt**. Krav som ställs på bostadsprojekt bör vara väl avvägda, mät- och uppföljningsbara. Kraven bör om möjligt konsekvensanalyseras. Av en sådan analys bör till exempel framgå en uppskattning av vilka kostnader som är kopplade till kraven. En kostnadsvärdering kan utgöra viktig ledning för värdering av mark. Kraven bör vidare framföras på ett tidigt stadium för att ge möjlighet till kommersiell planering och kalkylering.

- ***Tydliggör kommunens markpolitik*** för marknaden och konkretisera om möjligt planer för markanvändning i översiktsplanen. Håll till exempel kommundagar och presentera översiktsplan, byggplaner och bostadsförsörjningsprogram, inklusive riktlinjer och ambitioner för markanvisningar. Förklara närmare hur man har tänkt och var tydlig med till exempel vilken upplåtelseform kommunen önskar se. Kommunen bör också offentligt redogöra för vilka som äger mark i kommunen/regionen.
- ***Släpp in byggherren tidigt i processen.*** Kommunernas planläggningsresurser är begränsade och byggherrar förväntas delta i planarbetet. Byggherrarna är beredda att lägga ner resurser på marknadsbearbetning, bostadsutveckling och planläggning. Men de förväntar sig något i utbyte för nerlagt arbete liksom att kommunen ska vara tillgänglig och lyssnande i dialogen. Att byggherren får vara med och påverka i ett projekt är viktigt och främjar kreativitet och nytänkande.
- ***Inför intressentregister för markanvisningar.*** Det förekommer inga utvecklade kösystem och mer sällan särskilda intressentregister i kommunerna och de är sällan offentliga. Intressenter kontaktas inte inför nya projekt eller beslut om markanvisningar, varje byggherre får söka var och en för sig. Att det finns ett intressentregister kan ge värdefull information till byggherrar om marknadsituationen i kommunen.
- ***Marknaden kan lära genom uppföljning och utvärdering.*** Genom att följa upp tidigare beslutade markanvisningar och vilka byggherrar som har fått markanvisningar och med vilka motiv kan byggherrarna lära sig vad kommunen vill ha och hur kommunen arbetar. Ett systematiskt uppföljnings- och utvärderingssystem kan också utveckla arbetet i kommunen.
- ***Förtydliga principer för markprissättning och finansiering av mark.*** Vid försäljning av kommunal mark får marken enligt EU:s statsstödsregler inte prissättas under marknadspris. Kommunen bör göra klart hur detta krav tillgodoses genom tillämpning av den värderingsmetod som EU anger, dvs. antingen genom en anbudstävlan eller genom en värdering (av två externa, oberoende värderare)

som tar sin utgångspunkt i faktiska, inte fiktiva, markpriser. För att undvika spekulation om markpriser vid anbudstävlan kan kommunen till exempel välja att ta ut en mindre handpenning i samband med beslut om markanvisning. För att främja uppförandet av hyresrätter bör kommunen utnyttja möjligheten att erbjuda upplåtelse av mark till tomträtt.

- Om kommunen väljer att anvisa ***mark via ett kommunalt bolag är det särskilt viktigt att även den processen styrs mot öppenhet och transparens***. Till skillnad från en kommunal myndighet omfattas kommunala bolag inte av kommunalrättsliga principer och regler om offentlighet och insyn. Bolagets beslut kan heller inte laglighetsprövas enligt kommunallagen. Genom att kommunen fastställer och beslutar om en markanvisningspolicy för bolaget kan sådan öppenhet/insyn och transparens säkerställas.

## Referenser

Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser – en undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsbyggande.*

Boverket (2006) *Bostadsmarknaden år 2006–2007 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2006*

Boverket 2011:19 *Analys av bostadsbyggandet i Norden – huvudrapport*

Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2011–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012*

Caesar, Karlbro, Lind (2012) *Kommunala markanvisningar (ESO-rapport)*

Karlbro, T. & Lindgren, E. (2010) *Markexploatering: juridik, ekonomi, teknik och organisation.* Nordstedts juridik.

Kommittédirektiv 2011:100 *Översyn av vissa byggfrågor*

Kommittédirektiv 2011:104 *Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan*

Hanson Mihas, A. *Kommunernas markanvisningar för bostäder- Ett byggherreperspektiv* (2012) Kungliga Tekniska Högskolan, Arkitektur och samhällsbyggnad.

Konkurrensverket 2005:1 *Konkurrensen i Sverige 2005*

Konkurrensverket 2006:2 *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!*

Länsstyrelsen i Stockholms län 2011:21 *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2011.*

Länsstyrelsen i Stockholms län 2012:16 *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012.*

Molander, P. (1999) *Den åttafaldiga vägen- om motiv för offentliga åtaganden.* SNS Förlag

Proposition 1992/93:56 *Ny konkurrenslagstiftning*

Sveriges Kommuner och Landstings cirkulär 2007:8 *Tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader.*

Statskontoret 2006:2 *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

SOU 2000:4 *Från byggsekt till byggsektor*

## **Styrdokument**

*Anvisning av mark för bostäder – Policy och regler (2009) Göteborgs stad*

*Budget för Stockholms stad 2012 och inriktning för 2013 och 2014*

*Kommunalt bostadsstrategiskt program 2010–2012 (2010) Västerås stad*

*Mål- och inriktningsdokument för Byggnads-, Fastighets- och Trafiknämnden i Göteborg*

*Markanvisningspolicy (2007) Malmö stad*

*Markanvisningspolicy för bostadsmark (2010) Västerås stad*

*Markanvisningspolicy – Markanvisningens ABC i Stockholms stad (2010)*

*Marktilldelning av bostäder inom Linköping kommun (2010)*

*Produktionsplan 2012 Göteborgs stad*

*Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm (2010)*

*Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun (2010)*



## Regeringsuppdraget



Socialdepartementet



Regeringsbeslut IV:3  
2011-11-24 S2011/10454/PBB  
(delvis)

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm

### Uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen

#### Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. I uppdraget ligger att analysera hur kommunernas sätt att förmedla mark till olika byggherrar påverkar konkurrensituationen inom konsult- och byggsektorn.

Uppdraget, som ska utföras i samverkan med Boverket och Kungl. Tekniska högskolan, ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 juni 2012. Statskontoret ska vid uppdragets genomförande rådgöra med Sveriges Kommuner och Landsting samt övriga berörda intressenter.

#### Bakgrund

##### *Boverkets rapport Markpolitik och kommunala markpriser*

I rapporten Markpolitik och kommunala markpriser (juni 2005) anger Boverket bl.a. att en aktiv kommunal markpolitik är en förutsättning för att uppnå statsmakernas mål om bostadsförsörjning. I rapporten redovisar verket en studie av kommunernas markpolitik, hur kommunerna prissätter mark för bostadsändamål samt hur kommunernas markanvisningar går till.

Boverkets studie omfattar tretton kommuner och avser hur kommunerna hanterar och förhåller sig till frågeställningar gällande anvisning och överlåtelse av mark för bostadsändamål. Studien grundar sig på intervjuer och visar att det finns stora skillnader mellan de studerade kommunerna i fråga om hur markanvisningsprocessen går till samt tillämpningen av olika försäljnings- och prissättningsmetoder. Undersökningen visar också att kommunerna tolkar kommunallagen

Förfrågare:  
103 33 Stockholm  
Besöksadress:  
Fresögatan 8

Festföretag:  
08-405 19 00  
Festfar:  
08-723 11 91

E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)

olika. Flertalet kommuner utgår från marknadsanpassade priser medan några utgår från ett självkostnadsresonemang. Vissa kommuner har olika priser på mark för bostadsändamål beroende på de planerade bostädernas framtida upplåtelseform.

Av studien framgår vidare att det är vanligt att kommunerna ställer motkrav i samband med försäljning av mark. Det kan bl.a. gälla krav på upplåtelseform, krav på genomförandet, tiden för byggstart och färdigställande samt att markanvisningsavtalet inte får överlätas utan kommunens godkännande. Det kan också gälla krav på utförande av vissa anläggningar t.ex. lekplatser, parkeringar, gångvägar, tillfartsvägar eller annat inom eller i anslutning till exploateringsområdet.

Direktanvisning av mark anges vara den vanligaste metoden för att anvisa mark för uppförande av hyres- och bostadsrättsbostäder. Vid anbudsförsäljning är utgångspunkten ofta främst att få så god avkastning som möjligt på kommunernas mark.

#### *Statkontorets rapport Hur fungerar bostadsförsörjningen?*

Statkontoret har i april 2006 i en rapport – Hur fungerar bostadsförsörjningen? (2006:2) – redovisat en utvärdering av hur arbetet med de statliga målen för bostadsförsörjningen genomförs i kommunerna. Rapporten bygger på information som inhämtats från sex kommuner.

Av rapporten framgår bl.a. att markfrågan och planeringsprocessen är nära förknippade med varandra. Utan tillstånd att bygga blir marken ointressant. Hur kommunen agerar när den anvisar mark är avgörande för en byggherre som saknar egen mark. I rapporten anges att det ofta är oklart vem som får sig tilldelad mark och efter vilka principer markanvisningar sker.

Rapporten anger vidare att kommunens etablerade kontakter med vissa byggherrar kan försvåra för nya byggherrar att få tillgång till kommunal mark. Det är därför enligt Statkontoret viktigt att det finns tydliga och transparenta kriterier för hur markpriset sätts, hur kommunen värderar inlämnade förslag till 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 utestänger vissa aktörer. Helst ska detta också upphandlas separat för att inte mindre byggherrar ska uteslutas.

Enligt rapporten är kommunernas riktlinjer och principer för att fördela mark ofta inte kända för politiker, allmänhet och företag. Det är ovanligt att det finns en kommunal markanvisningspolicy. Även om det finns en sådan saknas i många fall dokumentation och motiv till val av byggherre i avtal och tjänsteuttalanden. Det saknas också dokumentation över vilka byggherrar som aktivt söker markanvisningar. Några av de intervjuade

företagen har talat om att det finns dolda köer, förturer och att vissa favoriseras. Enbart förekomsten av en sådan uppfattning skapar enligt Statskontoret ett dåligt näringslivsklimat och kan leda till att antalet aktörer och därmed konkurrenstrycket blir mindre än nödvändigt.

Andra omständigheter som lyfts fram i rapporten är att höga och detaljerade samhällskrav riskerar att utesluta mindre företag. Vidare anges att kommunerna ställer olika krav på större respektive mindre företag när det gäller upplåtelseform och infrastrukturinvesteringar. Även planprocessens längd anses vara en omständighet som särskilt begränsar möjligheterna för små företag att uppträda som byggherrar.

#### *Konkurrensverkets rapport Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*

Konkurrensverket publicerade 2006 rapporten Bättre konkurrens i bostadsbyggandet (2006:2). Syftet med rapporten var att belysa strukturen inom byggbranschen från ett nytt perspektiv. Rapporten baseras på en totalundersökning som Statistiska Centralbyrån genomfört på Konkurrensverkets uppdrag avseende nybyggnation av flerbostadshus under 2002 och 2003.

I rapporten anges att det finns en potential för ökad konkurrens i byggbranschen. Rapporten anger vidare att när kommunerna säljer eller upplåter mark sker det oftast genom s.k. direktanvisning och ofta i kombination med olika former av motkrav som gör processen svåröverskådlig eller svår att delta i för vissa företag. Det innebär att det uppstår en s.k. sluten marknad. För att öka konkurrensen på byggmarknaden föreslås i rapporten att kommunal mark – när den ska säljas – som huvudregel bör säljas i konkurrens, t.ex. genom markanvisningstävlingar. Sådana tävlingar bör utformas på ett sätt att även de små företagen får förutsättningar att delta i konkurrensen på ett meningsfullt sätt. Vidare förordas att restriktivet bör iaktas när det gäller s.k. motkrav samt att företagets risktagande med avseende på markens framtida användning om möjligt bör begränsas.

#### *Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2011–2012*

Boverket redovisar årligen till regeringen slutsatser från en av verket företagen bostadsmarknadsenkät. Enkäten riktar sig till samtliga landets 290 kommuner och under de senaste åren har i stort sett alla kommuner besvarat den. I juni 2011 utgav verket rapporten Bostadsmarknaden 2011–2012 (2011:9). Enligt rapporten finns det 126 kommuner som bedömer att den lokala bostadsmarknaden präglas av brist på bostäder i förhållande till efterfrågan. Vidare anges att antalet kommuner som uppger att det är brist på bostäder ökar igen efter att ha minskat under de två tidigare åren. Bristsituation råder framför allt i storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö samt i flertalet högskoleorter. Den andel av befolkningen som anges bo i kommuner med bostadsbrist uppgår till 64 procent. Majoriteten av de kommuner som

har brist på bostäder har en positiv befolkningsutveckling. Det är främst bland kommuner med färre än 25 000 invånare som bristsituationen har minskat. I denna grupp är det samtidigt något flera som har ett överskott på bostäder.

Av Boverkets rapport framgår i övrigt bl.a. att fler kommuner än tidigare har riktlinjer för bostadsförsörjningen. Andelen kommuner som anger att de har sådana riktlinjer som är antagna under de två föregående mandatperioderna uppgår till 33 procent. Sådana riktlinjer är vanligast förekommande i de större högskoleorterna och i Storstockholm.

Verktygen för att genomföra riktlinjerna för bostadsförsörjningen är framför allt det kommunala planmonopolet. Andra verktyg är ett kommunalt markinnehav i kombination med en aktiv markpolitik, marköverlåtelse- och exploateringsavtal, allmännyttiga bostadsföretag samt kommunala bostadsförmedlingar. Drygt 31 procent av kommunerna har antagit någon form av policy för prissättning och fördelning av mark under den föregående mandatperioden.

#### *Kungl. Tekniska högskolans projekt avseende markanvisningar*

Kungliga Tekniska högskolan har under hösten 2011 initierat projektet Anvisningar av kommunal mark till byggherrar – Hur genomförs markanvisningarna och hur borde de genomföras. Projektets syfte är bl.a. att kartlägga markanvisningarna i vissa kommuner, att belysa hur vissa allmänna riktlinjer tolkas i den praktiska tillämpningen och att genomföra en analys och diskussion om tänkbara förändringar. Enligt projektets tidsplan avses högskolans undersökning färdigställas i juli 2012.

#### **Skälen för regeringens beslut**

De utredningar som företagits av Boverket, Konkurrensverket och av Statskontoret i mitten av 2000-talet ger en antydning om att det funnits ofullkomligheter eller brister i vissa kommuners hantering av beslut om och uppföljning av markanvisnings- och exploateringsanknutna frågor. Dessa ofullkomligheter och brister berör bl.a. tillämpningen av den i kommunallagen preciserade likställighetsprincipen samt lagen om offentlig upphandling och EU:s statsstödsregler. Det gäller vidare en bristande transparens och tydlighet i markanvisnings- och markprissättningsfrågor, i valet av byggherre för olika projekt och i de villkor som i vissa fall är kopplade till markanvisningsavtal.

De uppgifter som återfinns i Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2011–2012 ger en antydning om att situationen har förbättrats sedan de mera grundläggande utredningarna företogs i mitten av 2000-talet. Omfattningen av och djupet i det material som legat till grund för och redovisas i Boverkets rapport är emellertid inte sådant att det går att dra slutsatsen att de problem som uppmärksammats i de tidigare rapporterna kan anses vara helt undanröjda.

Målet för regeringens konkurrenspolitik är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens som leder till tillväxt. Genom sådana insatser skapas förutsättningar för ökat företagande och ett innovativt näringsliv som i förlängningen skapar ökad produktivitet, nya arbeten och tillväxt. Konsumenterna erhåller fördelar i form av ökad valfrihet, ökat utbud av varor och tjänster med högre kvalitet och lägre pris. Dessa förhållanden är givetvis direkt överförbara till förhållandena på bostadsmarknaden.

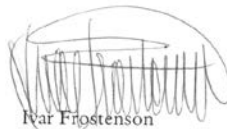
Markanvisning i anslutning till planprocessen är av betydelse för en effektiv konkurrens och det finns därför skäl att närmare klarlägga och analysera kommunernas arbetssätt med markanvisning. Statskontoret bör därför ges i uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Här ingår bl.a. att kartlägga tillgång till kommunala policydokument av betydelse för markanvisningsprocessen, redogöra för dessa dokumenters omfattning och innehåll samt bedöma efterlevnaden av de principer som redovisas i policydokumenten. Därutöver ingår att redovisa på vilka grunder – lagreglerade och civilrättsliga – avtalen bygger, hur markpriset sätts, hur kommunerna värderar inlämnade förslag till bostadsutformning, vilka kriterier som blir avgörande för val av byggherre samt vanligen förekommande avtalsvillkor i form av krav på byggherren. I uppdraget ingår även att beskriva de eventuella kösystem för markanvisning som förekommer samt vilken uppföljning som kommunerna gör av tidigare fattade beslut om markanvisning.

I uppdraget ligger att analysera hur kommunernas sätt att förmedla mark för bebyggelse till olika byggherrar påverkar konkurrenssituationen inom konsult- och byggsektorn. Analysen bör bl.a. ta sin utgångspunkt i hur förutsättningar kan skapas som bidrar till ett ökat bostadsbyggande och en effektiv konkurrens som leder till tillväxt.

Vid genomförandet av uppdraget bör fokus ligga på kommuner där det råder brist på bostäder. Kartläggningen bör även omfatta markanvisningsprocessen i ett urval kommuner utan bostadsbrist i syfte att identifiera förhållanden av betydelse för en effektiv konkurrens.

På regeringens vägnar

  
Stefan Attefall

  
Nils Frostenson

Likalydande till  
Boverket  
Kungl. Tekniska högskolan

Kopia till

Statsrådsberedningen  
Finansdepartementet  
Näringsdepartementet  
Boverket  
Kungl. Tekniska högskolan  
Sveriges Kommuner och Landsting



REGERINGEN

Socialdepartementet

STATSKONTORET	
2012-06-11	
Dnr.	2011/278-5
Avd.	Sign.

Regeringsbeslut

IV:6

2012-05-31

S2011/10454/PBB

(delvis)

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

### Framställan om förlängd tid för redovisning av uppdrag

#### Regerings beslut

Regeringen beslutar medge förlängning av Statskontorets uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 september 2012.

#### Ärendet

Regeringen beslutade den 24 november 2011 att ge Statskontoret i uppdrag att bl.a. beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Enligt regeringens beslut ska uppdraget redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 juni 2012.

Statskontoret har i en skrivelse den 3 maj 2012 påpekat att regeringen har lämnat flera uppdrag inom det bostadspolitiska området till myndigheter och särskilda utredare och att det därför ställs särskilda krav på samordning. Statskontoret redovisar vidare vissa svårigheter när det gäller möjligheterna att ta del av information om hur markanvisningsprocessen går till. Till följd av dessa omständigheter har Statskontorets utredningsarbete försenats. Statskontoret anhåller därför om en förlängning av tiden för redovisning av uppdraget till den 15 september 2012.

I skrivelsen anges vidare att Statskontoret avser att göra en muntlig delredovisning av uppdraget till Socialdepartementet den 15 juni 2012 och att löpande hålla Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11) (Plangenomförandeutredningen) informerad om uppdragets fortskridande.

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@social.ministry.se](mailto:registrator@social.ministry.se)

Besöksadress  
Fredsgatan 8

Telefax  
08-723 11 91

**Skälen för regeringens beslut**

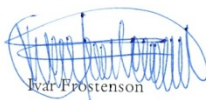
Regeringen finner det angeläget att det uppdrag som Statskontoret har att fullgöra genomförs på ett sådant sätt att resultatet av uppdraget vilar på en fullgod dokumentation av hur markanvisningsprocessen går till i olika kommuner. Det är också angeläget att Statskontorets redovisning samordnas med andra relevanta utredningar och uppdrag inom angränsande sakområden och att resultatet av uppdraget kan komma till användning bl.a. inom ramen för Plangenomförandeutredningens arbete.

Regeringen finner med hänsyn till anförda omständigheter att Statskontorets framställan om en förlängning av tiden för redovisning av uppdraget till den 15 september 2012 bör bifallas.

På regeringens vägnar



Stefan Attefall



Erik Fröstenson

Kopia till

Statsrådsberedningen  
Finansdepartementet  
Näringsdepartementet  
Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11)  
Boverket  
Kungl. Tekniska högskolan  
Sveriges Kommuner och Landsting



### Markanvisningar i tio kommuner

För att belysa hur markinstrumentet används i kommuner i anslutning till eller utanför tillväxtregioner har vi studerat ett antal mindre och medelstora kommuner. De kommuner som ingår i studien är Härryda, Lerum, Trosa, Strängnäs, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö, Sollentuna och Skellefteå.<sup>77</sup> Urvalet av kommuner har bland annat baserats på kommunernas storlek, deras placering i tillväxtregioner samt huruvida de i Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2012 har uppgett att de har balans eller brist i bostadsbeståndet.<sup>78</sup> Vi har även sökt få en spridning bland kommunerna i enlighet med Boverkets kommungruppsindelning<sup>79</sup> liksom mellan olika regioner och delar av landet. Undersökningen har genomförts genom telefonintervjuer och dokumentstudie av policys, riktlinjer alternativt andra dokument som i intervjuerna lyfts fram som centrala i arbetet med just markanvisningar. Vi har i denna studie inte granskat hur ambitioner och riktlinjer följs i det konkreta arbetet genom att granska ärenden.

#### Härryda

##### Riktlinjer för markanvisning

Härryda kommun är stora markägare och en aktiv markpolitik är centralt i kommunens bostadspolitiska arbete. Kommunen har som inriktning att merparten av bostadsexploateringen ska ske på kommunägd mark. Markinstrumentet ger kommunen stora möjligheter att styra och kontrollera bostadsutformningen. Däremot tillämpar inte kommunen tomträttsinstitutet utan all mark är föremål för försäljning. Kommunen har ingen särskild policy för markanvisning utan stödjer sig på andra

---

<sup>77</sup> Härryda och Lerums kommun ingår i kommungruppen Storgöteborg, Trosa kommun i grupp övrig kommun med färre än 25 000 invånare, Strängnäs kommun i grupp övrig kommun med fler än 25 000 invånare, Täby, Järfälla, Nacka, Tyresö och Sollentuna kommun ingår i grupp Storstockholm samt Skellefteå kommun ingår i grupp högskoleort med färre än 75 000 invånare.

<sup>78</sup> Boverket (2012) *Bostadsmarknaden år 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadensenkäten 2012*, s. 56ff

<sup>79</sup> Boverket (2006) *Bostadsmarknaden år 2006–2007. Slutsatser av Bostadsmarknadensenkäten 2006*, s. 13

mål och dokument. Det har dock förekommit diskussioner om att ta fram en policy. Kommunen arbetar främst efter bostadsförsörjningsmålen och bostadsförsörjningsprogrammet.<sup>80</sup>

## Markanvisningsprocessen

Det är främst kommunen som tar fram idéer och som initierar projekt. Bostadsförsörjningsprogrammet är kommunens huvudsakliga sätt att annonsera kommande områden och omfattningen i antal bostäder samt upplåtelseform.

*Markanvisningstävling* och *markanvisning genom förhandling*<sup>81</sup> är de förfaranden som används och i ungefär lika stor utsträckning. Kommunen har genomfört relativt många tävlingar och anser att det ger lyckade projekt och marknaden får möjlighet att visa upp sig. Enligt kommunen har det även utvecklats en slags praxis att kommunen, i de fall de förslag som inkommit i samband med en tävling från de byggherrar som kommit på andra och tredje plats är väldigt bra, gett dessa möjligheter i andra projekt. Detta är ett sätt från kommunens sida att ta tillvara på bra projektidéer samtidigt som byggherrarna ges incitament till att fortsatt tävla och komma in med bra idéer.

Att kunna visa referensobjekt och att ha tillräcklig ekonomi för att klara ett projekt är viktiga kriterier vid valet av byggherre. Då kommunen har synsättet att en aktiv markpolitik ska komma de boende till del i form av låga priser är hyresnivån mot slutkund ett viktigt kriterium och som även återfinns i avtalet (för avtal, se nedan). Gestaltning och energikrav är andra kriterier som varierar med projekt då olika projekt har olika teman.

Markpriserna i Härryda är alltid fasta, oavsett anvisningsmetod. Kommunen tillämpar marknadsmässiga priser (men eftersträvar inte högsta möjliga pris). Markprissättning sker genom intern värdering. Priset differentieras beroende på upplåtelseform och kommunen försöker genom lägre priser på hyresrätter gynna byggandet av dessa.

Ett *exploateringsavtal* tecknas i samband med antagandet av detaljplan. Både avtal och plan beslutas i kommunstyrelsen. Exploaterings-

---

<sup>80</sup> *Bostadsförsörjningsprogram 2012-2016* (2011)

<sup>81</sup> Markanvisning genom förhandling kan sägas motsvara direktanvisning

avtal föregås vanligtvis inte av ett markanvisningsavtal. Avtalen innehåller förutom hyresnivå bland annat även utformning och projektets innehåll. Kommunen är aktiv i utförandet av byggnationer och ställer flertalet krav som kan röra gestaltning, energi och hyresnivå. Kraven kan även gälla boende för särskild service, flyktingbostäder och prestation, dvs. att om byggherren inte påbörjar byggnation inom en viss tid tas marken tillbaka.

## Lerums

### Riktlinjer för markanvisning

Lerums kommun har förhållandevis mycket mark, koncentrerad till tätorterna, där också en stor del av den exploaterbara marken återfinns. Kommunen har ingen policy för markanvisning, men behovet av en policy är föremål för diskussion. Kommunen har inte några riktlinjer eller interna arbetsdokument för markanvisningar.

### Markanvisningsprocessen

För kommunal mark är det oftast kommunen som tar initiativ för bostadsbyggnation. Det framgår inte om kommunen har en lista med intressenter. Det finns ingen hemsidefunktion för markanvisningar utan översiktsplanen fungerar också som annonsering till byggherrarna.

*Direktanvisning* och *markanvisningstävling* tillämpas, varav den förra är vanligast. Tävlingar har förekommit uppskattningsvis tre gånger under den senaste tioårsperioden. Vid direktanvisning förordar tjänstemännen exploatör för politikerna.

Samma kriterier gäller oavsett anvisningsförfarande. Vid markanvisningstävling tas hänsyn till tävlingsområdets förutsättningar. Andra kriterier kan vara att byggnationerna ska bidra till att uppfylla kommunens miljömål,<sup>82</sup> blandade upplåtelseformer eller en specifik form av upplåtelseform, trygghetsboende, tillgänglighet, gestaltning och pris.

Kommunen tillämpar marknadsprissättning men vid tävling är det oftast fler faktorer förutom pris som vägs in. Vid direktanvisning har

---

<sup>82</sup> Lerums kommun har som vision att vara Sveriges ledande miljökommun

det historiskt förekommit att intern kompetens använts för värdering, men numera använder kommunen extern kompetens för vägledning vid prissättning. Kommunen tillämpar inte tomträttsinstitutet.

I kommunen tecknas initialt en *överenskommelse om markanvisning/ avsiktsförklaring* samt ett *exploateringsavtal* vid antagandet av detaljplan. Priset redovisas inte i överenskommelsen om markanvisning. Av överenskommelsen framgår att prissättning sker med rådgivning från en extern värderare. Samtliga avtal som tecknas beslutas av kommunstyrelsen.

Kommunen ställer särskilda krav på projekten, både i överenskommelsen om markanvisning samt i exploateringsavtalet. Vanligen förekommande krav är upplåtelseform, parkering, särskilda bostäder, miljö, gestaltning och att byggherren ska bidra till uppfyllandet av kommunal service (såsom förskola, trygghetsboende etc.).

## **Trosa**

### **Riktlinjer för markanvisning**

Trosa är en liten kommun, såväl till ytan som befolkningsmässigt. Kommunen har ett litet markinnehav och ett fåtal genomförda markanvisningar. Den största delen av marken i kommunen är privatägd. Kommunen saknar markanvisningspolicy. Kommunen arbetar istället efter målsättningen att vara en företagsvänlig och näringslivsfrämjande kommun. Det dokument som sägs vara viktigast i sammanhanget är översiktsplanen från år 2010. Det är ett aktivt dokument som ska revideras varje mandatperiod.

### **Markanvisningsprocessen**

Kommunen annonserar kommande projekt genom översiktsplanen och uppmanar exploatörer att studera denna. Kommunen bjuder in företag till dialog där också politiker deltagit tillsammans med näringslivet. Kommunen föredrar att samtala med byggherrarna och uppger att den jobbar brett och nära exploatörerna. Bland de aktörer som är aktiva i kommunen återfinns både större och mindre, lokala byggherrar. Nya aktörer blir inbjudna till möten och hänvisade till översiktsplanen efter att ha tagit kontakt med kommunen, exempelvis via telefon. Kommunen har även en liggare med intressenter.

Marken i Trosa anvisas genom *anbudsförfarande* och *markanvisningstävling* och kommunen har även genomfört någon enstaka *direktanvisning*. Anbudsförfarandet är vanligast och då begär kommunen in anbud på marken samt ber om lämpliga skissförslag.

Pris, gestaltning och referensobjekt är vanligen förekommande kriterier. Stor vikt läggs även vid den arkitektoniska utformningen för att passa in i den befintliga bebyggelsen och terrängen. Vid anbudsförfarande och markanvisningstävling deltar politikerna i utvärderingsgrupper.

Kommunen arbetar med strategiska markförvärv och arbetar samtidigt aktivt för att inte trissa upp markpriserna. Ambitionen är att tillämpa marknadsanpassade priser. Kommunen genomför egna värderingar som ett komplement till anbudet, främst för att veta vilken prisnivå som är rimlig att eftersträva. Vid markanvisningstävling går kommunen ut till alla byggherrar som finns på kommunens intresselista. Kommunen tillämpar inte tomträtt.

Initialt tecknas vad som går under benämningen *preliminärt exploateringsavtal* varpå ett *exploateringsavtal* följer i samband med antagandet av detaljplan. Trosa kommun menar att utvecklingen går mot att inte ställa några särskilda krav. Kommunen anser att det är enklare och gör att markpriset framgår tydligt. Avsaknaden av krav medför även att kommunen får mer betalt för marken än annars.

## Strängnäs

### Riktlinjer för markanvisning

Strängnäs kommun äger relativt mycket mark lokaliserad kring tätorterna och en stor del av denna mark är exploaterbar för bostäder på längre sikt. De senaste åren har kommunen bedrivit en aktiv markpolitik genom förvärv av mark för att trygga den framtida markreserven och därför anses kommunen ha goda möjligheter till att påverka inriktningen på bostadsutformningen.

Efter att ha genomfört ett antal tävlingar har kommunen sedan november 2009 en policy för markanvisning.<sup>83</sup> Policyn har inspirerats av åtta

---

<sup>83</sup> *Markanvisningspolicy, (2009) Strängnäs kommun, s. 7*

andra kommuner. Markanvisningsmetoder och gällande huvudprinciper beskrivs liksom avtal och tillhörande tilldelningsbeslut samt vilka instanser som fattar beslut om desamma. Vidare redogörs för kommunens markinnehav, kriterier vid prissättning samt vad som gäller för betalning, avbrutet projekt och specialbostäder.

## Markanvisningsprocessen

Tidigare tog kommunen in idéer från byggherrarna men har successivt gått ifrån detta. Istället börjar detaljplanearbetet allt oftare utan byggherren. Kommunen vill fortfarande dra nytta av byggherrarnas kompetens och kunskaper. Kommunen använder sig av både en intressentlista över byggherrar och hemsidan när projekt, främst för tävling och anbud, ska annonseras. Kommunstyrelsen beslutar om att markanvisning ska ske, vilket förfarande som ska användas och vem som ska få markanvisningen.

Fyra olika markanvisningsförfaranden tillämpas: *direktanvisning*, *anbudsförfarande*, *markanvisningstävling* och *arkitekttävling*. Markanvisningstävlingar tillämpades uteslutande under åren 2007–2009 och är det vanligaste förfarandet, följt av anbudsförfarande. Vid tävling och anbud annonseras en inbjudan ut och byggherrarna uppmanas att lämna in skiss och/eller anbud. Anbudsförfarandet är en kombination av skiss och pris, men med en enklare skiss och större fokus på prisförslaget än vid tävling, då högre krav ställs på skissen.<sup>84</sup> Vid markanvisningstävlingar görs en bedömning av förslaget innan prissättningen. Projektet och dess kvalitet blir mer styrande vid detta förfarande. Vid direktanvisning ska motivet till anvisningen motiveras i samband med att kommunfullmäktige godkänner markanvisningsavtalet. Enligt policyn är direktanvisning mest lämpligt att använda för att gynna konkurrens, om en byggherre har ett särskilt koncept eller om exploatering planeras ske på mindre attraktiv mark. Vid arkitekttävling är det större tonvikt på det arkitektoniska än vid markanvisningstävlingar men metoden är förknippad med höga kostnader. De senaste fem åren har varken arkitekttävlingar eller direktanvisningar förekommit.

Vilka kriterier som gäller vid valet av byggherre framgår inte av markanvisningspolicyn men kommunen uppger muntligt att pris, gestalt-

---

<sup>84</sup> *Markanvisningspolicy (2009) Strängnäs kommun*, s. 13

ning, arkitektur liksom byggnation av hyresrätter är viktiga kriterier. Vad gäller prissättning tillämpar kommunen ett fast pris vid arkitekt-tävling. Även vid direktanvisning är priset oftast bestämt på förhand av kommunen. Direktanvisning bör inte användas om marknadspriset inte är känt. Enligt policyn har kommunen som huvudregel att marken ska säljas till marknadspris. Strängnäs eftersträvar att inte vara marknadsledande och tillämpar tävlingar för att få marknadskänedom. Strängnäs tillämpar inte tomträttsinstitutet för bostäder.

Först tecknas ett *markanvisningsavtal*. Därefter, om en färdig detaljplan finns tecknas ett *köpeavtal* alternativt ett kombinerat *köpe- och exploateringsavtal*. Avtalen godkänns av fullmäktige medan tilldelningsbeslut tas av kommunstyrelsen.

Det har varit ovanligt att kommunen ställer omfattande krav i samband med markanvisning. Nu planeras ett nytt område där kommunen ser möjligheten att ställa både högre och fler krav. De krav som planeras ställas gäller främst miljö och energieffektivt byggande. Andra vanliga krav är i enlighet med plan- och bygglagstiftningen. Kommunen ställer inte krav på upplåtelseform.

## Täby

### Riktlinjer för markanvisning

Täby kommun äger mycket mark och en stor del av markinnehavet ligger i det kommunala exploateringsbolaget Täby Fastighets AB (TFAB). Cirka 50-60 procent av den kommunägda marken är istället exploaterbar. Kommunen ser positivt på markinstrumentet, inte minst utifrån kommunens tillväxtmål om att till 2030 växa med 20 000 bostäder och arbetsplatser. Kommunen använder inte begreppet markanvisning utan marktilldelning är en försäljning för exploatering av obebyggd mark. Kommunen har en markförsäljningspolicy för försäljning av kommunens mark som gäller både för kommunen och TFAB.<sup>85</sup> Syftet med policyn är att tydliggöra och underlätta markförsäljningsprocessen, både internt och externt. I policyn redogörs för markförsälj-

---

<sup>85</sup> *Markförsäljningspolicy för Täby kommuns och Täby Fastighets AB:s obebyggda markinnehav* (2010)

ningsmetoder, villkor och principer för markförsäljningar samt för avtal som tillämpas.

Markinstrumentet möjliggör för kommunen att planera när intresse kommer från exploatörer och att ta fram detaljplaner på kommunägd mark och därigenom upprätthålla en god planberedskap för bostäder.

## **Markanvisningsprocessen**

Det är kommunen som tar flest initiativ till projekt på den kommunala marken. Det är emellertid vanligt att exploatören är involverad och deltar aktivt i detaljplanearbetet. Oftast tas ett förfrågningsunderlag fram gemensamt av TFAB och tjänstemän i kommunen. Därefter bjuder kommunen in till anbudsfordfarande eller tävling via hemsidan och en intresselista. Även annonsering via dagspress förekommer. Kommunen arrangerar också informationsmöten där aktuella projekt och framtida projekt presenteras och marknadsförs för byggherrar.

I policyn har kommunen beskrivit hur byggherrar kan gå tillväga för att anmäla intresse för markförvärv. När en byggherre vill lämna in ett förslag på markexploatering ska det bestå av en beskrivning samt skiss av området. Information om exploatören och referensprojekt ska också finnas med. Kommunen bedömer först om förslaget lämpar sig för direktförsäljning. Om så inte är fallet sparas förslag och intresseanmälan och exploatören bjuds in till ett anbudsfordfarande om och när det blir aktuellt att sälja markområdet.

Kommunen tillämpar försäljning genom *anbudsförsäljning* och *direktförsäljning* varav den förra är det vanligaste förfarandet. Vid anbudsfordfarande upprättar kommunen alternativt TFAB ett förfrågningsunderlag som ska godkännas av antingen kommunstyrelsen eller bolagets styrelse. I detta beskrivs det aktuella markområdet, dess förutsättningar och de kriterier som kommer att ligga till grund för val av byggherre. Hur kriterierna viktas varierar men dessa redovisas i förfrågningsunderlaget. Underlaget innehåller vanligtvis även ett utkast till *köpeavtal* och i förekommande fall även utkast till *föravtal*.

I stort sett samma principer gäller oavsett förfarande, dock med undantaget att markområdet inte bjuds ut på den öppna marknaden vid direktförsäljning. Direktförsäljning ska endast ske i undantagsfall om särskilda motiv finns samt om marknadsvärdet för marken är känt.



Särskilda motiv kan exempelvis vara om en exploatör äger en grannfastighet intill kommunal mark eller om en exploatör har en speciell idé.

Policyn gäller för både kommun och bolag, och markförsäljningen skiljer sig inte dem emellan, däremot beslutsgången. TFAB:s styrelse beslutar om den markförsäljning som sker via bolaget men dessa beslut ska även godkännas av kommunstyrelsen. Markförsäljningen i bolagsform är enligt kommunen ett instrument för en mer effektiv marktilldelning.

Urvalskriterierna varierar med projekt men vanliga och viktiga kriterier är pris, som enligt policyn ska vara ett avgörande kriterium, miljö, som kommit att bli ett allt mer avgörande kriterium under senare tid, och gestaltning. Kommunen ser gärna en variation vad gäller exploatörer och att byggherren är seriös. Utvärderingen av anbuden görs gemensamt av tjänstemän på kommun och vd:n för TFAB.

Enligt policyn ska markförsäljningen ske till marknadspris och i första hand genom anbud. Ofta blir priset utslagsgivande. Vid direktanvisning görs en värdering av en oberoende värderingsman och markpriset ska då sättas till minst det värde som denne förordar. Prissättningen framgår av avtalen. Tomträtt tillämpas inte i kommunen.

Initialt tecknas ett så kallat *föravtal* som ger byggherren rätt att förhandla med kommunen eller bolaget.<sup>86</sup> Detta avtal ska sedan ersättas av ett bindande *köpeavtal* i samband med antagandet av detaljplan. Föravtalet ska enligt policyn dock endast användas i särskilda fall, exempelvis då kommunen vill ha med exploatören från ett tidigt skede. Föravtalet kan ses som ett planeringsavtal med information om genomförande, pris, antal lägenheter med mera. Priset kan komma att räknas upp med konsumentprisindex (KPI) om planprocessen drar ut på tiden.

I köpeavtalet finns krav på prestation kopplat till ett vite i form av ett månatligt belopp för varje månad byggnationen går utöver utsatt tid. Enligt policyn kan kommunen i föravtalet ställa krav på att upplåta eller överlåta specialbostäder eller lokaler för barn- och äldreomsorg som ska regleras i det senare köpeavtalet. Andra krav kan gälla hyres-

---

<sup>86</sup> Andra benämningar är enligt policyn optionsavtal, avsiktsförklaring och ramavtal. Dessa avtal är att betrakta som markanvisningsavtal

rätter, där kommunen även ställer krav på att de ska förbli hyresrätter under en viss tidsperiod, annars utgår en tilläggsköpeskilling.

## Järfälla

### Riktlinjer för markanvisning

Järfälla kommun har ett stort markinnehav, cirka 70 procent av kommunens markyta ägs av kommunen liksom större delen av den exploaterbara marken. En stor del av markinnehavet utgörs dock av naturreservat. Kommunen har genom åren varit aktiv med markförvärv i strategiska lägen. Kommunen har ingen policy för markanvisningar. Däremot finns en så kallad markanvisningsmodell. Förutom översiktsplanen är modellen det dokument som är vägledande i kommunens interna arbete med markanvisningar. I modellen beskrivs hur kommunen ska gå tillväga vid markanvisningar, vem som fattar beslut om byggherre samt anvisningsmetod.<sup>87</sup>

### Markanvisningsprocessen

I de allra flesta fall är det kommunen som tar initiativ till exploatering. Idéer tas fram av en samhällsplaneringsgrupp. Byggherrar lämnar också in intresseanmälningar. Intresseförfrågningar läggs i ett register och i en sändlista. På kommunens intresselista finns ett 40–50-tal byggherrar. Annonsering av tävlingar sker via intressentlistan, hemsidan och rikspress.<sup>88</sup>

Järfälla kommun använder sig av *direktanvisning* och *markanvisningstävling*. Av intervjun framgår att tävlingarna kan ha olika betoning på pris (dvs. mer av ett anbudsförfarande) kontra andra kriterier. Oavsett vilket kriterium som dominerar tar kommunen fram ett förfrågningsunderlag som läggs ut på hemsidan och skickas ut till intresserade exploatörer. Byggherrar bjuds även in till kommunen för samtal. Enligt markanvisningsmodellen kan kommunen efter initiativ från en byggherre till en direktanvisning välja att istället inhämta ytterligare förslag på bebyggelse från fler aktörer och därmed istället tillämpa ett tävlingsförfarande. Direktanvisningar förekommer och ska normalt före-

---

<sup>87</sup> Markanvisningsmodell för bostadsbebyggelse på kommunägd mark Järfälla kommun

<sup>88</sup> Uppföljning av markanvisningsmodell för bostadsbebyggelse på kommunägd mark Järfälla kommun

komma i liten utstäckning, främst när en intressent kommit in med en speciell idé eller äger mark i angränsning till kommunal mark.

Tävling utifrån ett flertal kriterier är det vanligaste förfarandet. Vanligen tillämpas anonyma anbud för att förslaget och dess kvalitet ska vara styrande. Kommunen menar att förslaget, inte priset, är viktigast vid tävling. Vid större kvarter brukar dessa delas upp för att få in flera byggherrar i projekt. Finansieringsmöjligheter liksom referensobjekt både utanför och i kommunen samt kommunens erfarenhet av hur byggherren har skött sig är viktiga kriterier.

Kommunen använder sig av externa värderingar inför markförsäljning och eftersträvar marknadsmässiga priser men också andra kriterier än bästa pris väger tungt, exempelvis gestaltning. Vid tävlingar har det förekommit att kommunen satt en minimigräns för lägsta anbud och ibland har fasta priser tillämpats. Detta varierar med markanvisningsförfarande. Kommunen tillämpar inte tomträtt.

Initialt tecknas ett så kallat *ramavtal*, närmast att likna vid vad som i kapitel två benämns som markanvisningsavtal, vari bland annat yta och pris anges. Överlåtelsen regleras efter detaljplanens antagande i ett så kallat *markanvisningsavtal*. Enligt kommunen redovisas pris i såväl det initiala (optionen) som i det slutgiltiga avtalet.

Kommunen ställer prestationskrav på att byggnation ska ha påbörjats inom en viss tid. Om en byggherre inte möter detta krav utgår en tilläggsköpeskilling. Andra förekommande krav gäller energi och kommunal service såsom förskola. Det förekommer också att kommuner ställer krav på att en *tilläggsköpeskilling* ska utgå om hyresrätter ombildas till bostadsrätter.

## **Nacka**

### **Riktlinjer för markanvisning**

Nacka kommun har ingen markanvisningspolicy och har inte arbetat med markanvisningar i någon stor omfattning. Fram till år 2006 har inriktningen varit att all mark som kommunen inte ansetts behöva kunde säljas. Detta har resulterat i att kommunen har ett relativt litet markinnehav. När markanvisningar görs handlar de flesta fall om att en exploatör vill ha kommunal mark som angränsar till egen privat mark.

Från och med år 2006 har dock kommunens intresse av att arbeta mer strategiskt med mark ökat liksom att kunna styra, inte minst mot fler hyresrätter, t.ex. genom att erbjuda tomträtsupplåtande vid byggande av hyresrätter.

## **Markanvisningsprocessen**

Kommunen anvisar mark genom *markanvisningstävling*. Direktanvisning har inte förekommit de senaste tjugo åren. Kommunen håller en intressentlista över företag som vill bygga i kommunen och som kommunen skickar ut förfrågningar till om planerade byggprojekt för vilka kommunen anordnar tävlingar.

Valet av byggherre är i hög grad situationsanpassat och projektberoende. Kommunen anser det vara svårt att ställa upp kriterier och vill istället gå ut och inhämta marknadens idéer och förslag och låta marknadens aktörer konkurrera. Ett allt vanligare kriterium på senare tid är blandad bebyggelse. Hyresnivåer och miljö- och energikriterier är andra kriterier som har förekommit. Utöver dessa bedöms byggherrarna efter deras ekonomiska stabilitet.

Nacka kommun gör en marknadsvärdering av marken med hjälp av konsulter. Marknadsvärdet är normalt lägre för mark som avses användas för hyresrätter.

Det förekommer olika avtal i samband med markanvisningsprocessen, bland annat *markanvisningsavtal* som inkluderar en option. Prissättningen framgår inte av dessa avtal då priset är föremål för förhandling under tiden från markanvisning till detaljplanens antagande. Vid det senare tillfället tecknas dock alltid ett *exploateringsavtal*. *Tomträtsavtal* tecknas också i de fall mark upplåts med tomträtt. Vid tomträtt kan även ett s.k. sidoavtal förekomma för omvandling av hyresrätter till bostadsrätter, då omvandlingen innebär att marken ska värderas till ett högre pris.

Kommunen ställer alltid någon form av krav i avtalen gällande bägge parterns åtaganden. För byggherren gäller detta oftast krav i enlighet med plan- och bygglagstiftningen. Krav på förskola har också förekommit, speciellt i större projektområden där detta behov behöver tillgodoses.

# Tyresö

## Riktlinjer för markanvisning

Tyresö kommun äger relativt mycket mark, speciellt i de centrala delarna av kommunen. En stor del av marken är skyddad på flera sätt i form av naturområden och reservat. Av den exploaterbara marken äger kommunen uppskattningsvis 40-50 procent. Kommunen betraktar markinstrumentet som starkt och säljer inte mark om kommunen inte kan få de lösningar som eftersträvas. Kommunen arbetar aktivt med att göra strategiska markförvärv och säljer och köper därför mark. Kommunen har ingen policy för markanvisningar.

### Markanvisningsprocessen

Kommunen tillämpar *markanvisningstävling* och *direktanvisning*. Direktanvisningar är det vanligaste förfarandet medan tävlingar sker mer sällan och för speciella platser. Intresset hos byggherren att vilja bygga i kommunen, pris samt kunskap om hur kommunen ser ut är avgörande vid kommunens val av byggherre. Vidare är det viktigt att kunna erbjuda en helhetslösning d.v.s. vad som fungerar för ett område liksom att kunna möta kriterier gällande tillgänglighet och energi. Ekonomisk stabilitet är också viktigt även om det riskerar att utesluta mindre byggherrar.

Kommunen säljer mark till marknadsvärde. Vid direktanvisningar används extern värdering som grund och även vid tävlingar, då kommunen ofta använder fast pris. Priset kan vara ett kriterium i en markanvisningstävling tillsammans med andra krav, till exempel energikrav.

Vid försäljning av kommunal mark är *markanvisningsavtal* det enda avtal som tecknas. Inga dokument som exempelvis ett tilldelningsbeslut föregår avtalets tecknande. Vilket pris som ska gälla anges i avtalet. Kommunen tillämpar inte tomträtt.

Kommunen ställer krav på byggherren som kan variera med situation, projekt och läge. Vad gäller energikrav ställer kommunen dock högre krav än Boverkets byggregler (BBR). Tilläggsköpeskillning för marken om projektet inte är klart på utsatt tid förekommer, men mer sällan och beroende på marknadsläget. Kommunen har vidare planer på att ställa

ökade krav på att byggherrar ska bidra med olika former av kommunal service, t.ex. uppförande av förskolor.

## Sollentuna

### Riktlinjer för markanvisning

Sollentuna kommun är en relativt stor markägare, men då en stor del av marken är eller planeras bli naturreservat begränsas Sollentunas exploateringsmöjligheter. Kommunen har således en begränsad markreserv. I juni 2012 tog kommunen fram en policy för markanvisning. I policyn redogör Sollentuna bland annat för tilldelningsmetoder, vilka avtal som tecknas och vad dessa ska och kan innehålla samt vilka kriterier som är viktiga vid valet av byggherre.<sup>89</sup>

Sollentuna har ingen markstrategi i meningen att förvärva mark och utöka markreserven; istället har det politiska uppdraget genom åren snarare varit att sälja mark som kommunen inte har användning för. För närvarande pågår bostadsbyggande i kommunen i ett ganska stort utvecklingsområde varav 500-1000 bostäder byggs på kommunal mark. Detta är kommunens sista stadsbyggnadsområde. När det är klart kvarstår främst förtätning av befintliga områden.

### Markanvisningsprocessen

Flest initiativ till nya bostadsprojekt kommer från byggherrar. Kommunen får löpande in förfrågningar från byggherrar som kommunen kan vända sig till då den vill göra nya markanvisningar. Kommunen har för avsikt att utarbeta en informationsbroschyr, riktad till potentiella exploatörer, som beskriver hur arbetet med markanvisningar går till i kommunen.

Kommunen tillämpar *anbudsförfarande*, *markanvisningstävling* och *direktanvisning*. Enligt policyn är anbudsförfarandet den metod som kommunen främst vill arbeta med. Historiskt har direktanvisningar varit vanligast men kommunen vill komma ifrån det i och med policyn. Enligt policyn ska direktanvisning endast förekomma i undantagsfall, exempelvis om en byggherre har en unik projektidé och för att främja kreativitet.

---

<sup>89</sup> *Fördjupning till markanvisningspolicy Sollentuna kommun*

I det stora utvecklingsområdet hölls en markanvisningstävling och kommunen gick då ut till de som tidigare visat intresse och fanns i kommunens intresseregister. Tävligen annonserades även ut i lokal- och rikstäckande press. Vid tävlingar utvärderas och väljs byggherren av en särskild jury vanligtvis bestående av representanter från aktuella förvaltningar, externa jurymedlemmar kan också förekomma. Vid anbud annonseras projektet bland annat via hemsidan samt skickas ut till byggherrar på intressentlistan på begäran. I policyn redogörs på en övergripande nivå vad ett anbud ska innehålla och att en utvärdering görs. Det framgår inte närmare hur utvärderingen görs eller vem som gör den. Varken anbudsförfarande eller tävlingar har tillämpats så mycket i jämförelse med direktanvisning. Vad gäller beslut om valet av byggherre och anvisningsmetod framgår det inte av policyn vilken instans som fattar beslut.

De krav och villkor kommunen kan ställa på byggherren i samband med markanvisning är desamma oavsett markanvisningsmetod. Vad gäller kriterierna för valet av byggherre varierar dessa med projekt och kan till exempel vara ”green building”, passivhus och gestaltning. Sedan förra valet har miljö- och klimatfrågor betonats mer och av policyn framgår att varje projekt ska präglas av ekologisk hållbarhet, ha ett livscykelperspektiv och att reglerna i BBR ska följas. Kommunen kan även titta på byggherrens egen miljöpolicy. Andra kriterier är pris vid anbud samt byggherrens ekonomi. Här sägs samma regler gälla som vid offentlig upphandling (kreditvärdighet etc.) Vid direktanvisning sker en förhandling.

Kommunen vill ha marknadsmässigt betalt och vid direktanvisningar tar kommunen stöd av externa värderingar. Kommunen tar inte nödvändigtvis ut högsta pris vilket sägs ha att göra med att exempelvis kommunens klimatsträvan kan upplevas som tuffa krav och därmed medföra en något lägre betalningsvilja. Tomträttsinstrumentet används för att stimulera till byggande av hyresrätter och ungdomsbostäder etc.

Ett *markanvisningsavtal* tecknas som sedan övergår i ett *köpe- och exploateringsavtal*. I vissa fall har kommunen även tecknat exploateringsavtal med tomträttsavtal. Av policyn framgår att pris kan anges i markanvisningsavtalet, antingen i form av det anbud byggherren lämnat eller det pris som kommunen angett i ett förfrågningsunderlag. Det förekommer även att endast principen för markprissättning fram-

går tillsammans med när prissättningen planeras ske under markanvisningsprocessens gång.

Kommunen tar ut en s.k. *nyttjanderättsavgift* i syfte att täcka kommunens kostnader för markanvisningen under den tid anvisningen är aktuell. Avgiften dras inte av från köpeskillingen.

## Skellefteå

### Riktlinjer för markanvisning

Skellefteå kommun äger relativt mycket av den exploaterbara marken i kommunen. Kommunens markinnehav återfinns främst omkring Skellefteå stad medan marken i tätorterna främst ägs av privata markägare. Kommunen har ingen policy för markanvisning och inte heller några andra styrdokument för arbetet med markanvisningar. Arbets sättet varierar från fall till fall.

### Markanvisningsprocessen

Landsbygden avbefolkas men i Skellefteådalen finns det ett byggtryck. Byggherrar kommer ofta in med idéer utifrån de områden som kommunen pekat ut i just översiktsplanen, och därefter tas en detaljplan fram utifrån byggherrens idéer. Översiktsplanen är i stort sett den enda annonsvägen för projekt i kommunen. Kommunen har nyligen antagit en fördjupad översiktsplan som gäller för centrala Skellefteå där kommunen pekar ut områden för byggnation.

Kommunen tillämpar *direktanvisning* och *markanvisningstävling*. Majoriteten av alla markanvisningar är direktanvisningar. För ett och ett halvt år sedan anordnade kommunen en markanvisningstävling som ett sätt att möjliggöra byggnation av hyresrätt och profilera kommunen för nya byggherrar. Kommunen hade sedan länge reserverat den aktuella marken med syfte att bygga hyresrätter.

Kriterier är bland annat byggherrens erfarenhet (referensobjekt) och finansiella förmåga. Kommunen strävar efter att sälja mark till marknadsmässiga priser. Initialt tecknas ett *markanvisningsavtal* som ofta är relativt löst hållet men som ger möjligheter för byggherren att påbörja projekteringsarbetet liksom att göra marknadsundersökningar. Pris kan framgå av markanvisningsavtalet. Tomträtt tillämpas inte för bostäder.



Om byggherren vill gå vidare påbörjas detaljplanearbetet. Vid detaljplanens antagande tecknas ett *exploateringsavtal*. Det förekommer även att köpeavtal tecknas direkt och även att köpeavtalet infogas i exploateringsavtalet.

Den låga betalningsviljan för mark i kommunen medför enligt kommunföreträdare i intervjun att kommunen inte kan ställa höga krav på byggherrarna. Snarare kan kommunen ha önskemål; en idé om hur kommunen ska se ut, och premiera byggherrar som vill bygga energi-effektivt. Exempelvis träbyggnation som är en profil för kommunen. Vid markanvisningstävlingen ställde kommunen kravet att hyresrättslägenheterna skulle vara av mindre storlek. Kommunen vill även att byggherrarna svarar för kostnader för gator m.m.

## Referenser

*Bostadsförsörjningsprogram 2012-2016* (2011) Härryda kommun

*Fördjupning till markanvisningspolicy* Sollentuna kommun

*Markförsäljningspolicy Täby kommun*. För Täby kommuns och Täby Fastighets AB:s obebyggda markinnehav (2010)

*Markanvisningspolicy Strängnäs kommun* (2009)

*Uppföljning av markanvisningsmodell för bostadsbebyggelse på kommunägd mark* tjänsteskrivelse (2005-12-22) Järfälla kommun