

RISE

SAMHÄLLSBYGGNAD



Riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemenskaper

Pia Westford

RISE Rapport 2020:78



Riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemenskaper

Pia Westford

Sökord: Kommuner, byggemenskaper, kooperativt byggande, markanvisningar, bostadsmarknad

RISE Research Institutes of Sweden AB

RISE Rapport 2020:78
ISBN 978-91-89167-63-6

Innehåll

Innehåll.....	2
Förord.....	4
1 Inledning, syfte och metod	6
2 Byggemskapers roll.....	8
3 Markanvisningar.....	10
4 Gruppintervjuer.....	14
4.1 Byggemskapernas intressen	14
4.2 Kommunernas intressen.....	15
4.3 Sammanfattande kommentarer.....	17
5 En europeisk utblick	20
6 Fem kommuners riktlinjer för markanvisningar	24
6.1 Anvisningsmetod, prissättning och beslut	24
6.2 Mål och utvärderingskriterier.....	26
6.3 Krav på byggherren.....	27
7 Diskussion	28
8 Policyrekommendationer och förslag till fortsatta studier.....	32
9 Referenser	34

Bilaga 1: Tabell 1 Översikt av fem kommuners riktlinjer för markanvisningar

Bilaga 2: Sammanställning av fem kommuners riktlinjer för markanvisningar

Förord

Föreliggande rapport är en delstudie i projektet ”Diversity byggemskaper för mångfald i stadsbyggandet” (Vinnovaprojekt nr 2018-03339), som leds av Föreningen för byggemskaper. Fortsättningsvis benämns det som ”projektet”. I rapporten undersöks hur kommunala riktlinjer för markanvisningar kan utformas till stöd för byggemskaper. Författare är Pia Westford. Allan Mikael Sargon Orahim har sammanställt kommunala dokument och bidragit till annat underlag. Författaren vill rikta ett tack till de respondenter som medverkat i studien, vilka namnges i slutet av dokumentet. Jonas Hammarlund har dessutom bidragit med värdefulla synpunkter på ett utkast av rapporten. Förhoppningen är att rapporten ska vara av intresse för kommuner, statliga intressenter och byggherrar, så som byggemskaper.

1 Inledning, syfte och metod

En byggemenskap är en grupp människor som utifrån sina egna ambitioner tillsammans planerar, låter bygga och sedan använder en byggnad (Föreningen för byggemenskaper). Begreppet kommer från det tyska ordet "baugemeinschaft".¹ Byggemenskaper bygger på en europeisk tradition och är vanligt förekommande främst i delar av Tyskland, Schweiz, Nederländerna och Österrike men etableringar finns i flera andra länder. I Sverige är konceptet fortfarande en mycket liten del av byggandet även om intresset under senare år har ökat. Byggemenskaper har under senare år blivit föremål för en statlig vägledning (Boverket 2018) och ett statligt startbidrag (Förordning 2019:676), samt en pågående utredning (Dir. 2020:53, En socialt hållbar bostadsförsörjning). Direktivet ger utredaren i uppdrag att analysera villkoren för den icke-spekulativa bostadsmarknaden och lämna förslag på hur den delen av bostadsmarknaden kan öka i Sverige.

Byggemenskaper har ofta svårt att etableras då de inte passar in i traditionella modeller för planering och byggande. Svårigheter som de möter är bland annat att få markanvisning på lämplig tomt, att få finansiering för projektet samt utdragna processer och komplicerad juridik. Många byggemenskaper har tvingats ge upp innan de lyckats genomföra sina byggprojekt. Hinder anses bland annat finnas i arbetsformerna hos kommuner och finansiärer, samt i de kommunala markanvisningsprocesserna. Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun som gör markanvisningar anta riktlinjer för markanvisning.

Syftet med studien är att undersöka möjligheter och hinder för byggemenskaper i de kommunala riktlinjerna för markanvisningar samt att föreslå policyförändringar. Målet är att riktlinjer i framtiden ska möjliggöra byggemenskaper på ett tydligare sätt än i dag.

Studien har vägletts av två övergripande frågeställningar.

1. Vilka intressen har byggemenskaper och kommuner i relation till markanvisningar?
2. Hur kan byggemenskapers intressen tillgodoses på ett tydligare sätt än i dag, i riktlinjerna för markanvisningar?

Undersökningen genomfördes med hjälp av en kombination av gruppintervjuer och dokumentstudier. Studien har även dragit nytta av resultatet från tre workshops med kommunala tjänstepersoner som genomförts i en annan del av projektet.

Tre gruppintervjuer i form av vägledda samtal genomfördes med respondenter från medverkande parter i projektet. Gruppintervjuerna ska bidra till att svara på båda de två frågeställningarna. Respondenterna har erfarenhet av processerna kring byggemenskaper, som privatpraktiserande arkitekter eller som verksamma i kommunala förvaltningar. Tjänstepersoner från förvaltningarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala medverkade i gruppintervjuerna. Gruppintervjuer är lämpliga för att på kort tid fånga perspektiv och kunskaper som framkommer i dialogen mellan respondenter.

¹ Byggemenskaper kommer från det tyska begreppet "baugemeinschaft" som innebär en förening som är en sammanslagning av flera privata byggnadsägare som gemensamt planerar, bygger eller bygger om lägenheter, enskilda hyreshus, kommersiella eller gemensamma utrymmen för eget bruk eller uthyrning.

Semistrukturerade intervjuer genomfördes med en sakkunnig person inom bostadsbyggande och markanvisningar i Sverige, samt med tre respondenter som är sakkunniga i etableringsprocesserna för byggemenskaper inom EU. Vi har även tagit del av olika dokument om byggemenskaper. En lista på medverkande respondenter återfinns i slutet av rapporten.

Ett urval av fem kommuners riktlinjer för markanvisningar utvärderades med avseende på hur de kan möjliggöra respektive hindra byggemenskaper. Urvalet gjordes bland kommuner som på olika sätt uppmärksammats för sin markanvisningspolicy. Aktuella riktlinjer i Linköping, Stockholm, Uppsala och Örebro ingick i studien, samt den aktuella remissversionen av riktlinjer för markanvisning i Malmö.

2 Byggemenskapers roll

I det här kapitlet görs en distinktion mellan några olika förekommande perspektiv på byggemenskapers samhällsroll. Detta är till stöd för undersökningen av hur riktlinjer för markanvisningar kan bana väg för byggemenskaper.

Traditionella modeller för planering och byggande förklarar bostadsbyggandet som en verksamhet som i huvudsak drivs av kommersiella aktörer på en marknad, som regleras av offentliga aktörer (stat och kommun). I dessa modeller ges offentliga aktörer även uppgiften att tillgodose bostadsbehov hos invånarna, i synnerhet de invånare som inte själva har tillräckliga resurser för att skaffa sig en bostad på marknaden. Historiskt har byggemenskaper och andra kollektiva initiativ till bostadsbyggande tagit form som en hybrid mellan offentliga organisationer och marknaden och konceptualiseras i litteraturen som en tredje sektor, i betydelsen att det är en självständig institutionell sfär vid sidan av marknaden och staten (Lang, Carriou & Czischke 2020).

Jämfört med kommersiellt byggande kan byggemenskaper och annat kollektivt byggande ge möjlighet för medlemmarna att i högre grad själva styra över utformning och kvalitet av sina bostäder och andra byggnader, och att agera medskapare av den gemensamma miljön, så som ett uttryck för strävan efter autonomi (i relation till staten och marknaden) och demokratisk medverkan (participative democracy). Autonomi och demokratisk medverkan är enligt Sørvoll & Bengtsson (2019) definierande egenskaper för kooperativt byggande.

Ett etablerat perspektiv på det kollektiva byggandets roll är att betrakta det som en del av marknaden, men att särskilja den spekulativa delen av marknaden från den icke-spekulativa delen (Dir. 2020:53). I detta perspektiv får byggemenskaper betydelse och legitimitet genom ett komplementärt utbud till de kommersiella aktörernas erbjudanden. Detta genom att de kan tillgodose medlemmarnas efterfrågan av boendekvalitet och låga boendekostnader.

En genomgång av litteraturen om kollektivt byggande och boende av Lang, Carriou & Czischke (2020) ger stöd för påståendet att kollektiva etableringar av bostäder kan bidra med billigare bostäder, och vissa sociala, arkitektoniska och miljömässiga kvaliteter, som kommersiellt byggande normalt inte erbjuder. Det handlar om stadsmiljö i vidare mening, dvs kollektiva värden som kan delas av alla, och som bidrar till att uppnå demokratiskt uppsatta mål för samhället. Byggemenskapers bidrag med kollektiva värden ger legitimitet för att bana väg för deras etablering, antingen som ett verktyg för att uppnå mål för miljön (Hagbert & Malmqvist 2019) eller som verktyg i bostadsförsörjningen (Boverket 2018). Boverkets förslag är t.ex. att byggemenskaper producerar hyresbostäder som kommunen i sin tur hyr för att upplåta till hushåll med akuta bostadsbehov. Förslaget hämtar inspiration från en modell som utvecklats i staden Tübingen, Tyskland.

Sammanfattningsvis finns flera olika perspektiv på byggemenskapers samhällsroll. Vi gör här en distinktion mellan tre roller. Den första rollen är synonym med synen på kooperativt byggande som en egen sektor vid sidan av marknaden och staten, och kommer till uttryck i föreningarnas vilja att tillsammans styra utformningen av sina bostäder och levnadsmiljön. Den andra rollen definieras av synen att byggemenskaper är icke-spekulativa aktörer på kommersiella marknader och att de där erbjuder ett

komplementärt utbud till kommersiella aktörer. Den tredje rollen är instrumentell, dvs. som statens eller kommunens verktyg för att skapa kollektiva värden och uppnå demokratiskt satta hållbarhetsmål. I senare kapitel återkommer den här distinktionen i undersökningen av hur riktlinjer för markanvisningar kan ge bättre stöd för byggemenskaper.

3 Markanvisningar

Detta kapitel behandlar olika regler och statlig policy rörande markanvisningar.

En markanvisning är ett avtal mellan en kommun och en byggherre om att överlåta kommunal mark, det vill säga en överenskommelse som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett markområde för bebyggande. (Boverket 2020)

Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska en kommun anta riktlinjer för markanvisning. Lagen tillkom efter omfattande kritik kring vissa kommuners hantering av markanvisningsprocessen, varpå en utredning av Statskontoret konstaterade att markanvisningsprocesserna är oförutsägbara och hindrar konkurrensen (Statskontoret 2012). Enligt lagen ska riktlinjerna innehålla

- kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande,²
- handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar,³ samt
- principer för markprissättning.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar omfattar inte arrende eller tomträttsavtal, eller försäljning av mark som innebär direkt marköverlåtelse, t.ex. villatomter, då dessa processer inte sker genom förhandlingar med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett markområde för bebyggande.

Av lagens förarbeten (prop. 2013/14:126), *En enklare planprocess*, framgår att

”det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd.”.... ”Av betydelse är att det för alla potentiella byggherrar är tydligt vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning.”

Då förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner anser regeringen inte att riktlinjernas innehåll och upplägg ska regleras i detalj. Kravet på riktlinjer anses höra hemma på en generell och övergripande nivå, jämförbar med översiktsplanen. Det handlar om vägledande riktlinjer vilket innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med.

² Med utgångspunkter och mål avser regeringen framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

³ Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar avses hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den skall bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag.

Både kommunallagen (1991:900) och Europeiska unionens statsstödsregler ställer krav på kommunerna att inte sälja mark och fastigheter under marknadspriset. En försäljning till underpris kan utgöra ett olagligt statsstöd enligt statsstödsreglerna. Mot bakgrund av detta bör det, enligt regeringen, i kommunernas riktlinjer för markanvisningar framgå hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris, vilket normalt görs genom ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering. Om en fastighetsförsäljning varken föregås av ett anbudsförfarande eller en oberoende expertvärdering ska medlemsstaten göra en anmälan till kommissionen (Caesar et al 2012). Kommissionen ges då en möjlighet att fastställa om statligt stöd förekommer och, om så är fallet, göra en bedömning av dess förenlighet med EU-reglerna.

Priset för marken kan vara fast eller ske efter anbud. Ett fast markpris innebär att andra selektionskriterier ligger till grund för bedömningen. I en analys av förutsättningarna för kommunala markanvisningar (Caesar et al 2012) rekommenderar författarna att anbud sker till ett fast pris i kombination med kvalitetskrav. Skälet är att den spelsituation som uppstår i samband med prisanbud kan verka till fördel för byggherrar med kortsiktiga intressen, som kan komma att dra sig ur markanvisningen om priset visar sig bli för högt. Ett fast pris, menar de, lockar långsiktiga spekulanter och borgar för en högre kvalitet.

Caesar et al (2012) konstaterar vidare att det inte finns något hinder mot att markförsäljningen kopplas samman med särskilda villkor för den framtida markanvändningen eller bebyggelsen, t.ex. bygg- eller miljökrav. Men villkoren måste vara tydliga, så att tänkbara köpare kan göra en rimlig värdering inför ett anbud. De begränsningar som följer av en detaljplan eller villkor om byggande av hyresrätter ska då beaktas vid värderingen. Villkoren får heller inte vara utformade så att enbart en specifik köpare kan uppfylla villkoren. Författarna föreslår att övergripande riktlinjer för markanvisningar tydliggör

- att markanvisningar kommer att hanteras efter olika principer i olika situationer,
- vilken princip som gäller i en viss typ av situation, samt
- hur kommunen tänker agera för att uppfylla de kriterier man ställt upp. Dessa principer bör formuleras med utgångspunkt i de övergripande mål kommunen har för sin bebyggelseverksamhet.

Ett sätt för kommuner att tydliggöra intentionerna för bebyggelseutveckling är att ta ställning till hur man vill tillgodose plan- och bygglagens krav i samband med planläggning av mark. I 2 kap §3, plan- och bygglagen (2010:900) anges i punkt 3 att planläggning ska främja en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. I detta sammanhang kan kommunen tydliggöra hur den avser att möjliggöra för byggemenskaper och andra mindre byggherrar i planläggningen.

I Boverkets vägledning till kommuner som vill anvisa mark till byggemenskaper föreslår verket bland annat följande (Boverket 2018):

- Kommunens policy vid anvisning av kommunal mark och inställning till olika typer av byggherrar behöver vara tydlig och lättillgänglig
- Ställ enkla krav på intresseanmälan för markanvisning
- Markanvisa byggklara tomter
- Möjliggör mindre markanvisningar.

- Ge ansvaret för samordningen till vissa så kallade ankarbygggherrar.⁴
- Anvisa mark till fast pris och med kvalitetskriterier som utgår från samhällsnyttan, dvs. vilka värden kommunen vill tillföra genom utbyggnaden.⁵
- Avvakta med att ta betalt för kommunens tjänster tills byggemenskapen kan lyfta byggkrediten.
- Erbjud tomträtt i stället för friköpta tomter. Att erbjuda tomträtt kan vara ett sätt att hålla nere investeringskostnaderna för byggemenskaper.
- Anvisa mark där det finns ett marknadsvärde. Ju sämre läge desto större krav på eget kapital kommer banken att ställa.
- Kommunen kan hyra lägenheter av föreningen.⁶
- Verksamhetslokaler i bottenvåningen.⁷
- Ge uppdrag till det kommunala bostadsbolaget.⁸
- Till stöd i processerna kan kommunen utse någon eller ett par kontaktpersoner för byggemenskaper.

⁴ Ankarbygggherrarna kan vara kommersiella projektutvecklare, kommunala bostadsbolag eller byggemenskaper med finansiellt starka medlemmar och en erfaren projektledare. Deras uppgift är att ta ansvar för samordningen inom kvarteret, till exempel att bygga ett gemensamt garage eller ansvara för en gemensam gård.

⁵ Om kommunen är beredd att reservera vissa byggrätter för just byggemenskaper, menar Boverket att man kan anpassa inlämningskrav och utvärderingskriterier och begära in anbud från enbart byggemenskaper.

⁶ Kommunen kan förbinda sig att hyra eller köpa lägenheter i en byggemenskap, i syfte att kunna hyra ut i andra hand till hushåll med akuta eller särskilda bostadsbehov.

⁷ Att i detaljplanen medge även verksamheter öppnar en möjlighet för byggemenskapen att ha lokaler till uthyrning på bottenvåningen. Det kan ge en intäkt till föreningen och förbättra den ekonomiska kalkylen. Och samtidigt bidra till en levande stadsdel.

⁸ Det kommunala bostadsbolaget kan få ett uppdrag att främja byggemenskaper, till exempel genom att erbjuda processtöd eller kanske genom att gå in som finansiär under det inledande skedet.

4 Gruppintervjuer

I det här kapitlet redogörs för resultatet från gruppintervjuerna och den europeiska utblicken. Kapitlet avslutas med sammanfattande utgångspunkter för bedömningen av kommunala riktlinjer i kap 6.

4.1 Byggemenskapernas intressen

Att etablera en byggemenskap kan i sig vara en tidskrävande process. Och då medlemmarna bygger för att själva bosätta sig i husen finns ett starkt intresse av korta processer för planering, markinköp och byggande. Om det drar ut på tiden finns risk för att medlemmar hoppar av projektet. De vill alltså snabbt få tillgång till mark och de vill ha korta plan- och byggprocesser med enkla detaljplaner, utan komplicerande åtgärdskrav. Generellt har gemenskaperna intresse av små eller flexibla markanvisningar i attraktiva lägen. Om byggemaskaper själva måste stå för utgifter kopplade till markförvärvet under detaljplaneprocessen kan även det vara ett skäl till önskemål om en kort detaljplaneprocess. Brist på kunskap och andra resurser kan också vara ett hinder för att ta sig an komplicerad mark. Det är också viktigt att notera att behoven kan variera mellan olika byggemaskaper. Det finns ofta önskemål om färdiga detaljplaner men ibland vill man påverka planen för att kunna genomföra föreningens idéer.

Att byggemaskaper ofta gör anspråk på mark i attraktiva lägen i städerna anses vara ett bidragande skäl till deras svårigheter att etableras, och förklaras med att medlemmarna normalt redan är etablerade på bostadsmarknaden och ofta söker ett boende i närheten av där de redan bor. I en av gruppintervjuerna spekuleras om att intresset för mer perifert belägna tomter kan öka på längre sikt, i en mer mogen marknad där konceptet nått ut till en bredare folkgrupp. Andra menar att det redan i dag finns personer som efterfrågar denna bostadslösning i svagare marknader på landsbygden.

Markanvisning kan ske med ett anbuds-/tävlingsförfarande eller direktanvisning efter jämförelseförfarande, i vilket kommunen selekterar byggherrar efter olika bedömningskriterier. Gruppintervjuerna tyder på att det finns en enighet kring att bedömningarna bör göras av en jury som är sammansatt av olika förvaltningar och politiska nämnder och ev. även externa experter, detta efter förebilder i Tübingen, Tyskland. En bredare grupp av intressenter so gör bedömningen anses öka tilliten till processen och minska risken för eventuella protester mot fattade beslut.

Prissättningen av marken är en angelägen fråga för byggemaskaper. Deras möjlighet att konkurrera med enbart pris är liten, åtminstone i områden med höga markpriser. Priset på marken bör i dessa fall vara fast. Byggemaskaper kan däremot ofta bidra med unika egenskaper av miljömässig och social hållbarhet, som kan bidra till att hålla nere markpriset. Många gånger ligger det i föreningarnas eget intresse att utveckla bygglösningar med hög miljö kvalitet, rumsliga egenskaper som stödjer social gemenskap och att i övrigt främja en hållbar närmiljö. Det är genom att garantera olika värden av denna typ som förespråkarna för byggemaskaper anser att de kan konkurrera i en anvisningsprocess. Selektionskriterierna får dock inte bli för detaljerade eller omfattande, för det kan hämma projektiden eller kräva mer resurser än vad

byggemaskaper har. Kommunen måste därför vara noggrann med vad den efterfrågar och välja kriterier som gemenskaperna kan bidra med.

Kommunernas krav på byggherren anses vara ett av de största hindren för byggemaskaper att genomföra sina byggprojekt. Byggemaskaper saknar ofta tidigare erfarenhet från byggledning. Krav på tidigare erfarenheter från byggledning kan därför inte ställas på byggemaskaper. De har inte heller ekonomiska resurser som kan jämföras med de etablerade byggherrarnas. Däremot anser man att rimliga krav ska ställas på ekonomisk stabilitet och en bra projektplan.

Plan- och markanvisningsprocesserna kan i sig vara ett hinder för byggemaskaperna. Processerna är ofta anpassade till de större bolagens behov och resurser att etablera långsiktiga kontakter med kommunala tjänstemän och politiker. Jämfört med etablerade bolag har byggemaskaperna ett större behov av transparens och information via öppna kanaler. Byggemaskaper kan även ha behov av kontinuerlig kontakt med handläggare i kommunen som kan guida genom processen.

4.2 Kommunernas intressen

Samtalen visar att intresset för byggemaskaper skiljer sig mellan kommuner men engagemanget varierar även internt i kommunerna och kan förskjutas över tid i samband med ändrade politiska majoriteter. I kommunseminarierna, som riktade sig till en bred grupp tjänstepersoner från kommuner, fanns en variation i engagemanget och en tveksamhet till att lägga resurser på att möjliggöra etablering av byggemaskaper. Samtliga respondenter som deltog i gruppdiskussionerna har däremot ett aktuellt intresse av att undersöka möjligheterna för konceptet, vilket innebär att de bär med sig en mer positiv inställning. Men samtalen bekräftar ändå att det finns en betydande osäkerhet och variation i kunskap om hur kommunen kan och bör förhålla sig till byggemaskaper. Bland annat saknas tillräcklig kunskap om vilket lagligt utrymme de har att ställa upp olika selekterande kriterier och krav i markanvisningsprocessen.

Ett viktigt motiv för kommunerna att bana väg för byggemaskaper är konkurrensskäl och mål om en större mångfald av byggherrar. Förväntningarna är även stora på att byggemaskaper ska bidra till att uppfylla sociala och miljömässiga mål för städerna. Men trots att de bidrar med att tillgodose behovet av bostäder hamnar byggemaskapernas intresse i konflikt med kommunens ansvar för bostadsförsörjningen. Hög exploatering och storskaliga bostadsbyggnadsprojekt måste ofta prioriteras. Dessutom ska det gå väldigt fort, vilket inte ger utrymme för byggemaskapers ofta långsamma interna processer. Även om byggemaskaper bidrar till mångfald erbjuder de ingen lösning på kommunernas akuta behov av bostäder.

En samsyn finns om att byggemaskaper skulle kunna erbjudas små tomter som är ointressanta för större exploatörer, t.ex. s.k. lucktomter, i detaljplaner där inte alla tomter är bebyggda. I likhet med tomter som är planlagda för förtätningar av bebyggelsen, ägs de ofta av privata markägare eller ett kommunalt bostadsbolag. En kommunrespondent menar att de behöver bli bättre på att identifiera de här platserna och deras behov. Att det vore "hälsosamt" för staden om byggemaskaper kunde tillgodose det behovet. Kommunrespondenter i en annan grupp bekräftar perspektivet genom att önska sig fler tomter i medelstor skala, dvs tomter för 8-13 lägenheter, och menar att den storleken erbjuder möjligheter till bra rumsliga kvaliteter i

stadsgestaltningen. På tomter i den storleksordningen skulle kommunen dessutom kunna vara flexibel med tomtens storlek eller erbjuda flera tomter till den byggherre som önskar.

En förekommande uppfattning är att byggemenskaper inte bör särbehandlas i förhållande till andra små aktörer i markanvisningar; att även byggemenskaper bör kunna uppvisa att de har ett bättre anbud. Denna inställning finns både bland förespråkare för byggemenskaper och hos kommunernas tjänstepersoner. I likhet med förespråkare för byggemenskaper menar flera av kommunernas tjänstepersoner att ett bra beslutsförfarande är att en jury bestående av olika intressenter som fattar beslut om vilka byggherrar som får möjligheter att köpa mark, efter anbud från byggherrarna. Juryn ska eftersträva en mångfald av olika byggherrar med olika ambitioner.

En annan bra metod anses vara optionsavtal på markköp, som föregår markanvisning och som Uppsala erbjuder. Optionsavtalet minskar risken för byggherrarna i samband med att de får utgifter för förberedelsearbetet.

Ett grundläggande krav på utvärderingskriterier är att de kan följas upp. Kriterier som är kvantifierbara kan vara relativt enkla att följa upp. Vanliga kriterier är t.ex. ekologiska hållbarhetskriterier, krav på trästommar och energikrav. Särkravsreglerna kan däremot upplevas som ett hinder att ställa upp kriterier av denna typ då de anses försvåra avtal med byggemenskaper kring olika kvalitetskriterier. Men även gestaltningskrav anses kunna följas upp, med argumentet att branschen är bra på att bedöma vad som är bra eller dålig gestaltning, och att om man har en jury som är bra kan man få acceptans för juryns bedömning.

Uppföljningen av sociala kriterier anses svårare att genomföra. Det kan visa sig att exploitörerna inte håller vad de lovar. De kan t.ex. lova att de ska ha en bra verksamhet i bottenvåningen men sedan inte genomföra det. Både byggherrar och invånare förväntar sig att kommunen följer upp avtalen. Löften som inte hålls kan ”se illa ut för kommunen”. Det är ett skäl till att kommunerna vill arbeta med byggherrar som kan visa upp tidigare genomförda projekt. I det sammanhanget framförs argumentet att en byggherre även kan bedömas efter hur troligt det är att denne genomför det som utlovats, utan att ställa krav på tidigare erfarenheter. Om en byggherre har anledning att göra något för sin egen skull kan det vara mer troligt att den kommer att göra det. Byggemenskaper som har en avsikt om social gemenskap kan göra dem trovärdiga i dessa avseenden. I sammanhanget uttrycks ett starkt behov av metodutveckling för att i framtiden kunna göra väl avvägda markanvisningar.

Det finns även erfarenheter av sämre fungerande modeller för utvärdering av projektförslag. Poängsystem anses vara ett sämre alternativ då det leder till en jakt på poäng och en likriktning mot de idéer som kommunen hade när planen skapades, alltså ett hinder för kreativitet.

De kommunala förvaltningarnas inställning till kommunala riktlinjer för markanvisningar varierar. Det har bland annat ha att göra med hur viktiga riktlinjerna anses vara som styrdokument. I Uppsala har förvaltningarna ett särskilt uppdrag att arbeta främjande för byggemenskaper genom utveckling av metoder och verktyg. Dokumentet med riktlinjer anses ha underordnad betydelse för att få genomslag för den politiska viljan. Då är det viktigast att riktlinjerna inte utgör ett uppenbart hinder för byggemenskaper.

En motsatt inställning är att det är angeläget att dokumentet med riktlinjer pekar ut byggemenskaper för att främjande åtgärder ska få genomslag. Malmö har nu en markanvisningspolicy på remiss där byggemenskaper pekas ut som möjlig byggherre. Det anses göra stor skillnad för hur staden förhåller sig till byggemenskaper. Kommunen har tagit politisk ställning till varför man vill främja etablering av byggemenskaper och menar att medlemmarnas initiativ och skapande av sitt eget boende och stadsmiljön är grunden, eller motivet. Malmö erbjuder sedan 1980-talet tomträtter som alla får tillgång till. Kommunen erbjuder även möjligheter att betala i ett senare skede vid köp av mark. Det här bidrar till att kommunen får in nya aktörer. Viktigt har också varit att samordna bostadsförsörjningsplanen och markanvisningspolicyn.

I ett av samtalen lyftes frågan om kommunen ställt krav på stora kommersiella aktörer att driva fram byggemenskaper i samband med markanvisningar. Det finns exempel på fastighetsbolag som anses ha ett starkt intresse för detta. Men frågan förefaller inte vara högaktuell.

Samtalen kan tolkas så att policy för markanvisningar bör utformas samordnat med annan policy för att inte andra politikområden ska uppfattas som ett hinder. Stockholms markanvisningspolicy lyftes fram som exempel som förhindrar etablering av byggemenskaper. Det gäller krav på byggherrens erfarenhet, markanvisningar som sker innan detaljplan är påbörjad, och kravet att intäkterna från marken måste betala planerna. Ett annat exempel kommer från Göteborg som tidigare hade ett mål om 5% byggemenskaper i markanvisningar. Flera skäl bidrog till att etableringarna inte tog fart. Ett hinder var att det inte fanns färdiga tomter. Policyn kom även att bli underordnad ett politiskt mål att maximera antalet markanvisningar, eller som nuvarande mål, att räkna nyckelfärdiga bostäder.

En policy anses inte heller få genomslag om det saknas intresse för byggemenskaper hos allmänheten. Flera respondenter poängterar att det behövs goda exempel att visa upp för att väcka intresset.

4.3 Sammanfattande kommentarer

Resultatet från samtalen visar att det är viktigt att kommunerna tar ställning till varför de vill främja byggemenskaper, och att därpå besluta på vilka grunder byggemenskaper kan utvärderas i en anbudsprocess eller direktanvisning. Det är också viktigt att kriterier kan följas upp. I synnerhet sociala kriterier anses vara svåra att mäta och följa upp. Trovärdighetsbedömningar som underlag för en anbudsprocess föreslås vara ett verktyg för att ta hänsyn till byggemenskapers motiv till att utveckla långsiktigt socialt hållbara miljöer.

Det förekommer en delad uppfattning bland respondenterna om huruvida anbudsproceduren bör riktas specifikt till byggemenskaper eller om de bör genomföras samlat för olika typer av mindre aktörer. En anbudsmodell som flertalet respondenter anser vara bra är anbudsproceduren eller tävlingar med en jury, bestående av olika intressenter, som bedömer anbudet.

Samtalen tyder på att kommunerna prioriterar storskaligt bostadsbyggande på kommunal mark och tenderar att se de största möjligheterna för byggemenskaper på små tomter, som oftast ägs privat eller av kommunala bolag. Det behövs därför en form av

markförmedling, eller intressentlistor, för att föra samman byggemenskaper och markägare.

En tolkning av samtalen kring policy är att olika politikområden och ekonomiska incitament bör överensstämma med varandra. Det finns även ett intresse av att samordna riktlinjer för markanvisningar med policy för privat mark.

Gruppdiskussionerna bekräftar att det finns en betydande osäkerhet om hur kommunen kan och bör förhålla sig till byggemenskaper samt vilket lagligt utrymme de har att ställa upp olika selekterande kriterier, prissättning på mark och krav i markanvisningsprocessen.

5 En europeisk utblick

I det här avsnittet görs en mindre utblick kring byggemaskaper och markanvisningspolicy i övriga Europa. Det sker med hjälp av intervjuer med en representant i Tübingen kommun, Tyskland och NGO:n ”Cooperative housing Europe”. Sammanställningar har tidigare gjorts av bland andra Boverket (2018) rörande olika metoder för att främja byggemaskaper i Tübingen. I den här sammanställningen fokuseras lärdomar som kommit fram under de senaste åren.

Även om kooperativt byggande är känt sedan 1920-talet, så visar intervjuerna att dagens intresse för byggemaskaper på flera sätt uppfattas som ett nytt fenomen. Det finns i dag en ganska stor mängd nya lokala initiativ till byggemaskaper runt om i Europa och det är i första hand lokala myndigheter som har att förhålla sig till denna nya typ av byggherre, som inte passar in i de vanliga processerna och som har andra förväntningar på lokala myndigheter än vad kommersiella byggherrar har. Respondenterna menar att de flesta kommuner som involverar byggemaskaper nu genomgår en experimentell fas i etableringen. Då varje land och kommun har sina specifika institutionella och demografiska förutsättningar är lokala innovationer nödvändiga. Få kommuner kan kopiera ett annat lands eller kommuns metodik utan lokala anpassningar. Den tidiga, experimentella fasen innebär att det är för tidigt att förvänta sig finna offentliga riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemaskaper.⁹

I Österrike, Schweiz och Tyskland finns kommuner som tidigt öppnade för byggemaskaper. Flera städer banar väg för byggemaskaper genom en lokal, social mark- och bostadspolitik ”Community Land Trust” (t.ex. Belgien, Frankrike, England), som innebär att mark fördelas till reducerat pris (15-54%). Modellen kommer runt EU:s statsstödsregler genom att rikta sig till invånare inom ett lägre inkomstsegment. Den innebär att planer tas fram för kooperativt ägande av marken och i huvudsak privat ägande av bostäderna.

Tübingen kommun i Tyskland började släppa fram byggemaskaper på kommunal mark under 1990-talet och är sedan dess en inspirationskälla för såväl byggherrar som kommuner och andra intressenter i Europa. I Tübingen har kommunen beslutat om riktlinjer, som ger vägledning i markanvisningsprocesser, och som omfattar krav på byggherrar i samband med anvisning av såväl kommunal mark som i exploateringsavtal på privat mark. Riktlinjer ges i förhållande till olika inkomstsegment på bostadsmarknaden. Som en del av anbudsförfarandet anordnar stadsförvaltningen informations- och nätverksevenemang. Statliga och federala myndigheter har endast nyligen börjat engagera sig, vilket betyder att regelverk eller nationell policy ännu inte är anpassad till byggemaskaper.

I Tübingen kan man nu efter flera årtionden med byggemaskaper iaktta de långsiktiga effekterna och dra lärdom av den tidigare politiken. Kommunen anser i dag att värdet av byggemaskaperna är stort. De ackumulerade effekterna av tillkommande byggen över lång tid har inte bara skapat en mängd bostäder, utan hela stadsdelar som karaktäriseras av byggemaskapers inneboende drivkraft att bidra till gemensamma stadsmiljövärden.

⁹ Det utesluter inte att fler kommunala riktlinjer med hänvisning till byggemaskaper skulle kunna upptäckas vid en mer systematisk genomgång av lokal markanvisningspolicy i Europa.

Byggemenskaper har bidragit till en attraktiv urban miljö med bland annat kulturella aktiviteter, kaféer för äldre, nya arbetsplatser och kreativ industri.

Ett viktigt samhällsvärde är människors känsla av medborgarskap som kommer med att vara medskapare av den gemensamma livsmiljön. Känslan av medborgarskap för också med sig ett ansvarstagande för miljö och trygghet. En del av dessa värden är sådana som kommunen annars måste bekosta, eller så är det värden som kommersiella byggare inte förmått eller saknat intresse för att skapa. Tübingens representant menar att det ytterst är omöjligt att erbjuda de värden som byggemenskaper bidrar med genom sk social ingenjörskonst, eller planering och ekonomiska incitament.

Kommunen har dock haft en viktig roll att spela i planläggning och att selektera mellan olika byggemenskaper, och ställa krav i samband med markanvisningar och avtal. Den stora skalan i utbyggnaden ger kommunen möjlighet att se till en större helhet och välja byggemenskaper som bidrar till en bra blandning av kvaliteter för en hel stadsdel. De tittar även efter en blandning med avseende på var individerna kommer i från, t.ex. om de är nya som byggare.

I enskilda markanvisningar kan de vägledande kriterierna specifikt handla om olika stadsmiljökvaliteter eller social infrastruktur, nya jobb, miljö kvalitet och samarbete med andra grupper. Kommunen förväntar sig att byggemenskaper ska kunna uppvisa ett långsiktigt engagemang, vilket de ska visa genom att binda sig till sin idé i stadgar eller liknande långsiktiga engagemang. Men kommunen förväntar inte att föreningarna ska leva upp till högt ställda kriterier på alla områden. Det räcker att de kan klara av en hög ambition på något eller några områden. Samtidigt som kriterier är många vill kommunen inte utestänga människor. En aktuell politisk fråga är om byggemenskaper, som inte är beredda att uppfylla kommunala kriterier, ska få bygga ändå. Att få möjlighet att uppföra en gemensam bostad har ett egenvärde. Men kommunen har ännu inte fattat något beslut i frågan.

På lång sikt kan det vara svårt att behålla engagemanget i byggemenskaperna då de säljs vidare till nya invånare, ofta till höga priser. Det har bidragit till att Tübingen i dag har en stor bostadsbrist bland personer med små resurser. Den kommunala marken räcker inte längre för att tillgodose efterfrågan. I samband med att en ny lokal bostadsförsörjningspolicy togs fram 2018 har kommunens främsta bostadsförsörjningsstrategi varit att erbjuda lägenheter med kontrollerad hyra riktade till hushåll med låg inkomst. Den nya politiken har försvårat etableringen av byggemenskaper i Tübingen. Förutsättningen för etablering på kommunal mark är att de bidrar till att lösa bostadsbristen genom att bygga hyresrätter med låg hyra. Regelverket ger dock även nya möjligheter för byggemenskaper. I exploateringsavtal med privata markägare ingår att de ska överlåta en del av marken till byggemenskaper. Därtill måste de bygga en viss andel bostäder med lägre hyror. Hur det ska uppnås är föremål för förhandlingar.

Arrendeavtal/tomträtt förekommer inte i dag men är en möjlighet som debatteras. Det finns två viktiga skäl till detta. Det ena skälet är juridiskt och handlar om svårigheter att bestämma hyresavtal för delade ytor mellan husen, t.ex. grönytor och parkering. Det andra skälet är att efterfrågan på att hyra mark är liten när räntorna för markköp är lägre än markhyran.

Framväxten av byggemenskaper sedan 1990-talet har haft stöd av en grupp privata medlare, som mot en ersättning väglett byggemenskaper och tagit hand om kontakter

med banker, arkitekter och kommunen. Medlarna har kommit att utvecklas till en ny profession i Tübingen. Mindre föreningar som inte haft resurser att anlita medlare har nyligen fått gehör för sina önskemål om kommunalt stöd. Kommunen har på byggemenskapernas begäran nyligen etablerat en paraplyorganisation med syftet att skapa en långsiktig ekonomisk och social trygghet för mindre byggemaskaper att driva byggprocessen och förvaltningen av bostäderna. Behovet är stort. En betydande del av befolkningen har inte tillgång till medlemskap i de större byggemaskaper då dessa kräver en större insats i byggfasen. Paraplyorganisationen är inriktad på att hjälpa barnfamiljer som har liten möjlighet att välja var de ska bo och de äldre, särskilt i byarna på landsbygden. De kan ha behov av omsorgstjänster som inte tillhandahålls av den nuvarande vårdinfrastrukturen. Paraplyorganisationen har en självständig styrelse och finansieras genom att kommunen och byggemaskaper köper andelar. Initialt har projektet fått statligt stöd.

Tübingen tittar nu efter nya typer av aktörer för att klara bostadsförsörjningen och vänder blicken mot stora byggkooperativ i Schweiz. Byggnadskooperativet Mehr als Wohnen samlar mer än 60 av de 120 kooperativen i Zürich. Dess uppdrag är att definiera en ny skala för kooperativa bostäder i storleken av ett grannskap, vilket också är tänkt att ge underlag för och inrymma olika servicefunktioner.

Sammanfattningsvis visar utblicken mot Europa att det finns ett betydande intresse för byggemaskaper och att många städer söker efter former för att möjliggöra etableringar. Tübingen, som började anvisa mark till byggemaskaper i en tidig urbaniseringsfas med låga markpriser, har över tid utvecklat en attraktiv stadsmiljö präglad av hög kvalitet och lokalt engagemang. I takt med ökade markpriser har Tübingen och andra europeiska städer drivit fram initiativ till att inordna byggemaskaper i en social bostadspolitik riktad till hushåll i lägre inkomstsegment. Utvecklingen har väckt nya frågor bland annat kring EU:s statsstödsregler, och kring vilka krav och kriterier som kan användas i selektionen av byggherrar. Utblicken kan samtidigt inspirera svenska kommuner till organisatoriska lösningar och arbetsformer för att bereda väg för byggemaskaper i riktlinjer för markanvisningar.

6 Fem kommuners riktlinjer för markanvisningar

I det här kapitlet görs en genomgång av riktlinjer för markanvisningar i fem kommuner. En sammanställning av dokumentens innehåll finns i bilaga 1, sid 28. En mer översiktlig sammanställning finns i Tabell 1. Utgångspunkterna för sammanställningen är resultaten från kap 2 och 3, samt resultatet från gruppintervjuerna i kap 4 och den europeiska utblicken, kap 5.

Sammanställningen har genomförts genom att besvara ett antal centrala frågor med betydelse för byggemenskaper.

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer/policy?
- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens eller mångfald?
- Finns det mål eller argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
- Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?
- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?
- Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?
- Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?
- Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?

6.1 Anvisningsmetod, prissättning och beslut

Sammanställningen visar att varje kommun har en unik sammansättning av metoder för markanvisning, prissättning av mark och beslutsförfarande.

Direktanvisning har tidigare varit det vanligaste sättet att anvisa mark men har kritiserats för att sakna transparens. Men även en direktanvisning kan främja konkurrens och mångfald om den föregås av en transparent process, t.ex. om syftet är att erbjuda mark till en byggherre som inte tidigare byggt i kommunen. Sammanställningen tyder på att Stockholm väljer direktanvisning eller direktanvisning med jämförelseförfarande främst. Örebro och Malmö använder ett jämförelseförfarande med olika kriterier som föregår markanvisning. Örebro kallar detta för en förstudie med urvalsprocess. Det går inte av dokumenten att avgöra vad som skiljer de olika jämförelsemetoderna åt.

Konkurrensutsättning genom anbud eller tävling är den primära metoden för bostadsbyggande i Linköping och förefaller vara den främsta metoden även i Uppsala. Tävlingsförfarande är även aktuellt i Stockholm, Malmö och Örebro. Örebro använder en anbudsmetod då kommunen själv står som slutlig hyresgäst av fastigheten för kommunal verksamhet.

I Malmö väljer byggherren, i princip, om denne vill hyra eller köpa marken. Detta val görs efter en markanvisning. Malmö är den enda av kommunerna som specifikt uppmantrar byggemenskaper, kooperativa hyresrätter och kollektivhus som möjliga byggherrar. Även Örebro använder sig av tomträttsavtal för överlåtelse av mark, men utan att föregås av markanvisning. Då lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar inte omfattar tomträttsavtal eller annan försäljning av mark som innebär direkt marköverlåtelse, ingår de inte i kommunens riktlinjer för markanvisning. I Malmö ingår riktlinjer för tomträtt i dokumentet eftersom det föregås av en markanvisning.

Markanvisningsavtalet reglerar bland annat arbetet med att arbeta fram en detaljplan som sedan ska möjliggöra den bebyggelse som köparen har för avsikt att genomföra. Byggemenskaper har normalt intresse av enkla processer och det kan då vara en fördel om marken redan är detaljplanelagd. Men ibland kan det tvärt om finnas intresse av att medverka i planarbetet för att få igenom föreningens idéer. Sammanställningen visar att markanvisning sker före detaljplanearbetet i Stockholm, Uppsala och troligtvis även i Örebro. Processen kan alltså eventuellt vara en barriär för byggemenskaper i dessa kommuner. I Linköping, om en detaljplan erfordras, kan den genomföras parallellt med markanvisning/marköverlåtelse. I de fall marken redan är detaljplanelagd kan överlåtelse komma att ske direkt efter avslutat tävlingsförfarande till den intressent som utvalts. I dessa fall tecknas inte markanvisningsavtal. Malmös markanvisningar kan ske antingen då detaljplan föreligger eller tidigare i exploateringsprocessen.

I kommunernas riktlinjer för markanvisningar ska framgå hur kommunen avser att säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris, vilket normalt görs genom ett anbuds förfarande eller en oberoende expertvärdering. Anbud bör ske till ett fast pris i kombination med kvalitetskrav för att verka främjande på aktörer med långsiktiga engagemang.

Sammanställningen visar att Linköping och Uppsala använder prissättning efter anbud, i Uppsala används även fast pris efter oberoende värdering. Malmö och Stockholm använder fast pris efter oberoende värdering vid tävling/anbuds förfarande eller tomträtt. Malmö har i vissa fall reducerat pris på tomträtt. Örebro har valt att redogöra för metod för prissättningen av mark i ett särskilt dokument. För tomter som är belägna inom detaljplaner utan angiven exploateringsgrad, eller annan tydlig begränsning av byggrätten, ska prissättningen ske genom en oberoende värdering. Sammanställningen tyder på att prissättningen inte innebär något hinder för byggemenskaper utom i Linköping.

Hur besluten fattas om markanvisning kan ha betydelse för vilka beslut som fattas och vilka kriterier som ligger till grund för en utvärdering. När intressenter från flera olika nämnder och även experter medverkar i besluten, så som i en bedömning av jury, kan de bli mer genomlysta. Transparensen ökar om riktlinjerna innehåller en beskrivning av hur besluten tas. Sammanställningen visar att kommunerna gör olika bedömningar av hur besluten ska fattas. I Linköping och Malmö beslutar samhällsbyggnadsnämnd, teknisk nämnd eller kommunfullmäktige om markanvisningar. Vid anbudstävling utser båda kommunerna en jury, i Malmö sätts denna samman med representanter från flera förvaltningar och ev. externa sakkunniga, som väljer bidrag för markanvisning. I Stockholm fattar exploateringsnämnden beslutet efter att stadsbyggnadskontoret bedömt platsen som möjlig för aktuell exploatering. I Uppsala fattas besluten av

kommunstyrelsen och dess mark- och exploateringsutskott. Örebro har inte uppgett hur besluten fattas, vilket kan bidra med otydlighet för nya aktörer.

6.2 Mål och utvärderingskriterier

Tydliga mål och syften ökar chansen för att få genomslag i politiken. Mot bakgrund av lagkravet var det väntat att samtliga kommuner sätter upp mål om konkurrens och mångfald av byggherrar. Mål om mångfald uttrycks även i relation till ägande, upplåtelseformer, hustyper och hyresnivåer.

Utöver mål kring konkurrens och mångfald varierar målen i dokumenten ganska mycket mellan kommunerna. Linköping och Stockholm vill båda öka byggandet av bostäder, och kan sägas ha kommersiellt inriktade mål. Linköping vill främja företagsetablering och verksamheter och vill bli regionens handelscentrum. Stockholm vill tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i utvecklingen men visar inte hur olika kategorier av byggherrars intresse skulle kunna tas tillvara.

Malmö och Örebro lyfter fram sociala mål som omfattar att främja bostadsbyggande med rimliga boendekostnader, respektive att öka antalet bostäder med lägre hyra. Kommunen vill också motverka markspekulation med sin urvalsprocess för markanvisningar. De sociala målen ska uppnås med kravkriteriet att en mindre del av varje exploateringsområde ska anvisas till intressenter som åtar sig att delvis bygga bostäder med överkomliga hyror (motsvarande under 80 procent av bruksvärdeshyran). Kommunen ska vid markanvisning ges möjlighet att hyra eller köpa 5-20 procent av bostäderna. I Malmö finns ett krav på att 15% av hyreslägenheterna ska upplåtas till kommunen. De tydliga sociala målen och viljan att motverka markspekulation bör främja icke-kommersiella byggherrar. Samtidigt förefaller de detaljerade kraven på hyresbostäder och överlåtelser av bostäder till kommunen inte vara anpassade till mindre byggherrar.

Uppsala hänvisar till kommunens hållbarhetsmål i samhällsbyggandet och mål om en balanserad byggtakt. Kommunen vill även etablera god samhällsservice. Hållbarhetsmålet motsvaras av många exempel på delområden där krav och jämförelsekriterier kan ställas upp i markanvisningar. Det rör grönytor, mobilitet, vatten, avfall, energi och klimat mm. Dokumentet upplyser inte närmare om vad som menas med en ”balanserad” byggtakt eller ”god” samhällsservice eller hur kommunen ska uppnå målen med hjälp av markanvisningar. Miljörelaterade kriterier och även viss etablering av samhällsservice kan vara positivt för att främja byggemaskaper.

Mål för städernas miljö finns även uttryckta i Malmö och Stockholm. Malmö ska vara en tät, grön och funktionsblandad stad med attraktiva och hälsosamma livsmiljöer. Selektionskriterier kan vara att visa på höga ambitioner inom miljö- och klimatområdet. Här finns mål och kriterier som kan främja byggemaskaper.

Stockholms mål är god arkitektur och en tät, yteffektiv och klimatsmart bebyggelse. Selektionskriterierna kan röra gestaltning, innovation, inpassning i terräng, tekniska lösningar mm samt en långsiktig kvalitets- och miljöprofil. Stockholms stadsmiljömål är inte ett direkt hinder för byggemaskaper men riktar sig implicit till byggherrar med resurser att bygga högt och tätt, vilket kan vara en barriär för byggemaskaper. Men kriterierna kan tolkas på olika sätt, tätt i Stockholm är t.ex. inte detsamma som tätt i Malmö.

Linköping pekar inte ut ytterligare mål utan hänvisar till vid varje tillfälle gällande policys och riktlinjer. Exempelen på selektionskriterier är breda och kan gälla mångfald av byggherrar, upplåtelseformer mm, arkitektonisk kvalitet, främjande av integration, bidragande till ökad sysselsättning, t.ex. praktikanter i byggandet, åtgärder för att främja en hållbar miljö och byggnation med blandade funktioner.

Örebro har inga ytterligare mål men har pekat ut selektionskriterier för byggherrar som nytänkande eller engagemang för att skapa bra livs-, boende-, verksamhets- och stadsmiljöer. En stor bredd av selektionskriterier som inte är detaljerade torde främja både konkurrensen och stadsutvecklingen genom att öppna för byggherrars olika bidrag. Här kan Örebros kortfattade men breda kriterier fylla syftet utan att riskera att mer detaljerade utpekanden dessutom exkluderar andra kriterier. Samtidigt kan utpekanden av för kommunen mycket viktiga kriterier vara ett sätt att tydliggöra vilka förväntningar kommunen faktiskt kommer att ha på byggherren. I det fallet är det förstås lämpligt att kommunen specificerar detta.

6.3 Krav på byggherren

Kommunerna sätter upp olika krav på byggherren. Här är det viktigt att kraven är anpassade efter byggemskapernas förutsättningar. Krav på tidigare erfarenheter av byggprojekt eller krav på stora ekonomiska resurser är hämmande för icke-kommersiella aktörer. Sammanställningen visar att kraven generellt inte ger särskilt bra stöd för byggemskaper men att det förekommer främjande kriterier. Undantaget är Malmö som ställer krav på ekonomisk stabilitet och förutsättningar att genomföra projektet. Det är grundläggande förväntningar som är rimliga även för små och icke-kommersiella aktörer som byggemskaper. Linköping ställer krav på en tidplan på max två år för genomförande, vilket kan bli ett problem för byggemskaper. Kriterierna kan även komma att ändras mellan olika projekt, vilket innebär en osäkerhet i bedömningen.

Örebro, Stockholm och Uppsala kommuner ställer upp kriterier om tidigare erfarenheter som kan innebära hinder för byggemskaper. Uppsala utvärderar ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet, tidigare innovations- och nytänkande samt företagets kvalitets- och miljöprofil. Då en byggemskap inte är ett företag och troligtvis saknar erfarenheter av tidigare innovationer kan Uppsalas kriterier alltså tolkas som ett hinder för byggemskaper att få en markanvisning. Stockholm har kriterier för byggherrars ekonomi och stabilitet och tidigare genomförda projekt, vilket sammantaget bedöms kunna hindra byggemskapers etableringar. Stockholm har även ett kriterium om långsiktig förvaltning som däremot kan verka främjande. Örebros kriterier om nytänkande eller engagemang för att skapa bra miljöer kan också främja byggemskaper.

7 Diskussion

Studien ger en tydlig bild av byggemenskapers konkreta intressen i relation till markanvisningsprocesser, så som transparens och enkelhet, små fastigheter med överkomliga priser eller tomträtter och rimliga krav på byggherren. Gruppintervjuerna och kommunstudien visar att riktlinjer för markanvisningar i sin helhet inte ger ett bra stöd för byggemenskaper. En intuitiv förklaring till detta är att byggemenskapers intressen inte passar in i traditionella samhällsmodeller. Det öppnar också för olika tolkningar av hur kommuner och stat kan förhålla sig till fenomenet.

I kap 2 identifierades tre olika perspektiv på byggemenskapers samhällsroll. Studien visar att den roll som definierar kooperativa byggherrar - autonomi och demokratisk medverkan - är förhållandevis osynlig i de kommunala riktlinjerna för markanvisningar och även i gruppdiskussionerna. Mål och kriterier rörande konkurrens och mångfald är däremot ganska tydligt definierade. De när en syn på byggemenskaper som värdeskapande genom att de kompletterar marknaden med fler aktörer, samtidigt som de tillgodoser en efterfrågan som marknaden inte kunnat tillgodose. Synen på byggemenskaper som ett komplement på marknaden finns även i perspektivet att byggemenskaper främst kan ges plats på tomter som kommersiella aktörer inte är intresserade av.

Det i Europa pågående arbetet med sk Community Land Trust möjliggör för byggemenskaper som en del av en social bostadspolitik inriktad mot lägre inkomstsegment. Modellen beaktar värdet av demokratisk medverkan och syftar till att motverka spekulation på bostadsmarknaden. Modellen kan alltså vara en utmärkt del av en långsiktig social bostadspolitik. Men det starka beroendet av offentligt stöd i kombination med EU:s gällande statsstödsregler innebär att den inte erbjuder en generell lösning för byggemenskaper i dagsläget.

I den kommunala praktiken ges byggemenskaper kanske främst legitimitet genom den instrumentella rollen att uppfylla kommunala hållbarhetsmål. Gruppdiskussionerna tyder på att det finns ett intresse för praktiska lösningar, modeller och kriterier som ger stöd för att uppnå lokala mål i utvärderingen av byggherrar. Även de nationella myndigheterna har intresse av att lokala och nationella målsättningar om hållbarhet och bostadsbyggande uppfylls. Samtidigt finns en medvetenhet om att alltför detaljerade krav i t.ex. gestaltungsprogrammen kan verka hämmande på den kreativitet som byggemenskaperna skulle kunna bidra med (Boverket 2018).

Studien tyder på att hindren för byggemenskaper kan förklaras på flera nivåer, att de finns i såväl synsätt som i arbetsformer och i policydokumentens utformning. I motsats till det generella resultatet finns i varje kommun flera riktlinjer som kan verka främjande. En utbredd användning av anbudstävling eller jämförelseförfaranden och möjligheten till tomträtt kan innebära möjligheter för byggemenskaper. Prissättning av mark sker med fast pris eller efter anbud och här finns troligen hinder för byggemenskaper i vissa kommuner.

Dokumentet är genomgående tydliga i sina målformuleringar och kopplar olika utvärderingskriterier till målen. Däremot skulle målen kunna bli tydligare i att uppmärksamma olika typer av byggherrar och ta ställning till varför byggemenskaper är en viktig typ av byggherre.

De flesta dokumenten redovisar hur kommunen fattar beslut om markanvisningar. Det finns mycket som talar för att bedömningar av en jury med intressenter från flera olika nämnder och även experter kan leda till mer genomlysta beslut än vad beslut i en enskild nämnd kan. I gruppdiskussionerna efterlystes att kommunerna inför jurybedömningar. En viktig inspirationskälla är Tübingen kommun i Tyskland.

Resultatet visar vidare på ett behov av att kunna följa upp kvalitetskriterier på kort och lång sikt. I synnerhet sociala kriterier kan vara svåra att både mäta och följa upp. I Tübingen utvärderas det långsiktiga engagemang t.ex. i föreningens stadgar. På lång sikt är det ändå svårt att förhindra att ursprungliga ambitioner förändras. Om de nya invånarna inte delar de ursprungliga drivkrafterna till demokratisk medverkan, kan de kollektiva värden som motiverat etableringen komma att lösas upp. Den här problematiken har enligt respondenterna ännu ingen tydlig lösning. Erfarenheterna väcker i stället flera frågor om det långsiktiga perspektivet av byggemenskapernas etablering i städer och samhällen.

För att ge ett bra stöd för byggemaskaper förutsätts att riktlinjerna är anpassade till deras behov. Det mest uppenbara hindret finns i kraven på tidigare erfarenhet som byggherre. Malmö stads remissversion av riktlinjer för markanvisning har medvetet arbetat med att ta bort hindren för byggemaskaper och andra mindre byggherrar. Kommunen skapar möjligheter för dem i anpassade krav på byggherren, i mål och kriterier, i anvisningsmetoderna, i erbjudandet att välja mellan köp och tomträtt och i prissättning och betalningskrav i samband med markköp. Gruppsamtalen gav ytterligare belysning till omständigheter i Malmö, bland annat att remissversionen har blivit ett viktigt stöd till förvaltningarna att möjliggöra för byggemaskaper. Malmö har tagit ställning till att "medborgargrunden" är det viktigaste skälet till att bana väg för byggemaskaper. Malmö har alltså påbörjat en angelägen uppgift att sätta värde på byggemaskapernas genuina roll.

Resultatet bygger på en tolkning av de kommunala dokumenten med riktlinjer och säger mycket lite om kommunernas reella arbetsformer. Det finns inget lagkrav på att policydokumentet ska efterlevas. Det är dessutom troligt att en riktlinje gällande t.ex. ekonomisk stabilitet innebär olika saker i olika kommuner. Det betyder också att det kan finnas en del otydligheter för såväl förvaltningar som byggherrar kring vad riktlinjerna i realiteten betyder i en markanvisningsprocess.

För att ge tydliga budskap till både förvaltningar och byggherrar om riktlinjer för markanvisningar bör de utformas i samsyn med riktlinjer och planer inom andra politikområden, i synnerhet den kommunala bostadsförsörjningen och stadsplaneringen. Ekonomiska incitament måste samtidigt ge stöd för riktlinjerna för att de inte ska uppfattas som betydselösa.

Bostadsmarknaden och markanvändningen skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder och det går normalt inte att kopiera ett annat lands policy då varje land är bundet till sina respektive regelverk och sin kultur. Förutsättningarna kan även variera mellan kommuner i ett land. Resultatet av denna studie kan t.ex. inte självklart generaliseras till andra svenska kommuner.

Med det sagt kan kommuner och byggemaskaper lära av organisatoriska och metodexperiment som pågår i Sverige och andra delar av Europa. Tübingens nya bostadspolicy kan inspirera i sättet att involvera privata markägare eller att etablera en

lokal paraplyorganisation för mindre föreningar. Man kan framöver följa experiment med nya modeller för markförsäljning eller de storskaliga kooperativa organisationerna och vad dessa kan betyda för mindre byggemaskaper och för möjligheterna att uppnå olika samhällsmål. Men det framstår också som angeläget att framtagandet av praktiska lösningar sker mot bakgrund av en omprövning av etablerade perspektiv på byggemaskaper. Och att olika beslutsnivåer i samhället tar ställning till de värden som är definierande för kooperativt byggande, nämligen autonomi och demokratisk medverkan.

8 Policyrekommendationer och förslag till fortsatta studier

Studien kan sammanfattas i följande rekommendationer till kommunala riktlinjer för markanvisningar:

Ta ställning till samhällsvärdet av byggemaskaper!

- Kommunen kan ta ställning till varför den vill anvisa mark till byggemaskaper. Det finns skäl att tydligare uppmärksamma samhällsvärdet av byggemaskapernas autonomi och demokratiska medverkan, vid sidan av andra värden.
- Det finns behov av att utveckla metoderna för att bedöma samhällsvärdet av byggemaskaper. Det kan även röra metoder för bedömning av troligheten att en aktör fullföljer sina förslag.
- På lång sikt är det svårt att förhindra att ursprungliga ambitioner i byggemaskaperna, som legat till grund för kommunens utvärdering, förändras. Det finns skäl att även ta ställning till dessa långsiktiga perspektiv.

Utveckla arbetsformerna!

- Anbudstävling och jämförelseförfaranden med fast pris på marken samt beredskap med små tomter och enkla detaljplaner kan användas hos fler kommuner.
- Möjligheten till tomträtt kan utvecklas och anpassas till byggemaskaper.
- För att få genomlysta beslut om markanvisningar och acceptans för besluten, kan det vara lämpligt att låta en jury med intressenter från flera olika nämnder och vid behov externa experter bedöma anbuden.
- Grunderna för tidigare beslut om upplåtelse eller överlåtelse av mark bör vara transparenta och kan göras tillgängliga t.ex. genom en hänvisning i riktlinjerna.
- Det finns behov av att tydligare samordna riktlinjer för markanvisningar med riktlinjer och ekonomiska incitament inom andra policyområden, i synnerhet bostadsförsörjning och stadsplanering. Riktlinjerna kan tydliggöra hur kommunen avser att tillgodose plan- och bygglagens krav på att främja konkurrens i markanvändningsplanerna.

Tydliggör stödet till byggemaskaper och andra byggherrar!

- Riktlinjerna kan tydligare visa hur olika byggherrar kan finna vägledning och stöd. Att upprätta ett intressentregister kan stödja matchningen mellan byggherrar och markägare. Olika riktlinjer för överlåtelse och upplåtelse av kommunal mark samt exploatering av privat mark kan med fördel presenteras på samma ställe.

Förslag till fortsatta studier

Byggemaskaper har under lång tid i huvudsak beskrivits och utvärderats av byggemaskaper själva eller andra förespråkare. Under senare år har dock en internationell, akademisk litteratur kring byggemaskaper vuxit fram som bidrar med konceptualiseringar och utvärderingar. Samtidigt finns många utländska exempel som kan bidra med inspiration till organisatoriska och metodologiska experiment. Det finns mot bakgrund av den snabba utvecklingen på området ett stort behov av studier på vetenskaplig grund, t.ex. litteratursammanställningar, teoretiska studier och utvärderingar till stöd för lokala beslutsprocesser, regelförändringar, policy och metoder i samband med byggemaskaper.

9 Referenser

Boverket (2018). *Byggemaskaper som en del i bostadsförsörjningen*. Rapport 2018:32. Karlskrona.

Boverket (2020). *PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen*. Karlskrona.

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

Hagbert, Pernilla och Malmqvist, Tove (2019). *Actors in transition: shifting roles in Swedish sustainable housing development*. *Journal of Housing and the Built Environment* (2019) 34:697–714.

Richard Lang, Claire Carriou and Darinka Czischke (2020). *Collaborative Housing Research (1990–2017): A Systematic Review and Thematic Analysis of the Field*, *Housing, Theory and Society*, 37:1, 10-39, DOI: 10.1080/14036096.2018.1536077

Statskontoret (2012:25). *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*. Stockholm.

Sørvoll, Jardar and Bengtsson, Bo (2019): *Autonomy, democracy and solidarity. The defining principles of collaborative civil society housing and some mechanisms that may challenge them*, *Urban Research & Practice*, DOI: 10.1080/17535069.2019.1573267

Respondenter, intervjuer

Jonas Hammarlund, Boverket och Regeringskansliet

Julia Hartman, Tübingen kommun, Tyskland

Diane Pialucha, Global Fund for Cities Development (NGO)

Staffan Schartner, Ordförande Föreningen för byggemaskaper och Omniplan

Respondenter, gruppintervjuer

Joel Berring, Stockholm Stad

Svante Guterstam, Uppsala kommun

Tinna Harling, Föreningen för byggemaskaper och Röd arkitektur

Germund Landqvist, Uppsala kommun

Lukas Memborn, Göteborg Stad

Josephine Nellerup, Malmö Stad

Fanny Reuterskiöld, Uppsala kommun

Staffan Schartner, Föreningen för byggemaskaper och Omniplan

Nils Söderlund, Föreningen för byggemaskaper och Arkitektkontor Nils Söderlund AB

Bilaga 1:

Tabell 1 Översikt av fem kommuners riktlinjer för markanvisningar

	Linköping	Malmö	Stockholm	Uppsala	Örebro
Övergripande mål	<p>Skapa förutsättningar för byggnation av ytterligare bostäder, främja företags- och verksamhetsetableringar samt stärka Linköpings roll som regionens handelscentrum.</p> <p>Kommunen hänvisar till att de vid varje tillfälle gällande riktlinjer, policys och planer avseende samhällsbyggande ska följas.</p>	<p>Hög produktionstakt Främja bostadsbyggande med rimliga boendekostnader.</p> <p>Malmö ska vara en tät, grön och funktionsblandad stad.</p> <p>En variation i byggandet, bostäder med god standard samt attraktiva och hälsosamma livsmiljöer.</p>	<p>Öka produktions takten i bostadsbyggandet och att det som byggs har god arkitektur och rimlig kostnad (riktat till olika grupper).</p> <p>En tät, yteffektiv och klimatsmart bebyggelse.</p> <p>Tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i utvecklingen.</p>	<p>Hänvisning till mål för ett hållbart samhällsbyggande.</p> <p>Främja en balanserad byggtakt.</p> <p>Etablera god samhällsservice.</p> <p>Främja variation i ägande och upplåtelseformer, hustyper, lägenhetsstorlekar och prisbilder.</p>	<p>Ökad social inkludering på bostadsmarknaden genom att öka antalet bostäder med lägre hyror.</p>
Mål om konkurrens och mångfald	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Byggemenskaper är särskilt utpekade	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Anvisningsmodeller	<p>Anbudstävling Direktanvisning i undantagsfall</p> <p>Mark för verksamheter överläts i huvudsak genom direktförsäljning utan föregående markanvisning, i undantagsfall direktanvisning.</p>	<p>Jämförelseförfarande</p> <p>Direktanvisning, Markanvisningstävling Egnahemstomter som fördelas efter speciella regler.</p> <p>Tomträtt</p>	<p>Direktanvisning Direktanvisning efter jämförelseförfarande, Prisanbud Tävling</p>	<p>Konkurrensutsättning: markanvisningstävling, konkurrensförfarande, intresseanmälningar. Mindre förhandlingar med inbjudna aktörer.</p> <p>Direktanvisning</p>	<p>Förstudie med urvalsprocess föregår markanvisning. Marknadsanvisningstävling på attraktiv mark. Anbudsförfarande Direktanvisning</p>

	Linköping	Malmö	Stockholm	Uppsala	Örebro
Krav och selektionskriterier	<p>Bl.a. kriterier för upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar, mångfald av byggherrar, boendekostnader och boendekvalitet, arkitektonisk kvalitet, tidplan för genomförande,</p> <p>Främjande av integration. Bidragande till ökad sysselsättning, åtgärder för att främja en hållbar miljö, byggnation med blandade funktioner, byggherrens ekonomiska stabilitet mm.</p>	<p>Krav: 15% av hyreslägenheter ska upplåtas till kommunen, 60% ska förmedlas genom Boplats Syd.</p> <p>Selektionskriterier: Projekt med höga ambitioner inom miljö- och klimatområdet prioriteras.</p> <p>Ekonomisk stabilitet och förutsättningar att genomföra projektet.</p>	<p>Bl.a. gestaltning, innovationsaspekter, inpassning i terräng, parkeringslösningar, angöring, tekniska lösningar.</p> <p>En långsiktig kvalitets- och miljöprofil.</p> <p>Upplåtelseformer Byggaktörens ekonomi, stabilitet, tidigare projekt och intresse av långsiktig förvaltning.</p>	<p>Bl.a. villkor avseende byggnation, gestaltning, grönyte-kvaliteter, hållbar mobilitet, yt- och grundvattenskydd, avfallshantering, energi- och klimatmål, social hållbarhet.</p> <p>Byggaktören ska redovisa ekonomiska förutsättningar att genomföra projektet, tidigare innovations- och nytänkande, företagets kvalitets- och miljöprofil.</p>	<p>Krav på byggherrar att bygga bostäder med överkomliga hyror, 5-20% av bostäderna ska erbjudas till kommunen.</p> <p>Tidigare genomförda projekt, nytänkande eller engagemang för att skapa bra livs-, boende, verksamhets- och stadsmiljöer.</p>
Prissättningsmodeller	Prissättning efter anbudstävling.	<p>Fast pris vid anbudsförfarande.</p> <p>I vissa fall reducerat pris på tomträtt.</p>	Vid tävling sker prissättning genom fast pris till bedömt marknadsvärde alternativt tomträttsupplåtelse.	Prissättning genom anbudstävlan eller genom fast pris enligt oberoende extern värdering.	Prissättning genom oberoende extern värdering. Syftet är att undvika markspeculation samtidigt som markpriserna är marknadsneutrala.
Hur och av vem fattas besluten?	<p>Samhällsbyggnadsnämnden/kommunfullmäktige. Nämnden kan besluta om att ge teknik- och samhällsbyggnadskontoret rätt att besluta om markanvisning.</p> <p>Vid anbudstävling utses en sakkunnig jury som väljer bidrag för markanvisning.</p>	<p>Tekniska nämnden/kommunfullmäktige.</p> <p>Tävlingsbidrag utvärderas av en jury, som sätts samman med representanter från berörda förvaltningar och nämnder, samt ev. externa sakkunniga.</p>	Platser bedöms möjliga för bebyggelse av stadsbyggnadskontoret. Exploateringsnämnden beslutar om att ge byggherren en markanvisning.	Kommunstyrelsen och dess mark- och exploateringsutskott.	Det framgår inte tydligt i dokumentet var besluten om markanvisning fattas.

Linköping: Riktlinjer för kommunala markanvisningar, 2016

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer/policy?
 - Kommunen ska skapa förutsättningar för byggnation av ytterligare bostäder. Kommunen ska även främja företags- och verksamhetsetableringar samt stärka Linköpings roll som regionens handelscentrum. Att sälja och med tomträtt upplåta kommunalt ägd mark ska bidra till att ansvaret uppfylls.
 - Kommunen hänvisar vidare till att de vid varje tillfälle gällande riktlinjer, policys och planer avseende samhällsbyggande ska följas. Upplysning om aktuella styrande dokument lämnas i samband med inledande diskussion om markanvisning alternativt i prospekt för markanvisning.
- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens och mångfald?
 - Vid val av byggherre ska kommunen verka för att främja goda konkurrensförhållanden. Fler företag, både stora och små, ska ges möjlighet att etablera sig och kommunen ska sträva efter att få in fler intressenter inom samma område.
- Finns det mål eller argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
 - Nej, det finns inga specifika mål eller argument för byggemenskaper.
- Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?
 - En markanvisning gällande bostäder genomförs som en anbudstävling eller, i undantagsfall, som direktanvisning. Försäljningar som sker enligt anvisningar för kommunens tomtkö för enskilda småhus omfattas inte av riktlinjerna.
 - Mark för verksamheter överläts huvudsakligen genom direktförsäljning utan föregående markanvisning efter intresseanmälan och reservation av mark inom verksamhetsområden som är detaljplanelagda och utbyggda. Mark för verksamhet kan i undantagsfall anvisas genom direktanvisning.

- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?
 - Vid anbudstävlingen kan det lämnade markprisbudet vara avgörande för att få möjlighet till markanvisning alternativt så kan det lämnade anbudet på markpris utgöra en viktad bedömningsgrund tillsammans med andra kriterier.
 - Principer för prissättning av tomträtter är bestämd i lag. Vid ny upplåtelse av tomträtt är kommunen fri att besluta om avgäld för den första perioden. Friköp av tomträtt kan ske tidigast efter första avgäldsperiodens utgång till marknadsvärde.

- Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?
 - Erfordras ny detaljplan kan den genomföras parallellt med markanvisning/marköverlåtelse. I de fall marken redan är detaljplanelagd kan överlåtelse komma att ske direkt efter avslutat tävlingsförfarande till den intressent som utvalts. I dessa fall tecknas inte markanvisningsavtal.

- Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?
 - Upplysning om styrande dokument lämnas i samband med inledande diskussion om markanvisning alternativt i prospekt för markanvisning. Vid anbudstävling kan kommunen ställa upp kriterier för kommunens bedömning. Vilka kriterier som ska användas och hur de ska viktas bestäms i varje enskilt projekt och beskrivs i prospektet. Exempel på kriterier som kan komma att användas beskrivs nedan.

Mångfald i boendet

- Kriterier kan komma att uppställas som bidrar till en variation när det gäller upplåtelseformer, hustyper och lägenhetsstorlekar.

Konkurrens och mångfald på marknaden, se ovan

Boendekostnader

- Markanvisningen kan användas för att pressa kostnader och gynna producenter som är villiga att bygga bostäder av god kvalitet till rimliga priser.

Arkitektonisk kvalitet

- Idéer kring utformning och arkitektur kan bli aktuellt för byggherren att redovisa i ett inledande skede. I prospektet kan exempelvis ett antal gestaltningsmässiga parametrar anges.

Tidplan för genomförande

- Kommunen är angelägen om en snabb bostadsproduktion. Tidplan för byggnation ska redovisas i intresseanmälan. Fördel kan ges genom kriterier gällande tid i tidplan.

Främjande åtgärder för ökad integration

- Kommunen önskar få fram byggherrarnas idéer kring hur ökad integration kan uppnås genom egna insatser. Idéer kan bli aktuellt att redovisa i ett inledande skede. Utvärdering skulle senare kunna ske av hur förslagen bidrar till de mål kommunen har för området.

Bidragande till ökad sysselsättning

- Byggherre kan ges fördel i markanvisning om byggherren kan bidra med arbetstillfällen såsom praktikplatser och/ eller lärlingsplatser under byggnationstiden.

Åtgärder för att främja en hållbar miljö

- Används kriteriet ska byggherren redovisa idéer på åtgärder som underlättar för boende i bostadsområdet att leva mer miljömedvetet. Exempel på detta skulle kunna vara att avfall kan sorteras genom bättre återvinningsmöjligheter och att cykelparkeringar erbjuds inomhus, för att boende i större utsträckning ska använda cykel istället för bilen.

Byggnation med blandade funktioner

- Om en byggherre i sitt anbud till markanvisningen redovisar idéer i överensstämmelse med kommunens intentioner för ett område kan byggherren ges fördel i markanvisningen. Kommunens önskemål skulle kunna vara att bottenvåning i byggnad ska bestå av verksamhetslokaler.

Bedömning av byggherrens ekonomiska stabilitet mm

- Hänsyn kan tas till byggherrens ekonomiska stabilitet vid bedömning om en byggherre kan bli aktuell för markanvisning. Om tidigare marktilldelningar/markanvisningar inte genomförts av byggherre, och detta inte berodde på kommunen, kan detta vägas in i kommunens bedömningar om byggherren kan bli aktuell för markanvisning.

• Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?

- Samhällsbyggnadsnämnden säljer och upplåter kommunal mark för de ändamål och i den omfattning som kommunfullmäktige fastställer i delegationen för nämnden. Teknik- och samhällsbyggnadskontoret utför det praktiska arbetet med markanvisning på uppdrag av nämnden. Nämnden kan även besluta om att ge kontoret rätt att besluta om markanvisning. Vid anbudstävling utses en sakkunnig jury som väljer det/de bästa bidragen för aktuell markanvisning.

Kommunen utser och beslutar vilken byggherre som får rätt att teckna avtal om markanvisning enligt följande process:

Anbudstävling

- Information om villkoren för markanvisningen sammanfattas i ett prospekt tillsammans med uppgifter om det aktuella området.
- Prospektet skickas till intressenterna eller meddelas att de finns att hämta på kommunens hemsida
- Anbud och/eller förslag enligt prospektet lämnas in av intressenter
- Kommunen gör efter utvärdering sitt val av intressent/er/
- Bekräftelse av markanvisningen sker via ett markanvisningsavtal med utvald intressent/er/
- Avtal om marköverlåtelse eller markupplåtelse tecknas om och när erforderliga villkor är uppfyllda

Prospektet innehåller information om hur kommunen har beslutat att markanvisningen ska gå till samt om och i så fall vilka kriterier som tillämpas vid urval.

Urval kan även ske i flera steg med olika krav på redovisning. I de fall så kallad prekvalificering tillämpas, lämnas i ett första steg ett förslag gällande byggnation i form av bilder eller hänvisning till tidigare byggnation in. En sakkunnig jury utsedd av kommunen gör ett första urval av inlämnade förslag. Efter det första urvalet lämnas tid för de utvalda intressenterna att närmare beskriva sitt förslag utifrån de uppställda kriterierna. Efter utvärdering av bidragen väljer juryn slutligen det/de bästa bidragen ut för aktuell markanvisning.

Markanvisning för verksamheter

- Kommunen överlåter huvudsakligen mark för verksamheter från den markreserv som finns i detaljplanerade och utbyggda områden för verksamheter. Det ger en möjlighet för intressent att förvärva tomt, efter intresseanmälan och reservation. I de fall där mark överlåts eller upplåts genom att direkt ingå ett bindande marköverlåtelseavtal efter reservation av markreserven skrivs inget markanvisningsavtal.
- I vissa fall gör nämnder på Linköpings kommun en upphandling enligt LOU av byggnad eller anläggningar, med tillhörande hyresavtal. I dessa fall resulterar anbudsproceduren i att markanvisning sker som direktanvisning med vinnaren under förutbestämda villkor.
- Vid en direktanvisning kommer kommunen att ställa upp ett antal villkor gällande exempelvis byggnation, tidpunkt för genomförande och kostnadsfördelning för genomförandet av detaljplanen. Villkoren måste kunna uppfyllas, för att den byggherre med vilken diskussioner pågår, ska få köpa byggrätten genom marköverlåtelse eller upplåtelse av tomträtt.

Uppföljning

- Vid reglering av genomförandet av markanvisningen ingår även säkerställande av byggnation, vilket innebär att kommunen föreskriver

att byggnation normalt ska vara utförd två år efter byggherrens tillträde av marken. Om byggnationen inte genomförs under den avtalade tiden utgår vitesbelopp i enlighet med överlåtelsehandling. Om byggnationen inte utförs enligt andra villkor enligt marköverlåtelseavtalet kan vite även komma att utgå för det, om så har avtalats.

- Efter genomförd markanvisning, inför avslutande av projektet och när byggnationen genomförts, kan kommunen göra en uppföljning av om och hur de villkor som ställts i avtal om markanvisning och marköverlåtelse uppfyllts. Villkor som särskilt kan komma att följas upp är hur avtalade kriterier och arkitektonisk kvalitet har följts. Resultatet av uppföljningen kan beaktas av kommunen vid kommande markanvisningar.

Malmö stad markanvisningspolicy (remissversion)

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer/policy?
 - Malmö ska vara en tät, grön och funktionsblandad stad enligt kommunens översiktsplan. Markanvisningspolicyn syftar till att främja en hög produktionstakt som möter befolkningsutvecklingen i staden, skapar fler möjligheter till boende med rimliga kostnader och minskar hemlösheten. Policyn ska också främja en variation och yteffektivitet i byggandet, bostäder med god standard samt attraktiva och hälsosamma livsmiljöer.
- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens eller mångfald?
 - Kommunen ska verka för att markanvisningsprocesserna leder till att mark totalt sett fördelas till ett flertal byggherrar, såväl större som mindre, i syfte att bidra till en marknadssituation med väl fungerande konkurrens.
 - För att motverka segregation eftersträvas en mångfald av upplåtelseformer i alla delar av staden. Inom bostadsområden ska mark fördelas på lämpligt sätt mellan bostadsrätter, hyresrätter och äganderätter.
 - Ambitionen är att kunna erbjuda ett varierat utbud av lokaliseringmöjligheter, så att olika typer av företag kan ges rätt plats för sin verksamhet.
- Finns det mål eller argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
 - Ja, Malmö stad vill uppmuntra att andra aktörer och upplåtelseformer än de mer traditionella anmäler intresse, såsom byggemenskaper, kooperativa hyresrätter och kollektivhus.
 - Egnahemstomter verkar vara främst riktade till byggemenskaper och liknande: Kommunen iordningställer småhustomter för egnahemsbyggande, s.k. fribyggartomter, som fördelas efter kötid och speciella regler. Mot en årlig avgift är det möjligt att stå i kö för att erhålla en tomtanvisning. Accepteras ett erbjudande om en tomtanvisning sker försäljning på vissa villkor genom beslut av tekniska nämnden.

- **Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?**
 - Kommunen tillämpar fyra alternativa förfaranden: jämförelseförfarande, direktanvisning, markanvisningstävling och egnahemstomter. Jämförelseförfarande är den huvudsakliga metoden för markanvisning för bostäder. Markanvisning för olika typer av verksamheter sker oftast genom direktanvisning.
- **I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?**
 - Priset på stadens mark sätts av fastighets- och gatukontorets fastighetsvärderingsfunktion. Värderingen sker normalt utifrån den maximala byggrätten enligt detaljplan och priset ska vara marknadsanpassat. I samband med markanvisningstävlingar kan priset fastställas genom anbuds förfarande. Vid direktanvisning sker extern värdering.
- **Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?**
 - Markanvisningen innebär att kommunen förbinder sig att låta den utvalda byggherren genomföra projektet under förutsättning att det följer detaljplan, att bygglov kan erhållas samt att övriga av tekniska nämnden eller fastighets- och gatukontoret ställda villkor uppfylls. Markanvisning kan ske då detaljplan föreligger eller också innan dess, tidigt i exploateringsprocessen.
- **Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?**
 - Jämförelseförfarande: En kravspecifikation med urvalskriterier sammanställs i ett prospekt (PM eller program). Prospektet offentliggörs genom att det presenteras på kommunens hemsida. Tekniska nämnden informeras om innehållet i prospektet innan det offentliggörs
 - Direktanvisning: Inkommet förslag vägs samman med önskemål om upplåtelseform och Malmö stads strävan efter variation och mångfald i utbudet, samt hur väl byggherren uppfyller de krav kommunen ställer. Motiv till anvisning och en bedömning av hur byggherren uppfyller kommunens krav redovisas för tekniska nämnden inför antagandet av markanvisningen. Specifika selektionskriterier framgår inte i policydokumentet.
 - Markanvisningstävling: Tävlingsbidragen utvärderas av en jury, som sätts samman med representanter från berörda förvaltningar och i förekommande fall nämnder, samt vid behov därutöver av externa sakkunniga. Specifika selektionskriterier framgår inte i policydokumentet.

- Egnahemstomter: Kommunen iordningställer småhustomter för egnahemsbyggande, s.k. fribyggartomter, som fördelas efter speciella regler. Vilka speciella regler som gäller framgår ej i policydokumentet.

Sociala kriterier

- Byggherren förbinder sig att i anslutning till projektet genomföra aktivt arbete inom social hållbarhet i dialog med kommunen.
- Att viss andel (för närvarande 15 procent) av de nyproducerade hyreslägenheterna ska upplåtas till kommunen för uthyrning i andra hand inom ramen för kommunens bostadssociala verksamhet.
- Att minst 60 procent av de nyproducerade hyreslägenheter (utöver ovan nämnda 15 procent) ska förmedlas genom Boplats Syd.
- Social hållbarhet är ett prioriterat område och omfattar hela livsmiljön. De satsningar som görs för stadens utveckling ska komma alla Malmöbor till del. Malmö stad prioriterar byggherrar som arbetar med sociala åtaganden som delar i hela byggprocessen, från planering och genomförande till förvaltning. I förvaltningsskedet kan det handla om att tillsammans med andra aktörer i området bidra till att stärka området som helhet, t.ex. genom trygghetsskapande åtgärder.
- Malmö stad kan i vissa fall reducera tomträttsavgälden för att främja vissa ändamål. Ett exempel är att Malmö stad ibland vill stimulera byggandet av antingen bostadsrätts- eller hyresrättslägenheter inom ett stadsområde för att uppnå blandade upplåtelseformer. Kommunen kan då under vissa projekt- och lägesspecifika förutsättningar erbjuda en reducerad tomträttsavgäld. Reduktion kan även ske för miljömässiga och sociala åtaganden. Byggherren åtar sig då att på vissa fastställda villkor uppföra bostadshus med överenskommen upplåtelseform på den anvisade marken och får därigenom en reducerad tomträttsavgäld.

Miljökriterier

- Projekt prioriteras med höga ambitioner inom miljö- och klimatområdet. Långsiktigt kvalitets- och miljöarbete hos byggherren är en förutsättning för att skapa sunda och goda bostäder, lokaler och stadsmiljöer
- Byggherren ska arbeta för högt ställda krav på miljö- och klimatmässig hållbarhet. Miljöbyggstrategi för hållbart byggande och/eller annat miljöprogram ska följas i dialog med kommunen
- Specifika miljökritierier framgår inte i policydokumentet

Ekonomiska kriterier

- Ekonomisk stabilitet och förutsättningar att genomföra projektet är en viktig grundförutsättning vid val av byggherre.
- Byggherren står själv för all ekonomisk risk för sitt projekt under markanvisningstiden.
- Tomträttsupplåtelse innebär att marken upplåts till byggherren mot en årlig tomträttsavgäld till kommunen. Avgäldsrentan som kommunen tillämpar vid nyupplåtelse kan variera över tid. Vid omreglering av

avgälden enligt jordabalkens regler, vilket normalt sker var tionde år, styrs dock avgäldsrentan av domstolspraxis.

- Malmö stad kan i vissa fall reducera tomträttsavgälden för att främja vissa ändamål som tidigare nämnts.
- Byggherren svarar alltid för anslutningsavgifter vad gäller teknisk försörjning såsom VA och el m.m. Ansvar för kostnader och intäkter i det specifika fallet regleras i de köpeavtal eller tomträttsavtal som upprättas mellan parterna.

- **Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?**

- Försäljningar och tomträttsupplåtelser beslutas av tekniska nämnden. Vid transaktioner över en viss beloppsnivå krävs dock godkännande av kommunfullmäktige.
- Tekniska nämnden beslutar om markreservation alternativt markanvisningsavtal till den eller de byggherrar vars förslag bedömts vara mest intressant.
- Accepteras ett erbjudande om en tomtanvisning sker försäljning på vissa villkor genom beslut av tekniska nämnden.
- Markreservationer beslutas av tekniska nämnden om marken inte är detaljplanelagd. Markreservationer av planlagd mark kan hanteras av fastighets- och gatukontoret om de inte är av principiell karaktär.

Stockholms Stad - Markanvisningspolicy (2015)

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer/policy?
 - Öka produktionstakten i bostadsbyggandet och att det som byggs har god arkitektur och rimlig kostnad. Fler bostäder till en rimlig kostnad för prioriterade grupper ska byggas.
 - En tät, yteffektiv och klimatsmart bebyggelse ska premieras.
 - Bebyggelsen ska bidra till innovation och utveckling.
 - Exploateringskontoret ska tillvarata byggherrars och andra aktörers intresse av att delta i utvecklingen av det framtida Stockholm.
 - Viktigt med mångfald i projekt både inom större och mindre utvecklingsområden för att möta konjunktursvängningar och hålla hög byggtakt över tid.

- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens och mångfald?
 - Staden bör vid valet av byggherre också verka för att konkurrensförhållandena på marknaden främjas till exempel genom att uppmuntra nya företag och mindre byggherrar att etablera sig i Stockholm. Samtidigt eftersträvar staden att hålla en jämn produktion i bostadsbyggandet över konjunkturcyklerna, och eftersträvar att samarbeta med byggherrar som visar god stabilitet över tiden.
 - Policyn skall stimulera konkurrensen på byggmarknaden i syfte att sänka produktionskostnaderna och skapa förutsättningar för rimliga boendekostnader.
 - Det nämns ingen specifik lagstiftning i förhållande till konkurrensfrämjande i policydokumentet.
 - Mångfald främjas i form av ett varierat utbud av bostäder i Stockholm baserat på omgivande bebyggelsen, arkitektonisk variation, varierande upplåtelseformer och god funktionsblandning, blandning av stora och mindre projekt samt optimala antalet medverkande byggherrar.

- Finns mål eller argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
 - Stockholms stads markanvisningspolicy gäller också för marken till "gruppbbyggda" småhus på gemensam tomt som kan upplåtas antingen som hyresrätt eller med tomträtt.
 - Nej det står inget specifikt i policydokumentet kring byggemenskaper.

- Vilka modeller för markanvisning använder kommunen?

- Direktanvisning: kan användas i de flesta fall när en byggherre själv föreslår ett projekt, och vid behov skissat på möjligheterna att bebygga platsen och förslaget bedöms vara bra.
- Direktanvisning efter jämförelseförfarande: kan används när flera byggherrar sökt markanvisning på i princip samma plats. Ett antal byggherrar kan då ombes att skissa på byggnadsvolymer och gestaltningsidéer och andra särskilda förutsättningar som krävs för projektet.
- Prisanbud: Anbud på pris bör göras i sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på marken i stadens olika områden.
- Tävling: När staden önskar uppfylla särskilda idéer om utformning eller användning kan tävling tillämpas. Även i dessa fall läggs tävlingen upp på stadens webbplats med de dokument, krav och kontaktoppgifter som gäller för respektive tävling.

- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?

- Vid tävling sker prissättning genom fast pris till bedömt marknadsvärde alternativt tomträttsupplåtelse.

- Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?

- Efter genomförd markprisförhandling går ärendet vidare till exploateringsnämnden som beslutar om att ge byggherren en markanvisning. I samma ärende beställer exploateringsnämnden en detaljplan av stadsbyggnadsnämnden, beslut om detaljplan sker alltså efter en markanvisning.

- Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmodellerna?

- Direktanvisning selektionskriterier
 - Utformning: gestaltning, innovationsaspekter, inpassning i terräng, parkeringslösningar, angöring, tekniska lösningar
 - Upplåtelseform: hyresrätt, bostadsrätt, studentlägenheter, smålägenheter, äldreboenden m.m.
- Direktanvisning efter jämförelseförfarande
 - Utformning: se direktanvisning
 - Upplåtelseform: se direktanvisning
 - Variation och mångfald
- Anbud på pris
 - Högsta bud vinner, under förutsättning att de krav som beskrivs i anbudsfrågan uppfylls.

- Tävling
 - Fast pris till bedömt marknadsvärde alternativt tomträttsupplåtelse
 - Utformning
 - Särskild användning

Sociala kriterier

- Byggherren skall följa beslutade generella krav av kommunfullmäktige eller exploateringsnämnden. Det kan t ex gälla att integrera olika former av socialt boende och specialbostäder i nya bostadsprojekt och att göra ute- och inomhusmiljön tillgänglig för människor med funktionshinder eller att följa stadens avfallspolicy, parkeringstal, energikrav etc

Miljökriterier

- Bedöma var nybebyggelse lämpligast kan ske utifrån styrdokument som översiktsplan och programutredningar, befintlig bebyggelse och pågående markanvändning, miljökriterier, ekologiska spridningssamband och tidigare gjorda förtätningar i området och byggherrars förslag till nya projekt.
- Specifika miljökriterier framgår inte i policydokumentet

Ekonomiska kriterier

- Inför val av byggherre gör staden en bedömning av kreditvärdigheten hos byggherren. I bedömningen ingår en undersökning av bolagets organisationsstruktur, betalningsförmåga, verksamhetshistoria, finansiella situation och genomförandekraft.
- Andra specifika ekonomiska kriterier framgår inte i policydokumentet

Andra kriterier

- Vid urvalet av byggherre beaktas också aktörens tidigare genomförda projekt som t ex nytänkande, arkitektur, förmåga att hålla tidsplaner/produktionstakt, långsiktig fastighetsförvaltning och låga boendekostnader. En långsiktig kvalitets- och miljöprofil, liksom att byggherren är villig att uppfylla stadens generella krav är en förutsättning för att markanvisning ska kunna ges.

• Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?

- Förslag till nya markanvisningar på stadens mark tas alltid fram i nära samarbete mellan exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret. När ansökan har kommit in till exploateringskontoret blir byggherren tilldelad en projektledare som också följer byggherren under den fortsatta processen. Projektledaren inleder med att göra en översiktlig bedömning av förslaget. Om platsen bedöms möjlig stäms förslaget av med stadsbyggnadskontoret och andra berörda förvaltningar. Efter genomförd projektering och markpriserhandling går ärendet vidare till

exploateringsnämnden som beslutar om att ge byggherren en markanvisning.

Uppsala - Riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun (2018)

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer/policy?
 - Uppsala kommuns mål med markanvisningsprocessen är att uppnå politiskt uttalade mål för ett hållbart samhällsbyggande, att främja en balanserad byggtakt i kommunen, stödja goda konkurrensförhållanden på marknaden, etablera god samhällsservice samt att skapa en variation i ägande och upplåtelseformer, hustyper, lägenhetsstorlekar och prisbilder inom kommunen som helhet, men även inom olika stadsdelar och tätorter.

- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens och mångfald?
 - Som huvudregel tillämpar Uppsala kommun konkurrensutsättning vid markanvisning för bostäder. Konkurrensutsättning kan ske på många olika sätt och genom olika metoder, exempelvis genom större annonserade markanvisningstävlingar, konkurrensförfaranden genom enklare intresseanmälningar eller tävlingar eller genom förhandlingarna i en mindre krets av inbjudna aktörer.
 - Mångfald ska uppnås genom en mångfald av byggherrar på marknaden, samt genom variation i ägande- och upplåtelseformer, hustyper, lägenhetsstorlekar och prisbilder inom kommunen som helhet, men även inom olika stadsdelar och tätorter.

- Finns det mål eller argument för byggemaskaper, hur är de i så fall utformade?
 - Nej, det finns inget specifikt uttalat i riktlinjerna kopplat till byggemaskaper.
 - Via markanvisningsmetoden "intresseanmälningar" kan ett kooperativ tilldelas mark av kommunstyrelsen för verksamheter och småhustomter - denna markanvisningsmetod skulle kunna tillämpas för intresseanmälan av byggemaskaper.
 - Däremot skulle direktanvisning kunna tillämpas för projekt med särskilda förutsättningar, exempelvis där den huvudsakliga användningen är samhällsservice. Alternativt markanvisningsmetoden intresseanmälningar.

- Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?
 - Konkurrensutsättning
 - Markanvisningstävling
 - Konkurrensförfarande

- Intresseanmälningar
 - Mindre förhandlingar av inbjudna aktörer
 - Direktanvisning
- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?
 - Kommunens försäljning av mark ska i varje enskilt fall ske till marknadsmässigt pris för det projekt som marken säljs för.
 - Uppsala kommun tillämpar markprissättning antingen genom en anbudstävlan eller genom fast pris enligt oberoende extern värdering.
 - Uppsala kommun använder differentierat pris kopplat till markanvändning och upplåtelseform (hyresrätter och bostadsrätter/äganderätter).
 - Markprisanbud kan också ingå som ett viktat delmoment i en markanvisningstävling.
 - Markanvisningsavtalet reglerar kommande markpris samt ett index för omräkning av markpriset över tid.
- Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?
 - Beslut om detaljplan fattas efter en markanvisning: En markanvisning syftar till att senare leda till att ett bindande avtal om överlåtelse av mark tecknas med sådana villkor för exploateringen som så långt möjligt säkerställer att en detaljplan kan genomföras så att kraven på ett välfungerande bebyggelseområde blir tillgodosedda.
- Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?
 - Det kan handla om villkor avseende byggnation, gestaltning, grönyte-kvaliteter, hållbar mobilitet, yt-och grundvattenskydd, avfallshantering, energi-och klimatmål samt social hållbarhet.
 - Byggherrarnas tidigare genomförda projekt, deras redovisning av innovations-och nytänkande i projektgenomförande, företagens kvalitets- och miljöprofil eller exempelvis boendekostnader.
 - För att säkerställa efterlevnad av de villkor som kommunen ställt upp i varje enskilt anvisningsförfarande gör kommunen en systematisk kvalitets-och hållbarhetsäkring av varje byggherres projekt inför tecknande av köpeavtal. Vissa hållbarhets- och kvalitetsaspekter följs upp under byggnation och efter färdigställande. Processen förutsätter ett aktivt engagemang och ansvarstagande hos byggherren och kommunen. Ett ömsesidigt ansvar och nära dialog om tidssamordning är viktiga förutsättningar för genomförande, kvalitetssäkring och uppföljning av projektet.

Sociala kriterier

- Direktanvisning kan tillämpas för projekt med särskilda förutsättningar, exempelvis där den huvudsakliga användningen är samhällsservice.
- Uppsala kommuns mål inkluderar bland annat att skapa en variation i ägande- och upplåtelseformer, hustyper, lägenhetsstorlekar och prisbilder inom kommunen som helhet, men även inom olika stadsdelar och tätorter.

Miljökriterier

- I samband med intresseanmälan eller anvisningsförfarande kan ett företags kvalitets- och miljöprofil granskas i urvalsprocessen för markanvisning.
- För att säkerställa efterlevnad av de villkor som kommunen ställt upp i varje enskilt anvisningsförfarande gör kommunen en systematisk kvalitets- och hållbarhetssäkring av varje byggherres projekt inför tecknande av köpeavtal.

Ekonomiska kriterier

- I samband med tecknande av markanvisningsavtal erlägger byggherren en markanvisningsavgift som en engångsavgift till kommunen.
- Byggherren står även för alla kostnader för projektering och utbyggnad inom kvartersmark samt kostnader för anpassning mot angränsande allmän platsmark.
- Byggherren betalar bygglovavgift, kostnader för lantmäteriförrättningar och lagfart samt anslutningsavgifter för VA i enlighet med fastställd taxa, anslutningsavgifter för övrig teknisk infrastruktur, och i förekommande fall avgift för anslutning till för utbyggnadsområdet gemensamt bygglogistikcenter.

• Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?

- Riktlinjerna ligger till grund för handlingen *Uppsalamodellen för markanvisningar* som beslutats av kommunstyrelsen, vilket mer ingående redogör för handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, d.v.s. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, samt principer för kommunens bedömningar vid utvärdering av förslag.
- Kommunstyrelsen och dess mark-och exploateringsutskott ansvarar för de politiska beslut som rör markanvisningar. Markanvisningar föregås i regel av ett beslut där tidiga ställningstaganden görs med avseende på exempelvis bebyggelsestyp, upplåtelseform eller andra projektspecifika direktiv.
- Beslut om revideringar och uppdateringar av dokumentet *Uppsalamodellen för markanvisningar* fattas av kommunstyrelsen och baseras på av kommunfullmäktige beslutade riktlinjer för markanvisningar i Uppsala kommun.

- Kommunstyrelsen tecknar planavtal med plan- och byggnadsnämnden och fördelar planavgiften till de byggherrar som anvisas mark inom ett planområde.

Örebro - Riktlinjer för markanvisning (2017)

- Vilka övergripande mål finns formulerade i kommunens riktlinjer/policy?

Örebro kommuns mål baseras främst på riktlinjer om ökad social inkludering, dessa mål beskrivs enligt följande punkter:

- För att skapa en god bebyggd miljö och en ökad social inkludering möjliggör kommunen för bostäder med lägre hyror.
 - När kommunen säljer mark för bostadsbebyggelse ska en mindre del av varje exploateringsområde markanvisas till intressenter som åtar sig att delvis bygga bostäder med överkomliga hyror (motsvarande under 80 procent av bruksvärdeshyran).
 - Ytterligare en metod för att skapa social inkludering och en god bebyggd miljö är att undvika temporära bostäder för olika sociala ändamål.
 - Kommunen ska vid markanvisning ges möjlighet att hyra eller köpa 5-20 procent av bostäderna. Örebro kommun ska stå som hyresgäst eller köpare till bostaden, utifrån beslut i Kommunstyrelsen om inriktning eller policy för bostäder för olika sociala ändamål.
- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens och mångfald?
 - Örebro kommun eftersträvar vid valet av byggherre en mångfald av bostadsproducenter i Örebro för att det ska finnas goda konkurrensförhållanden på marknaden.
 - Vid direktanvisning kan motivet till val av byggherre vara att öka konkurrensen, det vill säga att marktilldelningar går till en byggherre som saknar projekt i Örebro.
 - Finns det mål och argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
 - Nej, inget specifikt uttalat i dokumentet kopplat till byggemenskaper, dock riktlinjer som indirekt skulle kunna främja byggemenskaper.
 - Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?

Örebro kommun genomför markanvisningar genom en avtalskedja med tre steg: förstudie, reservationsavtal (markanvisningsavtal) och köpeavtal. Kedjan ser lika ut vid samtliga markanvisningar, men metoden för att inleda en förstudie avgörs från anvisning till anvisning. Förstudien innebär att kommunen, under en begränsad tid, gör ett ensidigt åtagande att inte sälja en viss tomt till någon annan byggherre. Förstudien är normalt tidsbegränsad till 3–6 månader. När kommunen och byggherren är överens om en lämplig utformning av bebyggelsen ingås ett reservationsavtal (markanvisningsavtal) mellan kommunen och byggherren. För reservationen betalar byggherren normalt 10 procent av det slutliga försäljningspriset per år. Avtalet innebär att kommunen förbinder sig att

sälja tomten till byggherren, under förutsättning att byggherren sökt och fått beviljat bygglov för projektet, samt att byggherren påbörjat byggnation på tomten. De metoder som Örebro kommun använder för att starta en markanvisning är följande:

- Urval: Då det finns flera intressenter för samma område görs ett urvalsarbete där hänsyn tas till flera kriterier.
 - Markanvisningstävling
 - Anbudsförfarande
 - Direktanvisning
- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?
 - Örebro kommun har i kommunfullmäktige fastställt *Riktlinjer för prissättning av mark* (SAM 430/2014). Dessa riktlinjer reglerar hur tomter prissätts vid försäljningar, oavsett om dessa sker via direkt marköverlåtelse eller markanvisning. Riktlinjerna finns inte uttalade i dokumentet.
Det uttalade syftet med Örebros modell är att undvika markspekulation samtidigt som markpriserna är marknadsneutrala.
 - Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?
 - Beslut om detaljplan verkar fattas efter ett markanvisningsavtal. Markanvisningsavtalet reglerar bland annat arbetet med att arbeta fram en detaljplan som sedan ska möjliggöra den bebyggelse som köparen har för avsikt att genomföra.
 - Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?
 - Urval: Örebro kommun eftersträvar vid valet av byggherre en mångfald bland bostadsproducenter i Örebro för att det ska finnas goda konkurrensförhållanden på marknaden. Urvalet tar hänsyn till t.ex. framtida boendekostnader, tidigare genomförda projekt samt nytänkande eller engagemang för att skapa bra livs-, boende-, verksamhets- och stadsmiljöer. Både små och stora byggherrar, lokala och nationella/internationella, ska ges möjlighet att delta i Örebros utveckling. Man eftersträvar även en blandad bebyggelse med olika hustyper, arkitektur, skala och upplåtelseformer för att skapa en varierad och levande stadsmiljö.
 - Marknadsanvisningstävling: En markanvisningstävling vänder sig till exploatörer som vill vara med och utveckla attraktiv kommunal mark. Syftet är att få fram så bra förslag som möjligt på hur ett område kan exploateras. Förslagen ska utgå från de förutsättningar kommunen ger.

- Anbudsförfarande: Detta alternativ kan vara aktuellt då kommunen själv står som slutlig hyresgäst av fastigheten och byggnaden för kommunal verksamhet. Marken tilldelas i detta förfarande det anbud som kommer bäst ut vid värderingen av de olika anbuden i förhållande till på förväg uppsatta kriterier och viktningar av dessa.
 - Direktanvisning: Vid direktanvisning kan motivet till val av byggherre vara att öka konkurrensen, det vill säga att marktilldelningen går till en byggherre som saknar projekt i Örebro eller för att just den byggherren har ett intressant koncept som Örebro kommun vill möjliggöra.
- Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?
 - Det verkar som att kommunstyrelsen och/eller kommunfullmäktige fattar besluten om markanvisning, det framgår dock inte tydligt i dokumentet om detta är fallet.



RISE Research Institutes of Sweden AB
Box 857, 501 15 BORÅS
Telefon: 010-516 50 00
E-post: info@ri.se, Internet: www.ri.se

RISE Rapport 2020:78
ISBN: