

Handläggare
Britta Eliasson
08-508 264 61**Till**
Exploateringsnämnden
2020-12-17

Transparensen i markanvisnings- processen (v). Svar på skrivelse

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på skrivelse om transparensen i markanvisningsprocessen.

Johan Castwall
FörvaltningschefGunnar Jensen
Avdelningschef

Sammanfattning

Susanne Urban m.fl. (V) tar i en skrivelse till exploateringsnämnden upp några frågeställningar kring transparensen vid val av byggaktör för markanvisning, se bilaga 1.

Att bereda markanvisningar är en av exploateringskontorets viktiga arbetsuppgifter. Kontoret är väl medveten om att det är stora värden som tillhör alla stadens innevånare som tillgängliggörs när mark anvisas och som resulterar i ett framtida byggprojekt.

Exploateringskontoret
Avdelningen för ProjektutvecklingFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 264 61
Växel 08-508 276 00
britta.eliasson@stockholm.se
exploateringskontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Kontoret bereder markanvisningsärenden i en förutbestämd och rationell process, där många aspekter ska beaktas. Beredningen av markanvisningar avslutas med att exploateringskontorets sakansvariga i ledningsgruppen beslutar om markanvisningsförfarandet och vilken byggaktör som ska föreslås för markanvisning.

Kontoret delar synpunkten att det är viktigt att så långt möjligt tydligt redovisa skäl för val av byggaktör som föreslås i tjänsteutlåtanden. Kontoret ska också sträva efter att i dialog med byggaktörer som inte erhållit markanvisning redovisa skälen till detta.

Skrivelsen

Susanne Urban m.fl. (V) tar i en skrivelse till exploateringsnämnden den 24 september 2020 upp några frågeställningar kring transparensen i val av byggaktör för markanvisning och hur detta kan bli mer transparent och tydligt, se bilaga 1.

Susanne Urban m.fl. önskar i skrivelsen att exploateringskontoret i tjänsteutlåtanden och som återkoppling till sökanden, tydligare ska redovisa bedömningskriterier för val av byggaktör vid direktanvisning och varför andra aktörer inte valdes.

Författarna till skrivelsen önskar också se att kontoret tydligare redovisar avvägningar mellan ekonomisk hållbarhet och social och ekologisk hållbarhet i val av byggaktör och även val av förvaltningsform.

Författarna konstaterar att kommunallagens så kallade beredningstvång endast omfattar kommunfullmäktige och inte nämnderna. Men författarna påtalar att det också ställs krav på allsidigheten och sakligheten i tjänsteutlåtanden som läggs fram till nämnden. De vill se att motiven till markanvisningar tydligare relaterar till principer och policys för markanvisningar och att det ska vara lättillgängligt att få tillgång till vilka som fått markanvisning tidigare.

De ser behov av en kommunrevision eller att en extern granskare går igenom kontorets rutiner inför markanvisning. Goda rutiner och tydlig, öppen redovisning i markanvisningsprocessen är viktigt för stadens förtroende, då det är stora värden som hanteras av exploateringsnämnden genom markanvisningar.

Exploateringskontorets synpunkter

Markanvisningspolicyn

Exploateringskontorets arbete med markanvisningar styrs av stadens markanvisningspolicy som beslutades av kommunfullmäktige 2015-12-15, se bilaga 2. Där beskrivs utgångspunkterna som kontoret har för att välja metod och byggaktör för utveckling av stadens mark. I markanvisningspolicyns inledning anges exploateringskontorets förhållningssätt för hanteringen av markanvisningar: ”Det är exploateringskontorets uppgift att arbeta för en ekonomisk, miljömässigt och socialt hållbar användning av den mark som staden äger”.

Beredning av markanvisningar

Att bereda markanvisningar är en av exploateringskontorets viktiga arbetsuppgifter. Kontoret är väl medveten om att det är stora värden som tillhör alla stadens innevånare som tillgängliggörs när mark anvisas och som resulterar i ett framtida byggprojekt. Hur dessa frågor hanteras och redovisas är därför inte bara avgörande för nämndens möjligheter att fatta väl avvägda beslut, utan även för upprätthålla tilltron till staden och den offentliga förvaltningen.

Markanvisningspolicyn anger att valet av byggaktör ska motiveras utifrån stadens markanvisningspolicy, och att motiven ska vara tydliga för nämnden som fattar besluten om markanvisningar. Det är viktigt för de byggaktörer som får markanvisningen och för de som varit intresserade, men inte får markanvisning.

Det mycket angelägna men också höga bostadsmålet återspeglas i antalet markanvisningar som det årligen fattas beslut om i exploateringsnämnden. Antalet byggaktörer som är intresserade av markanvisningar är också mycket stort. De totalt sett mycket stora volymerna ställer mycket höga krav på att markanvisningsprocessen är rationell och effektiv. Detta särskilt mot bakgrund av de kontinuerligt ökande kraven på underlag innan markanvisning kan ske. Utredningar som idag måste utföras innan markanvisning och start-PM skedde tidigare under själva detaljplaneprocessen.

Naturligtvis måste markanvisningsprocessen hålla en hög kvalitativ och säker nivå men också en förutbestämd och

tillräcklig nivå. Detta är en absolut nödvändighet om bostadsmålet ska kunna uppnås.

Kontoret har tydliga rutiner för markanvisningsprocessen. Ambition är att alltid noggrant utreda och följa upp fördelning av markanvisningar till olika byggaktörer och för varje plats motivera vad som är viktigt för val av markanvisningsförfarande och för val av byggaktörer. Vilka aspekter som är väsentliga varierar beroende på plats och typ av projekt. På vissa platser kan det till exempel vara viktigt med en byggaktör som har erfarenhet eller goda idéer för att stärka de sociala värdena på platsen, på andra platser är det särskilt viktigt med arkitektur av hög kvalitet och på ytterligare andra platser kan ekologiska aspekter vara viktiga vid markanvisningen. Kontoret använder sin breda kompetens och kunskap i ekonomiska, juridiska och byggtekniska frågor. Kontoret har också betydande kompetens i landskaps- och miljöfrågor.

Vid beredningen av ärendena tar kontoret också med erfarenheter från tidigare projekt. Kontoret har också alltid en dialog med stadsbyggnadskontoret om vad som är lämplig bebyggelse på platsen.

Beslut om vilket markanvisningsförfarande som ska användas och vilken byggaktör som ska föreslås för markanvisning i det aktuella projektet tas alltid gemensamt av sakansvariga i förvaltningsledningen.

När byggaktör väl är utsedd inkluderas också byggaktören i den fortsatta dialogen. För en bra planeringsprocess är det viktigt att byggaktören har rätt förväntningar på vad som kan planläggas på platsen och rätt kompetens att möta de svårigheter som måste hanteras i plan- och byggprocessen.

Motiv och öppenhet – få markanvisningar per byggaktör

En anledning till att byggaktörer kan tycka att det är svårt att förstå varför de inte får fler markanvisningar, är att det är väldigt många byggaktörer som vill utveckla Stockholm. Det är onekligen så att en överväldigande mängd markanvisningar går till någon annan än de själva. Det är nästan 200 olika bolag som har fått markanvisningar de senaste tio åren i Stockholm. Ytterligare cirka 100 bolag har visat intresse. Eftersom det är så många som aktivt söker markanvisningar är det endast sällan som

en enskild byggaktör får en markanvisning för just den plats som de visat särskilt intresse för.

Under perioden 2010-2020 anvisades 68 400 bostäder, av dessa har de tre kommunala bolagen fått ca 22 %. Svenska Bostäder ca 9 %, Stockholmshem ca 6 % och Familjebostäder ca 7 %. Av övriga byggaktörer är det 20 byggaktörer som har fått mellan 1 och 2 %. Det är endast 5 bolag utöver allmännyttan som fått mer än 2 %. Dessa är:

Åke Sundvall	2,6 %
JM	3,9 %
Primula	3,9 %
HSB	2,3 %
IBM	3,0 % (på egen tomträtt)

Motiven för vilken byggaktör som väljs är av olika karaktär och kan kanske därför vara svåra att tydligt sammanfatta. De beskrivs på sid 4 och 8 i markanvisningspolicyn. Staden vill gynna en mångfald av byggaktörer för att hålla nere byggkostnader och öka konkurrensen. Det kan vara ett av skälen att välja en viss byggaktör. Ett annat är att gynna långsiktiga, seriösa aktörer på marknaden, vilket kan förklarar att de stora bolagen JM och HSB har fått en större andel markanvisningar än de flesta mindre bolag. Ibland kommer företag med projektidéer som ligger i linje med budgetmål som staden har – t.ex. trähus, bostäder med låg hyra eller trygghetsskapande kompletteringar. Ibland faller byggaktörer bort för att de inte är beredda att betala det markpris som staden begärt. Byggaktörer kan också väljas för att de bygger hyresrätter och andra för att de bygger bostadsrätter. Målet är att upplåtelseformerna styrs av en balans mellan hyresrätter och bostadsrätter i respektive stadsdel. Valet av upplåtelseform sker också utifrån projektekonomin. Intäkterna från hyresrätter på tomträtt är en bråkdel av inkomsterna vid försäljning av marken.

Det är ofta flera skäl till varför en byggaktör väljs eller inte väljs och ett samtal ger möjlighet till diskussion och insikter. Exploateringskontoret har ofta och gärna återkopplingar med byggaktörer om varför de inte fått en markanvisning de sökt. Men som tidigare nämnts är det nödvändigt att markanvisningsprocessen förutom att den ska hålla en hög kvalitativ och säker nivå också måste vara förutbestämd och tillräcklig. Det är en absolut nödvändighet om bostadsmålet ska kunna uppnås. Det

här betyder att återkoppling till byggaktörer oftast sker i dialog. Generellt är det inte möjligt att i alla lägen anpassa återkopplingen till varje enskild byggaktör. Kunskaper och kompetens varierar mellan olika byggaktörer.

Exploateringsnämndens beslut om markanvisning publiceras kontinuerligt i sammanställningar som redogör för vilka som fått markanvisningar. Uppgiften finns på stadens hemsida:

<https://foretagsservice.stockholm/branscher/byggforetag/markanvisningar/>.

Revisioner

Eftersom markanvisningarna innefattar stora värden är det viktigt för staden säkerställa att det sköts på rätt sätt med rutiner och förhållningssätt som säkerställer att fördelningen av markanvisningar inte styrs av ”godtycke och korruption”, såsom Susanne Urban m.fl. skriver. Därför har exploateringsprocessen och efterlevnaden av markanvisningspolicyn varit föremål för revision flera gånger.

Hela nämndens arbete granskas årligen och då har det konstaterats att nämnden sammanfattningsvis bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Tilldelningen av markanvisningar har inte fått anmärkningar, men i revisionsrapporten 2019 fick nämnden en anmärkning på uppföljningar av markanvisningsbeslut, som revisionen menade kunde utvecklas vad gäller systematisk uppföljning. I revisionsrapporten från 2018 nämns särskilt att den interna kontrollen för markanvisningspolicyn och markanvisningsbeslut granskats, men det föranledde ingen anmärkning. I rapporten från 2015 kommenteras att beslutsunderlagen om markanvisning borde utvecklas vad gäller realistiska tidplaner samt riskbedömningar bland annat avseende överklaganden.

År 2012 granskade revisionskontoret exploateringsnämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn från 2007. Revisionskontoret bedömde då att exploateringsnämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn fungerade på ett i stort tillfredsställande sätt. Revisionskontoret rekommenderade dock nämnden att säkerställa att samtliga tjänsteutlåtanden skulle innehålla en tydlig förklaring till använd anvisningsprincip (direktanvisning eller anbudsförfarande) samt varför en viss byggaktör fått direktanvisning, för att därmed öka transparensen i beslutsunderlagen.

Exploateringsnämnden behandlade revisionsrapporten den 19 mars 2012 och beslutade att bifalla denna rekommendation (Dnr E2012-130-00186). Exploateringskontoret har sedan uppdaterat sina mallar med förtydliganden om att skälen för varför kontoret valt visst anvisningsförfarande och viss byggaktör vid direktanvisning ska anges.

Revisionsrapporten rekommenderade då också att de möten, samråd och ställningstaganden som sker i processen inför en markanvisning skulle dokumenteras. Exploateringsnämnden beslutade dock att inte införa sådana krav, då det skulle innebära onödig och tidskrävande administration, som stod i strid med uppdragen om att förenkla och snabba på processerna för ny bebyggelse. Sedan dess har emellertid kontoret formaliserat delar av processerna, till exempel genom nämnda beslut av sakansvariga i ledningsgruppen om val av markanvisningsförfarande och byggaktör.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringskontoret delar uppfattning med skrivelsens författare om vikten av transparens och motiv till val av markanvisningsförfarande och val av byggaktör som föreslås till markanvisning. Det är också i överensstämmelse med markanvisningspolicyn från 2015.

Kontoret ska därför fortsättningsvis redovisa detta tydligare i kommande tjänsteutlåtanden. Kontoret kommer också att sträva efter att förbättra dialogen med de byggaktörer som inte tilldelats markanvisning som de ansökt om.

I övrigt föreslår kontoret att exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på skrivelse om transparensen i markanvisningsprocessen.

Slut

Bilagor

1. Skrivelse
2. Markanvisningspolicyn