



REGERINGEN

Regeringsbeslut

IV:3

2011-11-24

S2011/10454/PBB
(delvis)

Socialdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen

Regeringens beslut

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

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

Bakgrund

Boverkets rapport Markpolitik och kommunala markpriser

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

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

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

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

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

Statskontorets rapport Hur fungerar bostadsförsörjningen?

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

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

Rapporten anger vidare att kommunens etablerade kontakter med vissa byggherrar kan försvåra för nya byggherrar att få tillgång till kommunal mark. Det är därför enligt Statskontoret viktigt att det finns tydliga och transparenta kriterier för hur markpriset sätts, hur kommunen värderar inlämnade förslag till bostadsutformning på kommunal mark och vilka kriterier som blir avgörande när kommunen avgör vilken byggherre som ska få köpa marken. Det är också viktigt att kommunens krav på att byggherren ska uppföra olika kommunala anläggningar för att få tillgång till attraktiv mark inte utestänger vissa aktörer. Helst ska detta också upphandlas separat för att inte mindre byggherrar ska uteslutas.

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

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

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

Konkurrensverkets rapport Bättre konkurrens i bostadsbyggandet

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

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

Boverkets rapport Bostadsmarknaden 2011–2012

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

uppgår till 64 procent. Majoriteten av de kommuner som har brist på bostäder har en positiv befolkningsutveckling. Det är främst bland kommuner med färre än 25 000 invånare som bristsituationen har minskat. I denna grupp är det samtidigt något flera som har ett överskott på bostäder.

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

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

Kungl. Tekniska högskolans projekt avseende markanvisningar

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

Skälen för regeringens beslut

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

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

slutsatsen att de problem som uppmärksammats i de tidigare rapporterna kan anses vara helt undanröjda.

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

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

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

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

På regeringens vägnar

Stefan Attefall

Ivar Frostenson

Likalydande till
Boverket
Kungl. Tekniska högskolan

Kopia till

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