SBUF

ID: 13698

BYGGFÖRETAGEN

SMART KRAVSTÄLLANDE I MARKANVISNINGAR

Bostadsmark i Göteborg

Jan Bröchner

2020-02-28

SBUF stödjer
forskning & utveckling
som leder till
praktisk handling

FÖRORD

Denna rapport ingår i samma Smart kravställande-projekt som i december 2019 lade fram en rapport om bygglovsprocessen. Projektet har möjliggjorts genom bidrag från SBUF till Byggnads AB Tornstaden Syd med Therese Kilenstam som ansvarig. Projektledare har varit Petra Sedelius, Byggföretagen region Väst. Rapporten är författad av Jan Bröchner, Chalmers Tekniska Högskola, Institutionen för teknikens ekonomi och organisation. I projektets referensgrupp har vidare ingått Martin Blixt, Framtiden Byggutveckling; Mats Herner, Wallenstam; Jonas Hulterström, Wästbygg; Lars Johansson, Fastighetskontoret, Göteborgs stad; Agneta Kores, Stena Fastigheter; Rikard Ljunggren/Christina Heikel, Fastighetsägarna; Kristina Schoug, Ikano Bostad och Malin Svedmyr, Fastighetskontoret, Göteborgs stad.

Göteborg i februari 2020

Petra Sedelius

SAMMANFATTNING

Liksom i fråga om bygglov har kritik riktats från branschhåll mot att Göteborgs stad ställer särkrav i sina markanvisningar jämfört med många andra kommuner. Av stadens budget 2020 framgår att det inte ska ställas några kommunala särkrav som driver kostnader och hämmar utvecklingen, och man hänvisar där till Boverkets och Plan- och bygglagens regelverk.

Projektet syftar till att analysera ekonomiska konsekvenser för bygg- och fastighetsföretag av de krav som Göteborg ställer i markanvisningar för bostadsbyggande, främst för flerbostadshus. De ekonomiska konsekvenserna uppstår genom krav som antingen är i snäv mening kostnadsdrivande eller leder till lägre intäkter. Kostnader avser både produktionskostnader och administrativa kostnader i företagen. Undersökningen rör däremot inte kommunala principer för markprissättning eller genomförandeavtal.

Projektet har genomförts under januari – februari 2020. Relevanta lagar inklusive förarbeten, tidigare utredningar och studier av markanvisningsfrågor i Sverige har gåtts igenom och kompletterats med en kort internationell utblick. Därefter har de sex medverkande företagen besvarat en enkät om kostnadsdrivande krav som kan förekomma i Göteborgs stads markanvisningar. Varje kravexempel har klassats efter uppfattad grad av kostnadsdrivande effekt. Företagens kommentarer till de olika kraven har sammanställts och analyserats.

Vad ska man mena med smart kravställande i markanvisningar? Rimligtvis bör utgångspunkten vara aktuella politiska mål och effektiva medel för att förverkliga dem. En kommun som anvisar mark bör klargöra varför de olika kraven ställs och vilka aktuella politiska mål som de är kopplade till. När nya kommunala krav införs bör det göras en bedömning av ekonomiska konsekvenser för exploatörer och även av hur deras processer påverkas. Som framgår av den brittiska studie som redovisats här kan höga kravnivåer påverka kommunens ekonomi genom att betalningsviljan för mark reduceras. Det är också en fråga om administrativ resursförbrukning inom en kommun.

Samtidigt är det viktigt att en anvisningspolicy revideras när förutsättningar i omvärlden förändras så att tidigare ställda krav har förlorat i effektivitet. Det råder enighet hos de sex medverkande företagen om att det dyraste kravet är när staden kräver att en viss andel lägenheter ska ha lägre hyra. Bland de tio dyraste kraven återfinns stadens sätt att ställa krav på energihushållning. Det finns idag starka skäl att utgå från det nationella regelverket för energihushållning som successivt skärps av EU. I stället för att tillämpa särkraven i stadens Program för miljöanpassat byggande kan ett av flera urvalskriterier för markanvisningar vara hur sökande vill arbeta med den ekologiska hållbarheten. En möjlighet är att sökande anger vilket miljöcertifierings- eller miljömärkningssystem för byggnader detta motsvarar.

Krav på verksamhetslokaler i bottenvåningar bör idag omprövas för att anpassas till den långsiktigt sjunkande efterfrågan på kommersiella lokaler, ett fenomen som har internationell räckvidd.

En allmän synpunkt från flera av företagen är att krav på speciallösningar för Göteborg betyder att man inte kan återanvända bra och kvalitetssäkrade lösningar från resten av landet. Dessutom är hanteringen av kraven administrativt tung för såväl exploatörer som kommunen.

När det gäller lämplig omfattning av markanvisningar kan man konstatera att olika projektområden har olika förutsättningar; innerstadsprojekt med komplicerade grundförhållanden och garage under mark kan bli mer effektiva om de omfattar fler bostäder än förortsprojekt. Med tanke på den framtida förvaltningen är det lämpligt med större markanvisningar för hyreshus än för bostadsrättsföreningar. Typiska volymer som nämnts är minst 100 à 130 lägenheter (hyra) och 60 à 65 lägenheter (bostadsrätt) med tanke på både produktion och förvaltning. För större områden med där det rör sig om stabila exploatörer med erfarenhet av planarbete kan marken anvisas redan efter att planbesked har erhållits. För mindre kapitalstarka exploatörer som inte har samma planeringserfarenhet kan det vara en fördel om detaljplanen har fått laga kraft när staden anvisar marken och att det rör sig om färre lägenheter.

INNEHÅLL

1 INLEDNING ... 4

1.1 BAKGRUND ... 4
1.2 SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR ... 4
1.3 METODIK ... 4

2 LAGSTIFTNINGEN ... 4

2.1 MARKANVISNINGSLAGEN ... 4
Begreppet markanvisning ... 4
Bakgrunden till markanvisningslagen ... 5
2.2 PLAN- OCH BYGGLAGEN ... 6
Bakgrund till lagändringen ... 6

3 ANDRA SVENSKA UTREDNINGAR OCH STUDIER ... 7

3.1 OFFENTLIGA UTREDNINGAR SEDAN 2015 ... 7
3.2 KONKURRENSVERKETS ANALYSER ... 8
3.3 VETENSKAPLIGA STUDIER ... 8

4 INTERNATIONELL UTBLICK ... 9

5 GÖTEBORG ... 10

5.1 HISTORISKA GLIMTAR ... 10
5.2 AKTUELL MARKANVISNINGSPOLICY FÖR GÖTEBORG ... 10

6 ENKÄTEN ... 10

6.1 ENKÄTSVAREN ... 11
Mångfald i boendet ... 11
Social hållbarhet och sociala åtaganden ... 11
Ekologisk hållbarhet ... 12
Verksamhetslokaler ... 13
Konkurrens och mångfald på marknaden ... 13
Byggherrens ekonomiska förutsättningar och stabilitet ... 13
Övriga krav och kriterier ... 14
Projektspecifika urvalskriterier ... 14
6.2 DE TIO MEST KOSTNADSDRIVANDE KRAVEN ... 14

7 SLUTSATSER ... 15

LITTERATUR ... 15

BILAGA: ENKÄTEN ... 17

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Liksom i fråga om bygglov har kritik riktats från branschhåll mot att Göteborgs stad ställer särkrav i sina markanvisningar jämfört med många andra kommuner. För att utvärdera plan- och bygg-processerna i kommuner som ingår i Byggföretagen region Väst gör Demoskop undersökningen Byggdialogindex. Undersökningen utvärderar processerna i 13 kommuner. Vid undersökningen som genomfördes i mars 2018 sjönk Göteborgs resultat kraftigt, och orsaken är främst upplevelsen av att kommunen använder sig av särkrav. Man kan hävda att Göteborg därför har en konkurrensnackdel i ett branschperspektiv. Även från Fastighetsägarförbundet har det kommit flera exempel på hur medlemsföretag har uppfattat som kostnadskrävande inslag i Göteborgs stads markanvisningar.

I Budget 2020 för Göteborgs Stad (sid. 48) står det att ”[Fastighets]nämnden tillsammans med Byggnadsnämnden behöver aktivt arbeta för att förenkla, snabba upp processer och vara lyhörd för marknadens aktörer. En del av det handlar om att det inte ska ställas några kommunala särkrav som driver kostnader och hämmar utvecklingen. Boverkets och Plan- och bygglagens regelverk ska följas.” Sedan tidigare finns ett politiskt beslutat uppdrag om att ”Fastighetskontoret och Stadsbyggnadskontoret ska göra en översyn så att de riktlinjer och krav som staden ställer vid byggnation harmonierar med nationella riktlinjer och krav.” I genomförandet av uppdraget ingår samverkan med branschen.

1.2 Syfte och avgränsningar

Projektet syftar till att analysera ekonomiska konsekvenser för bygg- och fastighetsföretag av de krav som Göteborg ställer i markanvisningar för bostadsbyggande, främst för flerbostadshus. De ekonomiska konsekvenserna uppstår genom krav som antingen är i snäv mening kostnadsdrivande eller leder till lägre intäkter. Kostnader avser både produktionskostnader och administrativa kostnader i företagen. Undersökningen rör däremot inte kommunala principer för markprissättning eller genomförandeavtal.

1.3 Metodik

Projektet har genomförts under januari – februari 2020 i flera steg:

1. Genomgång av relevanta lagar inklusive förarbeten
2. Tidigare utredningar och studier av markanvisningsfrågor i Sverige
3. Internationell utblick
4. Enkät bland byggherrar om vilka anvisningskrav som är mest kostnadsdrivande
5. Analys av enkätresultat
6. Rapportsammanställning.

2 LAGSTIFTNINGEN

Här behandlas markanvisningslagen och plan- och bygglagen. I bägge fallen trädde nya regler i kraft den 1 januari 2015. Bakgrunden till lagändringarna redovisas i korthet.

2.1 Markanvisningslagen

Begreppet markanvisning

Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar anger i § 1:

> Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

I § 2 anges att:

> En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar.
> Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. […]

För att förstå kravet på riktlinjer är det viktigt att notera hur regeringen i prop. 2013/14:206 (s. 230) kommenterade vad lagrådet dessförinnan hade anfört:

> Lagrådet har efterfrågat en övergripande redovisning av hur regelsystemet är tänkt att fungera. Som anförts ovan är det övergripande syftet med den föreslagna lagen 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. För att detta syfte ska uppnås är det enligt regeringens mening tillräckligt att kommunen antar vägledande riktlinjer för kommunens överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Att det handlar om vägledande riktlinjer innebär att de inte är bindande, varken för kommunen själv eller för de exploatörer som kommunen avser att ingå avtal med.

Sedan 1 januari 2015 ska kommuner som använder sig av markanvisning anta riktlinjer för markanvisningar. Boverkets enkät från 2018 visar att ”85 procent av de kommuner som ska ta fram riktlinjer har gjort det”. Boverket noterar bland annat att ”några kommuner har även haft med byggherrarna i framtagandet av riktlinjerna vilket uppskattats av båda kommunen och byggherrarna”. Flera kommuner har baserat sina riktlinjer på ett cirkulär från dåvarande Sveriges Kommuner och Landsting[1], och flera kommuner arbetar om sina riktlinjer efter gjorda erfarenheter. ”Flera kommuner påpekar att riktlinjerna behöver arbetas om relativt ofta.”

Bakgrunden till markanvisningslagen

Statskontoret (2012) granskade den kommunala markanvisningsprocessen och konstaterade då i fråga om Göteborg att ”de dokument som är av betydelse för markanvisningsprocessen inte är lättillgängliga.”(s 65). I granskningen ingick intervjuer med byggherrar i ett antal kommuner. Flera byggherrar vittnade då om att det ofta var svårt att förutsäga eller ens i efterhand förstå varför och på vilka kriterier som en viss byggherre väljs för en viss markanvisning (s. 103). Byggherrar upplevde ofta krav i detaljplaner som höga och detaljerade, till exempel när det gäller klimatkrav. Flera kommuner uppgav att de ställde krav utöver de lagstadgade kraven i Boverkets byggregler. Dessa krav sågs av byggherrar som fördyrande för byggprojekten och skulle kunna innebära ett etableringshinder för små byggherrar (s. 106).

Statskontoret noterade att kommuner ofta tvingas dra ner på sina krav under markanvisningsprocessen[2]. De erfarna byggherrarna vet dock, hette det, att en lång kravlista som minskar värdet på marken och byggrätten kan gå att förhandla bort. Priset för den mark som med en lång kostnadskrävande kravlista föreföll högt blir hanterligt för den byggherre som är medveten om detta. Den mindre byggherren kommer sannolikt inte delta i en sådan tävling eller förhandling, ansågs det (s. 107).

Vidare fann Statskontoret att många kommuner ofta ställer energi- och miljökrav, som dessutom ofta går utöver Boverkets byggregler. ”Ju fler samhälleliga krav, desto mer ökar också byggkostnaderna vilket riskerar att minska bostadsprojektens intjäningsförmåga. Mycket hårt styrda krav från samhället på gestaltning och utformning inom ramen för markanvisningsprocessen minskar emellertid inte bara lönsamheten utan också utrymmet att presentera innovationer och nya lösningar på bostadsbyggande som skulle kunna utveckla branschen.” Några byggherrar vittnade om att kommuner ofta ställer krav men att de inte lika ofta följer upp dessa. Vidare föreföll

[1] Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal (cirkulär 14:46, 2014-12-19). I cirkuläret påpekas för övrigt att när marktilldelning utgår från en arkitekttävling eller anbudstävling är det vanligt att kommuner ingår ett marköverlåtelseavtal utan föregående markanvisningsavtal.

[2] I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO (Caesar m.fl. 2013) poängteras (s. 38 not 48) att ”de projektspecifika villkoren ofta utelämnas i markanvisningsavtalet och i stället behandlas i efterkommande avtal som ligger närmare själva marköverlåtelsen och genomförandet.”

kommuner ställa krav utan att ta närmare ställning till kravens tekniska eller ekonomiska konsekvenser. Det fanns exempel där krav har ställts utan att kommunen senare kunnat följa upp att de faktiskt genomförts. Några sanktioner för byggherrar som underlåtit att genomföra uppställda krav(enligt t.ex. kommunens miljöprogram) påträffades inte. (s. 125f.)

Som en följd av vad som föreslogs i Statskontorets rapport upprättades en promemoria inom Socialdepartementet (2013) med förslag till en ny separat lag om kommunala markanvisningar. Statskontoret hade föreslagit ett förtydligande i bostadsförsörjningslagen med innebörden att en kommun ska ha en policy för markanvisningar, medan författningsförslaget i promemorian innebar att ett sådant krav skulle införas i en separat lag. Syftet med både den nya lagen och ett förtydligande i PBL (se nedan avsnitt 2.2) vore att öka transparensen och konkurrensen i framför allt kommunala avtalsförhandlingar för att på så sätt effektivisera byggprocessen.

2.2 Plan- och bygglagen

Den 1 januari 2015 trädde en ny regel i kraft i plan- och bygglagen (8 kap. 4 a §):

> **4 a §** En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner.
> Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan. *Lag (2014:900)*.

Bakgrund till lagändringen

Byggkravsutredningen lät SCB göra en byggbolagsenkät om kommunala särkrav, då tolkade som ”tekniska egenskapskrav på bostadsbyggnader utöver Boverkets föreskrifter” (SOU 2012:86, bilaga 4).

> Det vi sett i vårt arbete med utredningen är att många kommuner ställer upp egna särkrav utöver BBR och att detta sker främst vid markanvisning. Tendensen är också att antalet kommuner som gör detta ökar. I första hand gäller det energikrav men även krav på ökad tillgänglighet. (s. 63).

I fråga om särkrav i markanvisningsavtal och avtal ansåg utredningen att det var ett problem att ”formuleringar/begrepp som används i avtal och andra dokument inte sällan är oprecisa. Detta innebär att utöver att särkraven varierar i kommunerna kan det vara svårt att veta vad ett visst krav innebär.” (s. 45)

Likaså tänkte sig utredningen en konsekvens i form av minskad konkurrens inom byggsektorn, beroende på ”på svårhanterliga regler i den meningen att kraven varierar mellan kommunerna och ändras vid den tidpunkt som kommunen bestämmer. För bolag som är verksamma i flera landsdelar kan detta bli alltför svårhanterligt.” (s. 63). Utredningen förde även ett ekonomiskt resonemang om byggande på kommunal mark via markanvisning:

> På längre sikt och under förutsättning att kommunernas särkrav är tydliga, dvs. kalkylerbara, gentemot byggherren/fastighetsägaren vid den tidpunkt då köpeskillingen på marken överenskoms och att marknaden fungerar med tydlig information, bör priset på marken sjunka. Detta förutsätter dock en perfekt fungerande marknad. Byggherren/fastighetsägaren har då kalkylerat med en ökad byggkostnad och försöker då sänka köpeskillingen på marken i motsvarande utsträckning. Detta innebär att skattebetalarna i kommunen får en lägre intäkt vid försäljningen av marken, vilket innebär att skattebetalarna i stället för bostadskonsumenten får ta kostnaden. (s. 89f.)

Byggkravsutredningen föreslog att kommunala särkrav skulle förbjudas i vissa avtal. Den redan nämnda promemorian från Socialdepartementet (2013) innebar en justering av byggkravsutredningens förslag på så vis att det föreslogs att regleringen mot s.k. särkrav skulle gälla generellt när kommunen tillämpar PBL i egenskap av myndighet.

Om kommunala särkrav kom det sedan att heta i prop. 2013/14:126 (s. 252–255):

> Förslaget att genom en ny bestämmelse förhindra kommuner att vid myndighetsutövning ställa krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av föreskrifter som meddelats av regeringen och Boverket innebär en

> inskränkning av den kommunala självstyrelsen, vilket begränsar kommunernas möjlighet att ställa krav på sådana egenskaper i samband med markförsäljning och planläggning. […]
>
> De s.k. särkraven innebär en otydlighet i reglerna i strid med den avsikt som regeringen hade med PBL. Den nu föreslagna bestämmelsen är avsedd att öka förutsägbarheten. Att förhindra lokala tekniska egenskapskrav främjar även konkurrensen i och med att det underlättar för framför allt mindre byggföretag att vara med i processen, om de krav som ställs på byggnadsverk är förutsägbara och lika nationellt sett. […]
>
> Den nu föreslagna bestämmelsen förhindrar att ett visst krav i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR, justeras utan hänsyn till de andra kraven och på grundval av en bedömning av ett organ som inte har helhetsbilden över byggandet på samma sätt som Boverket har (jfr SOU 2012:86 s. 37 f.). […] Ändamålet med inskränkningen är främst att åstadkomma en rättstillämpning som motsvarar PBL:s intentioner, dvs. att byggnormer sätts på nationell nivå, att byggherrar ansvarar för att normerna följs och att kommunen har tillsyn över detta genom bl.a. kontrollsystemet i 10 kap. PBL.
>
> Det bör understrykas att den föreslagna regleringen inte påverkar kommunens möjligheter att ange krav på utformningen av vissa byggnadsverk. En kommun kan även i fortsättningen ställa krav på att en byggnad t.ex. ska ha fasader av trä eller glas.

3 ANDRA SVENSKA UTREDNINGAR OCH STUDIER

I detta kapitel ges en överblick över vad statliga utredningar, Konkurrensverkets undersökningar och vetenskapliga studier har behandlat med relevans för frågan om kommunala markanvisningar.

3.1 Offentliga utredningar sedan 2015

Fyra statliga utredningar har sedan 2015 tagit upp frågor som rör kommunala markanvisningar. Utredningen EU & kommunernas bostadspolitik har analyserat svensk praxis i förhållande till EU:s statsstödsregler[3] (SOU 2015:58 s. 183):

> Kommuner som ofta både planerar och säljer mark måste alltså ta hänsyn till sina planer vid värderingen av marken. Är markanvisningen ett exempel på att kommunen utövar offentlig makt eller ska processen anses kopplad till markförsäljningen och därmed innefatta en potentiell överföring av allmänna medel som kan gynna köparen? Frågan om markanvisningar i en svensk kontext ska ses som ett exempel på att kommunen utövar offentlig makt eller om kravställningen och prissättning vid markanvisning ska ses som en användning av allmänna medel har inte prövats. Rättslig säkerhet vid kravställning som inte uppfyller kriterierna på en objektiv och icke-diskriminerande och transparent process kan därför kräva förhandskontakter med kommissionen.

Byggkonkurrensutredningen (SOU 2015:105) kom att bekräfta flera av de uppgifter som tidigare lämnats av Statskontoret (2012) och Byggkravsutredningen (SOU 2012:86):

> Byggherrarna har gett exempel på krav som brukar presenteras som villkor för att få en markanvisning. Många av dessa är både naturliga och rimliga i sitt sammanhang men det finns också exempel på krav av mer oväntat slag och som förefaller ligga utanför byggherrens kompetens. […] Det kan hända att kommunen drar ner på sina krav under markanvisningsprocessen. Erfarna byggherrar kan kalkylera med att en lång kravlista, som minskar värdet på byggrätten, ofta kan vara föremål för förhandling. Priset för den mark som med en lång kostnads-krävande kravlista föreföll högt kan bli hanterligför den byggherre som är medveten om detta. Den mindre byggherren kommer sannolikt inte delta i en sådan tävling eller förhandling. Det finns en risk att konkurrens-villkoren snedvrids om kommunen ställer krav som bara kan uppfyllas av vissa aktörer. (s. 260f.)

Utredningen om kommunal planering för bostäder (SOU 2018:35) har redovisat uppgifter om markanvisningar ur Boverkets enkät bland landets kommuner. Över 180 kommuner svarade nej på frågan om de styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning. ”De kommuner som svarar ja återfinns främst i kategorin kommuner med flest antal färdigställda bostäder. Bland dessa kommuner svarar 60 kommuner att de under de senaste två åren har påverkat upplåtelseformerna i samband med markanvisning.” (s. 84) Vidare var det ett fåtal kommuner som ställde krav på att få förmedla nyproducerade bostäder i samband med markanvisning. Även här var det i kommuner med flest antal färdigställda bostäder som det ställdes sådana krav. (s. 85) Ytterst få kommuner, främst

[3] Se numera C/2016/2946 Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

sådana med stort antal färdigställda bostäder i flerbostadshus, uppgav sig använda markanvisningen för att påverka hyresnivåerna i de nybyggda bostäderna. (s. 86)

Översiktsplaneutredningen bedömde att det är möjligt att reglera upplåtelseformen i ett markanvisningsavtal (SOU 2018:46 sid 80). Man ansåg att kommuner har möjlighet att genom vitessanktion eller villkor om tilläggsköpeskilling att förhindra ombildning från hyresrätt till bostadsrätt eller ägande under åtminstone tio år (s. 90). En förvärvare av fastigheten skulle dock inte bli direkt bunden av villkoren (s. 91).

Slutligen framhöll Byggrättsutredningen att ”såväl tilldelnings- som avtalsförfarande vid markanvisning skiljer sig mellan kommunerna. Det kan skapa svårigheter för de byggherrar som verkar i olika kommuner.” (SOU 2018:67 sid 135).

3.2 Konkurrensverkets analyser

Konkurrensverket har genomfört två analyser av bostadsbyggandet. I den första analysen nämndes kommunal marktilldelning:

> Olika krav i olika kommuner medför att byggherrar kan ha svårt att agera i flera kommuner. Kommunala särkrav kan också bidra till att marktilldelningsprocesser framstår som svåra att förutse. Sammantaget föreligger en risk att alltför detaljerade kommunala krav skapar en ineffektiv kommunal marktilldelningsprocess vilket påverkar konkurrensen på byggmarknaden negativt. (Konkurrensverket 2015, s. 43)

I Konkurrensverkets uppföljning tre år senare hade analysen utvecklats:

> Enligt marknadens aktörer ställs kraven genom miljöprogram och -strategier eller liknande samt verkställs sedan genom bland annat rabatter på tomter, bygglovsavgifter och genom markanvisningsavtal. Det ställs både tydliga och mer vaga särkrav beroende på vilken kommun det handlar om. […] Kommunala särkrav kan också innefatta sådant som faller utanför själva byggnaden. Det kan t.ex. handla om infrastruktur såsom gator och avlopp, eller parker i anslutning till det aktuella byggprojektet. Denna typ av kommunala särkrav kan bidra till att marktilldelningsprocesser framstår som svåra att förutse. [...] Framför allt pekar företagen på behovet av standardiserade nationella regler så att byggföretag och byggmaterialföretag kan konkurrera i hela landet. Särkraven anses fragmentera marknaden och berör konkurrensen både inom bostadsbyggande och inom byggmaterialsektorn. (Konkurrensverket 2018, s. 132ff.).

Konkurrensverkets drog 2018 följande slutsats om kommunala särkrav:

> De kommunala särkraven framstår som särskilt besvärande med hänsyn till att förhoppningarna om bättre konkurrens inom byggsektorn i hög grad har ställts till åtgärder av tre olika slag, nämligen ytterligare medverkan av utländska företag, industriellt byggande och digitalisering av plan- och byggprocessen. I alla tre fallen är det svårt att kombinera en sådan utveckling med en omfattande förekomst av kommunala särkrav. (s. 162)

3.3 Vetenskapliga studier

Forskning kring markanvisningar är ovanlig, men det finns några exempel. Som ett led i sitt avhandlingsarbete genomförde Caesar (2016) en enkät bland företag som sökt eller fått markanvisningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Av 237 företag svarade visserligen endast 88. De flesta och särskilt de som inte erhållit mark ansåg att systemet inte fungerade väl. Enighet rådde om att det svenska systemet inte är transparent. Svaren på en fråga om kostnaderna för att ansöka om markanvisningar var höga och utgjorde ett hinder var däremot spridda. Så gott som alla ansåg att goda kontakter med kommunala handläggare var av stor betydelse för att få mark anvisad.

I fråga om Norra Djurgårdsstaden har Candel och Karrbom Gustavsson (2019) har intervjuat sju projektledare hos byggherrar och utnyttjat mötesdeltagande. Bland negativa synpunkter från byggherrarna kan man lägga märke till:

- Ökade kostnader för att tillgodose alla krav minskar flexibiliteten avsevärt
- Höga risker förknippade med ny avloppsteknik som krävts
- Ökade kostnader till följd av krav på samordnad logistik
- Oförenliga krav från olika förvaltningar och myndigheter.

Lindblad (2019) har genomfört intervjuer och en enkät bland 16 kommuner och 20 byggherrar om hur markanvisningarna fungerar, särskilt med avseende på stöd för trähusbyggande. Tolv av kommunerna såg inte ökat trähusbyggande som ett mål. Flera byggherrar framhävde att det var svårt att få en klar uppfattning om de kommunala kraven och det inte alls rådde någon klarhet om hur man skulle bli utvärderad.

4 INTERNATIONELL UTBLICK

I många länder är huvudregeln att kommuner endast kan sälja mark under konkurrens. Danska kommuner saknar i princip möjlighet att direktanvisa fastigheter, utan dessa måste bjudas ut till försäljning[4]. Undantaget är allmännyttigt bostadsbyggande, då kommunerna kan ställa höga krav i olika avseenden. Kommunerna kan i och för sig uppmuntra exploatörer till att erbjuda höga miljökvaliteter, goda energiegenskaper med mera. När således Køge Kommune under 2019 begärt in anbud på mark inom ”Køge Nord – stationsnær skovby” står det i underlaget att ”Det forventes, at byggeri i Køge Nord kan leve op til danske eller internationale bæredygtighedsstandarder, svarende til fx. DGNB.” Anbudsgivare ”opfordres til at komme med forslag til borgerinddragelse”, dvs idéer till medborgardialog är ett av processkraven i underlaget (s. 10). En jämförelse mellan ett danskt fall och ett svenskt, Fullriggaren i Malmö, har gjorts av Smedby och Quitzau (2016). I det danska fallet opererade kommunen med servitut i st f markanvisningsavtal som i Malmö, där byggherrarna fick välja mellan nivåerna A, B och C i Miljöbyggprogram SYD.

Norska Konkurransetilsynet har undersökt konkurrensen bland bostadsutvecklare. Man framför att det är nya och mindre aktörer som uppges vara särskilt utsatta för högre finansieringskostnader till följd av kommunala krav på bulleravskärmning, maximala hushöjder och utformning av bostadsprojekt, både estetiskt och storleksmässigt (Konkurransetilsynet 2015 s. 30). På uppdrag av norska Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Menon Economics har sedan gjort en intervju- och enkätundersökning av hur Byggteknisk Forskrift (motsvarar BBT) och planbestämmelser praktiseras i landets kommuner (Ulstein m fl 2018). Här poängteras att variationer mellan olika kommuners planbestämmelser skapar osäkerhet bland byggherrar som lämnar in planförslag och att variationen leder till högre kostnader, oftast genom att byggherrarna behöver större insatser av konsulttjänster.

En engelsk undersökning av kommunala development competititions noterar att sådana hade hållits åtminstone sedan det sena 1960-talet (Fisher m fl 2007). Dessa utgör informella anbudsprocesser, dock ofta med precist formulerade kriterier och i förväg fastslagna vikter för olika kriterier. Författarna hävdade att när program lade stor vikt vid miljöegenskaper, brukade exploatörer sänka sina anbud på mark för att bibehålla sina förväntade vinstnivåer. På detta sätt ansåg de att de kommunala skattebetalarna eller de som mottar kommunal service skulle komma att indirekt betala för de högre kraven.

Nederländska kommuner kan inte ställa högre tekniska krav än vad som ingår i nationella regler (Tambach & Visscher 2012). Däremot kan man belöna miljö- och energiprestanda i anbudstävlingar som leder till frivilliga överenskommelser med exploatörer. I Amsterdam finns det sedan 2012 ett upplägg med optionsavtal för byggbar mark (Korthals Alte 2019). Exploatören erbjuder sig att betala ett optionspris, en självvald premie utöver ett fastslaget ursprungligt markpris, beräknat som ett marknadsvärde. Marktilldelningen utgår sedan från en bedömning där optionspriset ges en vikt upp till 70 %, energiprestanda minst 30 % vikt, och ibland dessutom utgående från andra kriterier som avser anbudets kvalitetsegenskaper. Huruvida EU:s tilldelningsprinciper för offentlig upphandling även ska tillämpas på kommunal marktilldelning har aktualiserats i Tyskland (Korthals Altes 2010) men ett förhandsbesked[5] från EU-domstolen klargör att detta inte krävs. Tidigare var det vanligt i

[4] Kommunestyrelselovens § 68, stk. 1. Det finns åtta situationer när kommunen kan avstå från ett offentligt anbudsförfarande; principen är att offentligt anbudsförfarande då inte kan förväntas leda till högre anbud (Økonomi- og Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 799 af 24. juni 2011, om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme).

[5] Mål C-451/08, *Müller* REG 2010 I-02673.

Kina att tilldela offentlig mark efter förhandling, men missnöje med korruption ledde i början av 2000-talet till att man införde auktionssystem (Cai, Henderson & Zhang 2013).

5 GÖTEBORG

5.1 Historiska glimtar

Stadens krav vid upplåtelser och försäljning av mark har förändrats under århundradena som följd av olika prioriteringar och behov av att komplettera de krav som staten har formulerat i lagar och föreskrifter. Efter en del förfelade tomtupplåtelser 1619, redan innan Göteborg hade fått sina stadsprivilegier, gjordes ett antal utlottningar av stadens mark under 1620-talet. Det var dåförtiden endast två krav som kom till uttryck i upplåtelserna: brandsäkerhet och stadsmässighet (Bæckström 1923, sid. 10ff.). Upplåtelserna gjordes i enlighet med en fastställd stadsplan.

Under det sena 1800-talet innehöll drätselkammarens köpebrev ”tomtens gränslinjer och ytstorlek, om förgård mot gatan skulle avsättas med angivande av dess yta och den tillåtna byggnadsytan innanför. Härtill fogades de bestämmelser för bebyggande som stadsfullmäktige beslutat redan i samband med tomtindelningen när delområden reglerades. Dessa bestämmelser syftade till att utöver den för staden gällande byggnadsordningens generella föreskrifter ange särskilda ramar för bebyggelsens utformning och användning som anspråksfullt bostadsområde. Främst gällde det byggnadernas material, deras höjd med hänsyn till gatornas betydelse, parkkvarterens yttre gestaltning, förgårdars användning och inre gårdars koppling till större gårdsrum.” (Sedenmalm 2016 sid. 29).

Den förra Byggkonkurrensutredningen noterade att i ”Göteborg har den lokala sammanslutningen av entreprenadföretag tagit initiativ till att i samarbete med kommunen organisera tävlingar vid fördelning av mark för den enskilda sektorn.” (SOU 1972:40 sid. 54). Fritz (1993 sid. 141-145) i sin historia över Göteborgs byggmästareförening redogör vidare för marktilldelningen till de privata byggherrarna.

5.2 Aktuell markanvisningspolicy för Göteborg

För Göteborg gäller idag stadens Policy för anvisning av mark (2018-11-26) och Regler för hantering av anvisning av mark. Strukturen i policydokumentet har lagts till grund för enkäten. I denna policy finns sju inriktningar:

- Mångfald i boendet
- Social hållbarhet och sociala åtaganden
- Ekologisk hållbarhet
- Verksamhetslokaler
- Konkurrens och mångfald på marknaden
- Byggherrens ekonomiska förutsättningar och stabilitet
- Övriga kriterier.

6 ENKÄTEN

Utgående från den aktuella markanvisningspolicyn för Göteborg upprättades en förenklad kravlista som underlag för en enkät som distribuerades 2020-01-17 till de sex medverkande företagen: Framtiden Byggutveckling, Ikano Bostad, Stena Fastigheter, Tornstaden, Wallenstam och Wästbygg. Samtliga svar hade kommit in 2020-01-28. I enkätformuläret (som återfinns i Bilaga) citerades den legala definitionen av markanvisningsavtal och det framhölls att kostnadseffekter inkluderar förlorade intäkter samt att alla svar anonymiserades. För varje krav i enkäten fanns det fem svarsalternativ:

- Kravet är ett av de 5 mest kostnadsdrivande (rött fält)
- Kravet är ett av de 10 mest kostnadsdrivande (men inte bland de 5) (gult fält)
- Kravet är inte kostnadsdrivande (grönt fält)
- Vårt företag har inte fått detta krav i markanvisning (vitt fält)
- Vet ej (grått fält).

Utöver de exempel på krav som listades i enkätformuläret var det möjligt för den som svarar att komplettera med andra krav. Endast några få kompletteringar gjordes i enkätsvaren, men det fanns många kommentarer till svaren. Två kompletterande enkätfrågor ställdes i efterhand om energikrav och lämplig storlek hos markanvisningar.

6.1 Enkätsvaren

Enkätsvaren har här ordnats efter rubrikerna i stadens policy för markanvisningar.

Mångfald i boendet

Krav på en viss andel hyreslägenheter motsvaras av att staden tar ut olika priser beroende på upplåtelseformen. Staden bör bestämma andelen hyreslägenheter utifrån vilken blandning som man önskar ha i ett visst område och vad som efterfrågas på platsen.

Krav på att hyreslägenheter ska fortsätta vara upplåtna minst tio år med hyresrätt (förfogande-förbud) anses inte utgöra något stort problem men kan påverka markens värde och värderingen.

Krav på att en viss andel lägenheter ska ha en viss storlek kan vara kostnadsdrivande, eftersom mindre lägenheter som regel är dyrare att producera. Den totalekonomiska effekten beror till stor del på marknadsefterfrågan för olika lägenhetsstorlekar. Oftast motsvaras högre produktions-kostnad för smålägenheter av högre relativhyra eller högre pris och avgift per m² för bostadsrätter. I fråga om stora hyreslägenheter i nyproduktionen kan dock betalningsviljan och efterfrågan vara otillräcklig.

Krav på att en viss andel av lägenheterna ska gå till bogemenskap(er) kan ses som administrativt tungt, men effekterna beror på förutsättningarna och de boende. Om uthyrningen sker på marknadsmässiga villkor anser flera som svarat att problemet är litet.

Krav på att en viss andel av lägenheterna ska utgöra trygghetsbostäder kan vara kostnadsdrivande om det krävs speciella planlösningar och funktioner och det dessutom kan förväntas bli höga kostnader för återställning. Krävs det hög tillgänglighet och bemanning ökar kostnaderna. Även här gäller att uthyrning på marknadsmässiga villkor är en viktig fråga för totalekonomin.

Krav på andra bostäder för äldre, även särskilt boende, ses som mindre kostnadsdrivande än trygghetsbostäder. En förutsättning är marknadsmässiga hyror och att det faktiskt finns efterfrågan från kommunens sida. Liksom för trygghetsbostäder kan det vara kostnadsdrivande om det krävs speciella planlösningar och funktioner och det dessutom kan förväntas bli höga kostnader för återställning.

Social hållbarhet och sociala åtaganden

Om det ställs krav på inhyrning av till exempel sex à åtta bostäder med särskild service (BmSS) med en viss högsta hyra per kvm är den ekonomiska effekten uppenbart beroende av hyresnivån. Problemet är litet om hyran är marknadsmässig och bostäderna efterfrågas av kommunen. Det kan dock vara kostnadsdrivande om det krävs speciella planlösningar och funktioner och det dessutom kan förväntas bli höga kostnader för återställning.

Krav på samarbetsavtal för kommunala hyreskontrakt uppfattas av de flesta som neutralt ur kostnadssynpunkt, förutsatt att det rör sig om samma hyra och att Fastighetskontoret är avtalspart. Ett krav på samarbetsavtal för ytterligare till exempel tre lägenheter är inte heller ett stort problem på kort sikt, under förutsättning att antalet tillkommande lägenheter är högst 10 % och att uthyrningen sker under Fastighetskontorets överinseende. På sikt kan det innebära ökade driftkostnader, störningar och därmed kostnader för ökad omflyttning i huset.

Krav på att en viss andel av hyreslägenheterna ska ha högst en viss hyra är i hög grad kostnads-drivande och kan ses som en övervältring av kostnader på övriga hyresgäster, givet utgångspunkten att varje fastighet ska vara ekonomiskt självbärande. Problemet för hyresvärden är även att avgöra vem som ska erbjudas lägre hyra, en fråga som bör hanteras av kommunen, särskilt med tanke på

rättviseaspekten när en hyresgäst får högre inkomst. Risken för svarthandel med hyreskontrakt och osämja mellan grannar bedöms öka. Individstöd (bostadsbidrag och bostadstillägg) framstår som en bättre lösning för hushåll med svag ekonomi.

Krav på avtal om förhandlingsöverenskommelse med Hyresgästföreningen – det blir allt vanligare på många håll i landet att sluta överenskommelser med varje hyresgäst i nyproduktionen. Krav på förhandling med en förening med vetorätt kan påverka möjligheten att överhuvudtaget bygga.

Ett krav på att en viss andel av lägenheterna i företagets eget bestånd ska lämnas för nyanlända utestänger företag som saknar eget bostadsbestånd. För de företag som har möjlighet att lämna lägenheter ur sitt bestånd är det då viktigt att hyresnivån är densamma som för övriga hyresgäster.

Krav på god tillgänglighet i området för personer med funktionshinder kan i något fall vara kostnadsdrivande, men är beroende av kraven och förutsättningarna. Förhållandena på allmän plats är kommunens ansvar.

Att ställa sysselsättningskrav i entreprenader m.m. kan beroende på omfattning höja kostnaderna för exploatören. Mindre företag kan dock ha svårare att uppfylla sådana krav, och entreprenörer kan kräva kompensation.

Ekologisk hållbarhet

Här är det i första hand fråga om krav som utgår från stadens Program för miljöanpassat byggande.

Själva kravet på omfattande dokumentation av kravuppfyllelse enligt Program för miljöanpassat byggande anser de flesta (men inte alla) vara kostnadsdrivande. Många av de tekniska kraven hanteras ändå i bygglovsprocessen fram till och med startbesked. Även för staden kan dubbelkontrollen antas vara resurskrävande.

Medan kraven på Fuktskydd, Resurshushållning samt Drift och förvaltning knappast ansågs vara dyra att uppfylla, är Trafik/kommunikation (cykelutrymme), Energihushållning och Bullerskydd de kravområden som framstår som mest kostnadsdrivande.

Energihushållning: i stadens Checklista/Miljöplan avseende miljöanpassat byggande ställs krav på en basnivå ”Max energibehov 60 kWh/m^{2}A$_{temp}$,år”. Boverkets byggregler förändras successivt och skärps som en följd av nya direktiv från EU. Senast är det fråga om den svenska implementeringen[6] under 2020 av direktiv 2018/844/EU om ändring av direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda och av direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet. Det pågår även en samordning av kravställandet i byggreglerna och energideklarationerna. Ett nationellt system för klimatdeklarationer för byggnader (Ds 2020:4) kan bli en viktig utgångspunkt framöver. Miljöcertifierings- och miljömärkningssystem för energiegenskaper hos flerbostadshus har kommit att utnyttjas i allt högre grad på senare år. Omkring 700 flerbostadshus är certifierade enligt Miljöbyggnad (Swedish Green Building Council), i långt de flesta fallen med betyget Silver. Miljöbyggnad (3.0) silver kräver högst 80 % av kravet på energianvändning i BBR, verifierat med uppmätt energianvändning. För Svanenmärkning gäller att byggnadens energianvändning är högst 90 % av kravet i BBR 25/BBR 26. Flera banker erbjuder numera gröna bolån (med lägre ränta än vanliga bolån) som kan intressera bostadsrättshavare. Ränterabatten förutsätter normalt att byggnaden uppfyller minst ett av dessa krav:

- Energiklass A eller B enligt Boverkets klassificering av byggnaders energiprestanda
- Svanenmärkning
- Miljöbyggnad guld eller silver.

Klass A i energideklarationer betyder energiprestanda högst 50 % av kravet för en ny byggnad, B mellan 50 och 75 % av kravet för en ny byggnad. Dessutom har företag som numera emitterar gröna obligationer betydande incitament att säkra goda energiprestanda i sina projekt.

---

[6] Krav på individuell mätning och debitering av tappvarmvatten vid nyproduktion av flerbostadshus återfinns i 6 § lagen (2014:267) om energimätning i byggnader, men den regeln förutsätter att det är kostnadseffektivt och har f.ö. ännu inte trätt i kraft. Det rör sig alltså om ett särkrav i Göteborgs markanvisningar.

Det finns idag starka skäl att utgå från det nationella regelverket för energihushållning. Vissa tekniska krav utöver BBR kan höja produktionskostnaderna och på sikt sänka drifts- och underhållskostnaderna, men det bör noteras att intygsgivare och finansiärer för bostadsrättsprojekt oftast inte vill beakta dessa kostnadssänkande effekter utan gör konservativa bedömningar.

En allmän synpunkt från flera av företagen är att krav på speciallösningar för Göteborg betyder att man inte kan återanvända bra och kvalitetssäkrade lösningar från resten av landet. Dessutom är hanteringen av kraven administrativt tung för såväl företagen som kommunen.

Verksamhetslokaler

Det finns olika åsikter om krav på förskolelokaler i bottenplan. Kravet kan anses som bra om en marknadsmässig hyra motsvarar produktionskostnad och att det finns långsiktig efterfrågan. Krav på storlek hos utegård kan däremot ge upphov till höga kostnader. Om kommunen ska hyra lokalerna försvåras hanteringen av att olika förvaltningar har olika syn på storlek, utformning och hyra. Sena besked och beslut kan leda till omprojektering och fördyrade lösningar samt vakansrisk.

Krav på kommersiella lokaler i bottenplan svarar oftast inte mot lokalefterfrågan, som har sjunkit över åren. Resultatet är normalt ett påtagligt intäktsbortfall till följd av vakanser eller mycket låga hyror, i någon mån beroende på läge. Man kan alltså hävda att de flesta lokaler inte är dyrare att bygga, åtminstone om man bortser från krav på högre rumshöjd, utan det ekonomiska problemet ligger i svårigheter att på lång sikt få dem uthyrda. Idag ser man att svåruthyrda kommersiella lokaler i bottenvåningar konverteras till bostäder.

Krav på annan offentlig service i bottenplan förutsätter marknadsmässig lokalhyra och att en långsiktig efterfrågan finns för att inte vara kostnadsdrivande. Effekten beror på läge, hyresgäst och ändamål.

Svaren på frågan om kostnader för krav på lokaler i annat läge inom området är spridda på skalan. Det är rimligt att marknadsefterfrågan får styra, och utfallet beror även här på läge, hyresgäst och ändamål.

Konkurrens och mångfald på marknaden

Någon fråga relaterad till konkurrens och mångfald på marknaden ställdes inte i den ursprungliga enkäten, men i efterhand kompletterades med en fråga om vad som borde anses som lämplig omfattning av markanvisningar.

Det finns relativt likartade uppfattningar bland de medverkande företagen om lämplig omfattning av markanvisningar. Olika projektområden har olika förutsättningar; innerstadsprojekt med komplicerade grundförhållanden och garage under mark kan bli mer effektiva om de omfattar fler bostäder än förortsprojekt. Med tanke på den framtida förvaltningen är det lämpligt med större markanvisningar för hyreshus än för bostadsrättsföreningar, även om ett större projekt kan tänkas bli delat på flera föreningar. De siffror som har förts fram i enkätsvaren är minst 100 à 130 lägenheter (hyra) och 60 à 65 lägenheter (bostadsrätt) med tanke på både produktion och förvaltning. För större områden där det rör sig om stabila exploatörer med erfarenhet av planarbete kan marken anvisas redan efter att planbesked har erhållits.

För mindre kapitalstarka exploatörer som inte har samma planeringserfarenhet kan det vara en fördel om detaljplanen har fått laga kraft när staden anvisar marken och att det rör sig om färre lägenheter.

Byggherrens ekonomiska förutsättningar och stabilitet

De krav som ställs på att redovisa ekonomiska förutsättningar och stabilitet i samband med markanvisningar anses inte vara kostnadsdrivande. (I samband med exploateringsavtal leder stadens krav på on demand-garanti däremot till högre kostnader.)

Övriga krav och kriterier

Krav på 1 % av produktionskostnaden för konstnärlig utsmyckning allmän plats anses vara orimligt högt i vissa fall, och anvisning till aktör att samarbeta med är inte heller rimligt. Utsmyckning kan anta olika former och ibland integreras i utformningen av ett projekt.

Likaså anses som tydligt kostnadsdrivande ett krav på att tillhandahålla parkeringslösningar för befintlig bebyggelse när mark som nu är parkeringsytor anvisas. Problemet är även beroende av vem som ska svara för de nya parkeringslösningarna.

Krav på parkering i garage kan leda till dyra lösningar som inte motsvaras av betalningsviljan, och merkostnaderna belastar då projektet som helhet.

Projektspecifika urvalskriterier

Krav på redovisning för att kommunen ska kunna tillämpa olika slags kriterier för att utse exploatörer kan uppfattas på olika sätt. Att beskriva ett företags koncept för utformning för ökad social integration är knappast resurskrävande, men ett genomförande kan förväntas vara det. Samma förhållande gäller för att skissa hur bostäder, verksamhetslokaler och kontor kan blandas.

Att visa högre miljöambition än stadens program för miljöanpassat byggande behöver inte medföra högre kostnader, givet dagens system för certifiering. Annars kan man hävda att alla krav utöver Boverkets Byggregler höjer kostnaderna.

Det finns olika åsikter bland dem som besvarat enkäten i fråga om viktning av anbudspris, genomförande, referensprojekt och kvalitet. Man bör då hålla i minnet att det har stor kostnadspåverkan om inte särkraven beaktas när staden värderar byggrätten.

Ett auktionsförfarande enbart utgående från anbudspris per kvm ljus BTA anses kunna driva upp priset. Man kan hävda att långsiktiga bolag inte utan vidare blir aktuella om endast priset är avgörande kriterium för markanvisning.

6.2 De tio mest kostnadsdrivande kraven

Enkätsvaren som gäller olika krav är här ordnade efter fallande kostnadseffekt, beräknad som antal svar i röd kolumn (jämför tablån i Bilaga) plus hälften av svar i gul kolumn. (Röd kolumn innehåller antal svar att kravet hör till de fem mest kostnadsdrivande; i gul kolumn antal svar att kravet hör till de tio mest kostnadsdrivande, men inte de fem mest kostnadsdrivande.)

1. x % av hyreslägenheter med hyra under y kr/kvm BOA
2. Kommersiella lokaler i bottenplan
3. Förskolelokaler i bottenplan
4. 1 % av produktionskostnaden för konstnärlig utsmyckning allmän plats
5. P-lösningar för befintlig bebyggelse vid anvisning på nuvarande P-ytor
6. Minst x % lägenheter av storlek y
7. Övriga aspekter: Trafik/kommunikation (cykelutrymme)
8. Inhyrning t ex 6-8 BmSS med hyra högst x kr per kvm
9. Energihushållning
10. Annan offentlig service i bottenplan

Eftersom ett antal av svaren om kostnadseffekter av olika krav har kommenterats av företagen med villkor av typen ”förutsatt att”, är det viktigt att tolka rangordningen ovan med hjälp av de sammanställda kommentarerna i föregående avsnitt (6.1).

7 SLUTSATSER

Vad ska man mena med smart kravställande i markanvisningar? Rimligtvis bör utgångspunkten vara aktuella politiska mål och effektiva medel för att förverkliga dem. En kommun som anvisar mark bör klargöra varför de olika kraven ställs och vilka aktuella politiska mål som de är kopplade till. När nya kommunala krav införs bör det göras en bedömning av ekonomiska konsekvenser för exploatörer och även av hur deras processer påverkas. Som framgår av den brittiska studie som redovisats här kan höga kravnivåer påverka kommunens ekonomi genom att betalningsviljan för mark reduceras. Det är också en fråga om administrativ resursförbrukning inom en kommun.

Samtidigt är det viktigt att en anvisningspolicy revideras när förutsättningar i omvärlden förändras så att tidigare ställda krav har förlorat i effektivitet.

Det råder enighet hos de sex medverkande företagen om att det dyraste kravet är när staden kräver att en viss andel lägenheter ska ha lägre hyra. Bland de tio dyraste kraven som identifierats här återfinns stadens sätt att ställa krav på energihushållning. Det finns idag starka skäl att utgå från det nationella regelverket för energihushållning som successivt skärps av EU. I stället för att tillämpa särkraven i stadens Program för miljöanpassat byggande kan ett av flera urvalskriterier för markanvisningar vara hur sökande vill arbeta med den ekologiska hållbarheten. En möjlighet är att sökande anger vilket miljöcertifierings- eller miljömärkningssystem för byggnader detta motsvarar. Varje tekniskt särkrav kan i ett branschperspektiv anses utgöra en konkurrensnackdel för Göteborg.

Krav på verksamhetslokaler i bottenvåningar bör idag omprövas för att anpassas till den långsiktigt sjunkande efterfrågan på kommersiella lokaler, ett fenomen som har internationell räckvidd. Idag ser man att svåruthyrda kommersiella lokaler i bottenvåningar konverteras till bostäder. Lokalkrav bör inte ställas i markanvisningar utan ingå som ett led i detaljplanearbetet.

LITTERATUR

Bæckström, A (1923). *Studier i Göteborgs byggnadshistoria före 1814: Ett bidrag till svensk stadsbyggnadshistoria*. Stockholm: Nordiska Museet.

Byggkonkurrensutredningen (1972). *Konkurrens i bostadsbyggandet*. SOU 1972:40.

Byggkonkurrensutredningen (2015). *Plats för fler som bygger mer*. SOU 2015:105.

Byggkravsutredningen (2012). *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*. SOU 2012:86.

Byggrättsutredningen (2018). *Ett snabbare bostadsbyggande*. SOU 2018:67.

Caesar, C (2016). Municipal land allocations: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden. *Journal of Housing and the Built Environment*, *31*(2), 257-275.

Caesar, C, Kalbro, T & Lind H (2013). Bäste herren på täppan? – En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:1, Finansdepartementet.

Cai, H, Henderson, J V & Zhang, Q (2013). China's land market auctions: evidence of corruption? *The Rand Journal of Economics*, *44*(3), 488–521.

Candel, M & Gustavsson, T K (2019). Governed by Municipal Land Allocations: Implications for Housing Developers. In *10th Nordic Conference on Construction Economics and Organization, Emerald Reach Proceedings Series*, Vol. 2, pp. 147-153.

Finansdepartementet (2020). *Klimatdeklaration för byggnader*. Ds 2020:4.

Fisher, P & Robson, s. (2007). The disposal of public sector sites by ”development competition”. *Property Management*, *25*(4), 381-399.

Fritz, M (1993). *Göteborgs Byggmästareförening 1893-1993*. Vol. 1. Göteborg: Västra Sveriges Byggmästareförening.

Konkurransetilsynet (2015). Konkurransen i boligutviklermarkedet. Rapport.

Konkurrensverket (2015). Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande. Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.

Konkurrensverket (2018). Bättre konkurrens i bostadsbyggandet. En uppföljning av utvecklingen 2015-2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov. Rapport 2018:7.

Korthals Altes, W K (2010). Europeanization as discontinuous adjustment: a Düsseldorf court's impact on land development practice. *European Planning Studies*, *18*(5), 815-832.
Korthals Altes, W K (2019). Planning initiative: Promoting development by the use of options in Amsterdam. *Land Use Policy, 83*(1), 13-21.
Lindblad, F (2019). Structural development of the tender based land allocation process enables an improved public building development activity. *Wood Material Science & Engineering*, doi: 10.1080/17480272.2019.1638451
Sedenmalm, S (2016). Vasastaden-Lorensberg: Planering och byggande utanför vallgraven 1850-1900 – Kulturmiljö av riksintresse, kapitel 3. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, rapport 2016:43.
SKL (2014). Riktlinjer för kommunala markanvisningar och exploateringsavtal. Sveriges Kommuner och Landsting, cirkulär 14:46.
Smedby, N & Quitzau, M B (2016). Municipal governance and sustainability: The role of local governments in promoting transitions. *Environmental Policy and Governance*, *26*(5), 323-336.
Socialdepartementet (2013). Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar. Promemoria 2013-09-19. Dnr S2013/6411/PBB.
Statskontoret (2012). Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen. Rapport 2012:25.
Tambach, M & Visscher, H (2012). Towards energy-neutral new housing developments: Municipal climate governance in the Netherlands. *European Planning Studies, 20*(1), 111–130.
Ulstein, H, Ruge, I A, Dombu, S V & Olsen, P E (2018). Praktisering av byggeteknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner. Menon Economics, Menon-publikasjon nr. 12/2018.
Utredningen EU & kommunernas bostadspolitik (2015). *EU och kommunernas bostadspolitik*. SOU 2015:58.
Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande (2015). *Plats för fler som bygger mer*. SOU 2015:105.
Utredningen om kommunal planering för bostäder (2018). *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar*. SOU 2018:35.
Översiktsplaneutredningen (2018). *En utvecklad översiktsplanering: Kommunal reglering av upplåtelseformen*. Del 2. SOU 2018:46.

BILAGA: ENKÄTEN

För varje krav i enkäten fanns det fem svarsalternativ:

- Kravet är ett av de 5 mest kostnadsdrivande (rött fält B)
- Kravet är ett av de 10 mest kostnadsdrivande (men inte bland de 5) (gult fält C)
- Kravet är inte kostnadsdrivande (grönt fält D)
- Vårt företag har inte fått detta krav i markanvisning (vitt fält E)
- Vet ej (grått fält F).

Siffrorna i respektive kolumn anger antal företag som valt ett visst svarsalternativ. Två kravtyper har lagts till av svarande företag och är kursiverade.

Mångfald i boendet	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Cirka x % hyreslägenheter	2		4		
Hyreslägenheter minst 10 år upplåtna med hyresrätt		1	4	1	
Minst x % lägenheter av storlek y	2	2	2		
Cirka x % lägenheter som bogemenskap(er)	1		2	1	2
Cirka x % av lägenheter som trygghetsbostäder		3	2	1	
Andra bostäder för äldre (även särskilt boende)		1	3	1	1

Social hållbarhet och sociala åtaganden	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Inhyrning t ex 6-8 BmSS med hyra högst x kr per kvm	1	3	1	1	
Samarbetsavtal för kommunala hyreskontrakt		1	4	1	
Samarbetsavtal för kommunala hyreskontrakt, ytterligare t ex 3 lgh		1	3	2	
x % av hyreslägenheter med hyra under y kr/kvm BOA	6				
Avtal om förhandlingsöverenskommelse med Hyresgästföreningen	1		1	3	1
x % av lgh i eget bestånd lämnas för nyanlända (BoL)	1		3	2	
God tillgänglighet i området för personer med funktionshinder		1	3		2
Sysselsättningskrav i entreprenader m m		2	3		

Ekologisk hållbarhet	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Dokumentera enligt stadens Program för miljöanpassat byggande	1	2	2		
Hälsa och inomhusklimat		2	2		1
Miljöpåverkan		2	2		1
Resurshushållning		1	3		1
Bullerskydd		3	1		1
Energihushållning	1	3	2		
Fuktskydd			5		
Övriga aspekter: Trafik/kommunikation (cykelutrymme)	1	4	1		
Övriga aspekter: Drift och förvaltning		1	3	1	

Verksamhetslokaler	B	C	D	E	F
Förskolelokaler i bottenplan	2	3	1		
Kommersiella lokaler i bottenplan	5	1			
Annan offentlig service i bottenplan	2	1	2		
Lokaler i annat läge inom området	1	1	1	2	1

Byggherrens ekonomiska förutsättningar och stabilitet	B	C	D	E	F
Dokumentation till FK			6		
Rating minst x hos kreditupplysningsinstitut			6		
(Krav på säkerhet för exploateringsavtal)		*1*			

Övriga krav och kriterier	B	C	D	E	F
1 % av produktionskostnaden för konstnärlig utsmyckning allmän plats	3	1	2		
P-lösningar för befintlig bebyggelse vid anvisning på nuv P-ytor	3	1		2	
(Parkering i garage)	*1*				

Projektspecifika urvalskriterier	B	C	D	E	F
Beskriv koncept för utformning för ökad social integration			4	1	
Skissa hur bostäder, verksamhetslokaler och kontor kan blandas		2	2		
Visa högre miljöambition än programmet för miljöanpassat byggande	1	1	3	1	
Viktning av anbudspris, genomförande, referensprojekt, kvalitet	1		3	1	
Anbudspris per kvm ljus BTA	1		1	1	