

Bilaga 3 till exploateringskontorets tjänsteutlåtande 2015-11-14

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 slutligen 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 otydliga 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 företagets 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.

(

)

(

(