

Handläggare
Anders Hallberg
08-508 26 401

Till
Exploateringsnämnden
2024-08-22

Förslag till riktlinjer för markanvisning. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar remissen i enlighet med tjänsteutlåtandet.

Thomas Andersson
Förvaltningschef

Carolina Zandén
Avdelningschef

Sammanfattning

I Stockholms stads budget för 2023 fick exploateringsnämnden i uppdrag att revidera markanvisningspolicyn. Förslag till riktlinjer har tagits fram. I december 2023 godkände exploateringsnämnden för sin del exploateringskontorets förslag till riktlinjer för markanvisning samt föreslog att kommunfullmäktige skulle godkänna riktlinjerna. Exploateringsnämnden uppmanade även kommunstyrelsen att inför kommande remittering revidera förslaget till riktlinjer för markanvisning. Sedan ärendet behandlades av exploateringsnämnden i december 2023 har följaktligen en del ändringar och förtydliganden gjorts utifrån nämndens beslut om revideringar.

I riktlinjerna förtydligas nu att staden i ökad utsträckning ska markanvisa i senare skeden av detaljplaneprocessen, i enlighet med stadens budget för 2024. Markanvisning i senare skeden kan bidra till att risken för byggaktörer minskar och att underlätta

Exploateringskontoret
Stab

Fleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Växel 08-508 276 00
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

uppföljningen av de krav och villkor som ställs i samband med markanvisning. Exploateringskontorets bedömning är att senare markanvisningar framför allt kan lämpa sig för större stadsutvecklingsprojekt med lång utbyggnadstid, projekt med tydligt avgränsade etapper och med begränsad plan- och genomföranderisk. I vissa fall finns, enligt kontoret, alltjämt anledning att besluta om markanvisning i tidigt skede, för att byggaktören ska ha en aktiv roll i planering och framtagande av detaljplan.

Exploateringskontoret ser positivt på att förslaget till riktlinjer för markanvisning möjliggör för kontoret att fortsätta arbetet med att utveckla modellen för ankarbyggaktörer, i syfte att säkerställa detaljplanernas genomförbarhet.

Att bjuda in branschens aktörer för att informera om stadens inriktning ser kontoret som ett bra tillfälle att informera om hur innehållet i riktlinjerna ska tillämpas i praktiken.

Remissen

Exploateringsnämnden fick i Stockholms stads budget för 2023 i uppdrag att revidera markanvisningspolicyn. Revideringen ska säkerställa översiktsplanens styrkraft och premiera projekt som bidrar till sociala värden och ekologisk hållbarhet.

Exploateringsnämnden ska premiera de byggherrar som lämnar bostäder till bostadsförmedlingen och har skäliga tillträdeskrav. Transparensen i markanvisningsprocessen ska öka, exempelvis genom att markanvisningar i högre utsträckning prövas i ett jämförelseförfarande med tydliga kriterier och urvalsgrunder. Rutinerna för kontroll av byggaktörer ska skärpas.

Riktlinjerna ska enligt lag innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Stockholms stads riktlinjer för markanvisning ska bidra till en hög produktionstakt i byggandet och att möta ekologiska utmaningar. Ett viktigt sätt att motverka geografisk segregation och nå en socioekonomiskt mer blandad stad är att eftersträva fler typer av bostäder och upplåtelseformer i alla stadsdelar.

Genom en aktiv markpolitik skapas goda förutsättningar för att möta behovet av bostäder, arbetsplatser och etableringar för

andra prioriterade samhällsfunktioner. Stadens marktillgångar utgör en stor del av stadens och stockholmarnas samlade förmögenhet och ska förvaltas på ett ekonomiskt hållbart sätt.

Förslag till riktlinjer för markanvisning har tagits fram. I december 2023 godkände exploateringsnämnden för sin del exploateringskontorets förslag till riktlinjer för markanvisning samt föreslog att kommunfullmäktige godkänner riktlinjerna. Exploateringsnämnden uppmanade kommunstyrelsen att inför kommande remittering revidera förslaget till riktlinjer för markanvisning i enlighet med följande medskick:

”Vi välkomnar kontorets förslag till riktlinjer för markanvisning. Det här är ett viktigt steg för att säkerställa kontrollen över stadsutvecklingen. Några principer är särskilt viktiga för stadens markpolitik och de genomsyrar på ett bra sätt förslaget till riktlinjer:

- a) Hållbarhet ska genomsyra alla beslut.
- b) Social hållbarhet och ekologisk hållbarhet ska vara lika framskjutna.
- c) Transparensen ska öka.
- d) Skärpta krav för att vara med och utveckla Stockholms stad, både genom ökade seriositetskontroller och stärkt uppföljning.”

Sedan ärendet behandlades av exploateringsnämnden i december 2023 har följaktligen en del ändringar och förtydliganden gjorts utifrån nämndens beslut om revideringar. Exploateringskontoret har i behandlingen av remissen bedömt hur dessa ändringar påverkar arbetet med markanvisningar och uppdraget att bidra till stadens bostadsmål samt utveckling och förvaltning av stadens markinnehav för en hållbar utbyggnad av staden.

Ärendets beredning

Exploateringskontoret har fått ärendet på remiss för yttrande senast den 3 september 2024.

I Stockholms stads budget för 2023 fick exploateringsnämnden i uppdrag att revidera markanvisningspolicyn. Förslag till riktlinjer har tagits fram. I december 2023 godkände exploateringsnämnden för sin del exploateringskontorets förslag till riktlinjer för markanvisning samt föreslog att kommunfullmäktige godkänner riktlinjerna.

Exploateringsnämnden uppmanar kommunstyrelsen att inför kommande remittering revidera förslaget till riktlinjer för markanvisning. Sedan ärendet behandlades av exploateringsnämnden i december 2023 har följaktligen en del ändringar och förtydliganden gjorts utifrån nämndens beslut om revideringar.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret konstaterar att en del ändringar och förtydliganden gjorts, sedan kontorets förslag till riktlinjer för markanvisning behandlades av exploateringsnämnden i december 2023. Exploateringskontoret har i behandlingen av remissen bedömt hur dessa ändringar påverkar arbetet med markanvisningar och uppdraget att bidra till stadens bostadsmål samt utveckling och förvaltning av stadens markinnehav för en hållbar utbyggnad av staden.

Nedan följer exploateringskontorets synpunkter på riktlinjerna, kapitel för kapitel.

Stadens utgångspunkter och mål

- Stadens investeringsstrategi anger att exploateringsprojekten ska vara lönsamma. En långsiktigt sund ekonomi är en förutsättning för att Stockholm ska växa hållbart. Lönsamheten i exploateringsprojekt är helt avgörande för stadens driftbudget, stadens samlade investeringsprojekt samt för finansieringen av andra icke lönsamma, men angelägna, projekt som stadsutvecklingen kräver. Utifrån nuvarande situation på bostadsmarknaden är detta perspektiv särskilt viktigt, när ekonomin i projekten är ansträngd och det finns behov av väl avvägda prioriteringar inom och mellan projekt. Exploateringskontoret ser därför positivt på att stadens investeringsstrategi lyfts fram i förslaget till riktlinjer, även efter revideringen.
- Under ”Stadens översiktsplan” berörs de lekvärdesriktlinjer för förskolegårdar och skolgårdar som fortfarande är under framtagande. Förslaget till lekvärdesriktlinjer har ännu inte presenterats. Det är därför svårt att bedöma hur riktlinjerna kommer påverka kontorets verksamhet.

- Under samma avsnitt listas viktiga planeringsunderlag som exempelvis kartläggning av ekologiskt särskilt betydelsefulla områden, dagvattenstrategin, översvämning och skyfall. Om översvämning och skyfall avser planeringsunderlaget *Vägledning för skyfallskartering* bör det om möjligt förtydligas.
- Stockholms stad har ett viktigt uppdrag att arbeta med barnrättsperspektivet integrerat genom hela plan- och exploateringsprocessen. Exploateringskontoret ser därför positivt på att integrerad barnkonsekvensanalys finns omnämnt.
- Kommunen har ett direkt kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen när det gäller äldre personer som behöver särskilt stöd, personer med funktionsnedsättning som behöver särskilt boende, nyanlända som anvisats kommunen med stöd av bosättningslagen och asylsökande ensamkommande barn. Mot denna bakgrund bör tabellen under ”Riktlinjer för bostadsförsörjning” endast omfatta dessa grupper.
- Stockholms stads miljöprogram har reviderats mot bakgrund av det uppdrag som gavs i kommunfullmäktiges budget för 2023. Om möjligt bör texten under ”Stockholms stads miljöprogram” uppdateras utifrån den nyligen genomförda översynen och det förslag som remitterats.
- Kontoret ser positivt på att hållbarhetskraven framhålls. Kontoret ser gärna att texten ”Utifrån miljöprogrammet ställs hållbarhetskrav” kompletteras med ”för byggande på stadens mark” så att det framgår att det är krav som staden ställer på byggaktörerna.
- Under samma avsnitt finns bland annat viktig information om hur exploateringskontoret arbetar med ekologisk kompensation. Kontoret konstaterar att samhällsbyggnadsprocessen till stor del handlar om att göra avvägningar mellan olika mål och intressen som kan ge upphov till målkonflikter.

- Listan över villkor som Stockholms stad ställer för att främja ekologisk hållbarhet bör om möjligt kompletteras med rening och fördröjning av dagvatten.
- Kontoret tycker att det är bra att Stockholms stads näringslivspolicy ges mer utrymme i riktlinjerna.

Former för markanvisning

- I dokumentet förtydligas att staden i ökad utsträckning ska markanvisa i senare skeden av detaljplaneprocessen, i enlighet med stadens budget för 2024. Under ”Former för markanvisning” finns viktiga förändringar jämfört med tidigare förslag; ”Markanvisningar i senare skeden av planprocessen kommer att utgöra en betydande andel av samtliga markanvisningar i staden. I detaljplaner på egen mark med flera tänkta byggaktörer ska staden enligt förslaget som huvudregel arbeta med förfaranden där markanvisning sker i senare skeden i planprocessen.”

Exploateringskontoret ser att det finns möjligheter med att markanvisa i senare skeden i planprocessen beroende på hur på hur förutsättningarna ser ut för de olika stadsutvecklingsprojekten. I vissa fall finns alltså anledning att besluta om markanvisning i tidigt skede, där byggaktören har en aktiv roll i planering och framtagande av detaljplan.

Markanvisning i senare skeden kan bland annat bidra till att risken för byggaktörer minskar och att underlätta uppföljningen av de krav och villkor som ställs i samband med markanvisning. Senare markanvisningar kan dock också medföra att staden behöver finansiera plan- och utredningskostnader i avvaktan på att bindande avtal ingåtts. Att byggaktörer involveras senare i processen betyder även att ansvaret att ta fram en ekonomiskt och tekniskt genomförbar detaljplan i större utsträckning kommer ligga på stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret.

Markanvisningar i senare skede kräver bland annat att detaljplanerna är tillräckligt generella och att staden har en fördjupad förståelse för hur marknadsförutsättningarna påverkar bostadsproduktionen. Därutöver förutsätter det en utökad ram för nämndens driftbudget för att finansiera

plan- och utredningskostnader samt den kompetens som ett sådant förfarande kräver.

Kontorets bedömning är att senare markanvisningar framför allt lämpar sig för större stadsutvecklingsprojekt med lång utbyggnadstid, projekt med tydligt avgränsade etapper och med begränsad plan- och genomföranderisk. Mot denna bakgrund ser exploateringskontoret positivt på att det i förslaget till riktlinjer klarläggs att markanvisningar i senare skede sker i detaljplaner på egen mark med flera tänkta byggaktörer, som huvudregel. Det är också positivt att förslaget till riktlinjer för markanvisning möjliggör för kontoret att fortsätta arbetet med att utveckla modellen för ankarbyggaktörer, i syfte att säkerställa detaljplanernas genomförbarhet.

- Sedan 2022 har exploateringsnämnden fattat beslut om markanvisning för cirka 10 400 bostäder. En dryg femtedel av bostäderna är markanvisningar till befintliga tomträttshavare. Inom befintlig tomträtt är det inte möjligt att anvisa till någon annan aktör. I ett sådant scenario kommer markanvisning i senare skeden i planprocessen inte vara tillämpligt. Därför är det bra att i förslaget till riktlinjer inte närmare preciserar andelen markanvisningar i senare skede.
- I det fall detaljplaner ska tas fram helt utan byggaktörer bör förslaget till riktlinjer också öppna upp för möjligheten att ta ut en markanvisningsavgift, för att täcka de löpande kostnader som uppkommer under anvisningstiden. Att avgiften erläggs är även att betrakta som en symbol för att byggaktören tar ett aktivt ansvar för att inom angiven tid utveckla sitt projekt på platsen.
- ”Direktanvisning av tillskottsmark” bör om möjligt även innefatta i det fall befintlig tomträttshavare vill utveckla sin tomträtt, inom juridiskt gällande gränser.
- I förslaget till riktlinjer för markanvisning förtydligas att anbud på pris ska användas i begränsad utsträckning för att tydliggöra betalningsviljan för bygggrätter i situationer där marknadsvärdet är svåruppskattat. Denna inriktning ligger i linje med hur kontoret arbetar i idag, sedan 2016

har mark för 63 000 bostäder anvisats varav sex procent via anbud på pris.

- Formuleringen ”Vid tillämpningen av detta förfarande i sena skeden tilldelas i regel markanvisningen den aktör som har lämnat det högsta anbudet.” Det öppnar även upp för andra auktionsförfaranden vilket kontoret ser positivt på, så länge EU:s statsstödsregler efterlevs. Kommuner ska sälja sin mark till det pris marknaden värderar den till.

Val av och krav på byggaktörer

- I förslaget förtydligas att staden genom sin marktilldelning ska motverka kortsiktig spekulation. Under denna rubrik anges; ”Markanvisningarna genomförs på olika sätt för att attrahera och möjliggöra för olika typer av aktörer att delta. Det kan handla om varierande storlekar på markanvisningsområden eller olika krav på redovisningsmaterial.”

Exploateringskontoret ser samtidigt ett värde i att kravet på redovisningsmaterial, genom stadens mall för ansökningar, blir mer enhetligt för att möjliggöra för olika typer av aktörer att delta och att kraven kan anpassas utifrån projektspecifika förutsättningar.

Övriga villkor

- Övriga villkor för markanvisning skulle om möjligt behöva kompletteras med en rad om att markanvisningsavtalet kan upphöra att gälla i det fall ett exploateringsprojekt inte kan bära de investeringsutgifter som projektet medför.
- Såväl första som andra stycket under ”Vid anvisning av mark för byggande av hyreslägenheter på tomträtt gäller särskilt” innehåller skall-krav och skulle därför med fördel istället kunna flyttas till huvudrubrik 5 eller 6 eftersom kraven är tydligt knutna till krav som staden ställer på byggaktörer för byggande av hyreslägenheter. Kraven bör även innefatta hyreslägenheter på friköpt mark då kraven är desamma.

Ansökan om markanvisning

- Avsnittet bör om möjligt anpassas efter den mall som nu tas fram för samtliga ansökningar om markanvisning.
- Att bjuda in branschens aktörer för att informera om stadens inriktning ser kontoret också som ett bra tillfälle att informera om hur innehållet i riktlinjerna ska tillämpas i praktiken.

Exploateringskontoret har nu tillsatt en särskild arbetsgrupp som har till uppgift att implementera stadens nya riktlinjer för markanvisning, så snart erforderliga beslut fattats av kommunfullmäktige. Syftet med riktlinjer för kommunala markanvisningar är att underlätta för byggaktörer att på förhand veta vad kommunen kan komma att ställa för krav i en eventuell markanvisning. Det är viktigt att ha med sig i det fortsatta implementeringsarbetet.

Slut

Bilagor

1. Förslag till riktlinjer för markanvisning