

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Nora Ahlström
Josefin Lewton

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid
markanvisningar

© Nora Ahlström & Josefin Lewton, 2024

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap, Institution för teknik och samhälle.
Lunds Tekniska Högskola, Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 24/5556SE

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Municipalities can get better at setting requirements that can be followed up when allocating land

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Nora Ahlström, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds universitet
Josefin Lewton, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds universitet

Handledare/Supervisor:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Examinator/Examiner:

Eric Norén, universitetsadjunkt, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Opponent/Opponent:

Lina Nygren, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds universitet

Nyckelord:

Kravställning, markanvisning, markpolitik, uppföljning

Keywords:

Follow-up, land allocations, land policy, requirements

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid
markanvisningar

Abstract

The purpose of the paper is to investigate how Sweden's municipalities achieve their goals and ambitions in community building through the tool of land allocation. The thesis also aims to provide a deeper insight into how Sweden's municipalities work with the land allocation process.

The thesis investigates the following questions:

- What is the municipality's ambition with land allocation?
- How does the municipality set requirements for developers when allocating land?
- How does the municipality follow up the requirements set for land allocation?

To achieve the purpose of the report, a combination of descriptive and exploratory methods is used. The thesis is based on a survey and case study. Both the survey and the case study provide an insight into how municipalities use land allocation as a tool to steer development in line with their ambitions.

Findings highlights that municipalities predominantly employ land allocation to advance sustainable urban development, ensure quality, and secure feasibility. The results of the study show that the three main requirements that municipalities place on the developer when signing land allocation agreements are financial requirements, ecological sustainability and holding times. Follow-up is an important part of the land allocation process, and the results show that there are challenges for municipalities to carry out effective follow-up.

In conclusion, the authors make three recommendations on how municipalities can improve their approach to land allocation to achieve their goals and ambitions:

1. Formulate clear, measurable and monitorable requirements in the land allocation agreements
2. Develop concrete procedures for the follow-up process
3. Strengthen the municipality's internal resources by drawing on external expertise.

Sammanfattning

Det är av stor betydelse att förstå hur kommuner hanterar markanvisningsprocessen, vilka krav de ställer vid tilldelning av markanvisningar och hur dessa krav följs upp och genomförs i praktiken. Syftet med examensarbetet är att undersöka hur Sveriges kommuner når sina mål och ambitioner inom samhällsbyggnad genom verktyget markanvisning. Examensarbetet syftar även till att ge en djupare inblick i hur Sveriges kommuner arbetar med markanvisningsprocessen.

Examensarbetet utreder följande frågeställningarna:

- *Vad är kommunens ambition med markanvisning?*
- *Hur ställer kommunen krav på byggaktörer vid markanvisning?*
- *Hur följer kommunen upp de krav som ställs vid markanvisning?*

För att uppnå rapportens syfte används en kombination av beskrivande och utforskande metoder. Examensarbetet är baserad på en enkätstudie och fallstudie. Enkäten skickades ut till alla Sveriges kommuner och hade en svarsfrekvens på 38 procent.

Resultatet i studien visar att kommuner huvudsakligen använder markanvisning för att uppfylla främst tre ambitioner. Dessa är att främja hållbar stadsutveckling, säkerställa kvalitet samt garantera genomförbarhet. Både enkätstudien och fallstudien ger en inblick i hur kommuner använder markanvisningar som ett verktyg för att styra exploateringen i enlighet med sina ambitioner.

Resultatet i studien visar att de tre största kraven som kommuner ställer på byggaktören vid tecknade av markanvisningsavtal är ekonomiska krav, ekologisk hållbarhet samt hålltider. Dock finns variationer mellan olika kommuner och hur detaljerade kraven som ställs är, vilket präglas av kommunens ambition och exploateringstryck.

Uppföljning är en viktig del av markanvisningsprocessen och resultaten visar att det finns utmaningar för kommuner att genomföra en effektiv uppföljning. Svårigheter som brist på resurser, bristfälliga rutiner, personalomsättning och otydligheter i kravställningen kan förbättras med en väl utarbetad rutin som skulle kunna stärka upp kommunens arbetssätt vid uppföljningen av markanvisningar.

Avslutningsvis ger författarna tre rekommendationer om hur kommuner kan förbättra sitt arbetssätt med markanvisningar för att nå sina mål och ambitioner:

1. Formulera tydliga, mät- och uppföljningsbara krav i markanvisningsavtalen.
2. Utforma konkreta rutiner för uppföljningsprocessen.
3. Förstärk kommunens interna resurser genom att ta hjälp av extern kunskap.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid
markanvisningar

Förord

Med detta examensarbete avslutas våra fem år på civilingenjörsprogrammet inom lantmäteri. Arbetet motsvarar 30 högskolepoäng och har genomförts under våren 2024 vid institutionen för fastighetsvetenskap på Lunds Tekniska Högskola.

Vi vill börja med att tacka våra handledare Ingemar Bengtsson från LTH och Johanna Kirudd från Svefa för eran värdefulla vägledning genom arbetet. Även ett stort tack till de kommuner som har ställt upp i studien och bidragit med era erfarenheter.

Vi lämnar nu studielivet efter fem år med ovärderliga minnen och vänner för livet. Vi vill även tacka varandra för att ha varit varandras parhäst sedan första terminen.

Lund 16 maj 2024

Nora Ahlström

Josefin Lewton

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid
markanvisningar

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	13
1.1 Problemformulering	13
1.2 Tidigare studier	14
1.3 Syfte.....	15
1.4 Avgränsningar.....	15
1.5 Metod	15
1.6 Disposition.....	16
2. Samhällsbyggande.....	16
2.1 Samhällsbyggnadssektorn i Sverige.....	17
2.2 Kommunens roll som markägare.....	18
2.3 Exploateringsprocessen.....	19
2.3.1 Regional plan	19
2.3.2 Översiktsplan och fördjupad översiktsplan.....	20
2.4 Detaljplan.....	20
2.4.1 Detaljplaneprocessen.....	21
2.5 Markanvisning.....	21
2.5.1 Markanvisning i tidigt skede	22
2.5.2 Markanvisning i sent skede	22
2.5.3 Typfall i exploateringsprocessen.....	22
2.5.4 Olika metoder att utse byggaktör	23
2.6 Relevant lagstiftning	24
2.7 Förhållningssätt för kommunen.....	24
3. Enkätstudie.....	26
3.1 Inledning.....	26
3.2 Resultat	26
3.2.1 Syftet med markanvisningsavtal	26
3.2.2 Krav i markanvisningsavtal	27
3.2.3 Tydlighet i krav	28
3.2.4 Tekniska särkrav	29
3.2.5 Uppföljning av ställda krav	30
3.2.6 Rutin vid uppföljning	31
3.2.7 Uppföljning reglerat i avtal.....	32
3.2.8 Tidsskede för uppföljningen.....	33
3.2.9 Sanktioner	33
3.2.10 Typ av sanktion.....	33
3.2.11 Svårigheter med att kontrollera om krav är uppfyllda	34

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

3.2.12	Typer av krav som är svåra att kontrollera om de är uppfyllda.....	34
3.2.13	Svårigheter med uppföljningsprocessen.....	35
3.3	Felkällor.....	35
4.	Fallstudie	36
4.1	Inledning.....	36
4.2	Örkelljunga kommun.....	38
4.2.1	Resultat Örkelljunga kommun.....	38
4.3	Vellinge Kommun	39
4.3.1	Resultat Vellinge kommun	40
4.4	Linköping kommun.....	41
4.4.1	Resultat Linköping kommun.....	42
4.5	Felkällor.....	44
5.	Analys och diskussion	45
5.1	Inledning.....	45
5.2	Vad är kommunens ambition med markanvisning?.....	45
5.3	Hur ställer kommunen krav på byggaktörer vid markanvisning?.....	47
5.3.1	Kravställning	47
5.3.2	Tekniska särkrav	48
5.3.3	Kopplingen mellan exploateringstryck och kravställning	48
5.4	Hur följer kommunen upp de krav som ställs vid markanvisning?	48
5.4.1	Uppföljningsprocessen.....	49
5.4.2	Rutiner vid uppföljning.....	49
5.4.3	Sanktioner	50
5.4.4	Svårigheter med uppföljningsprocessen.....	50
6.	Slutsats.....	53
6.1	Rekommendationer till kommuner	53
6.2	Vidare diskussion och förslag till fortsatta studier	54
Referenser		55
Bilagor.....		57
Bilaga 1.	Enkätfrågor	57
Bilaga 2	- Intervjufrågor.....	59
Bilaga 3	- Redovisning av enkätsvar uppdelat i små, mellan och stora kommuner	59

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid
markanvisningar

1. Inledning

Avsnittet presenterar bakgrunden till ämnet för examensarbetet. Därefter behandlas syfte, frågeställningar, avgränsningar samt den använda metoden.

1.1 Problemformulering

Varje år används mark i Sverige för byggprojekt och andra former av exploatering, vilket leder till att den tillgängliga oexploaterade marken blir allt mindre. Denna trend innebär att större områden av den ursprungliga naturen och landskapet förvandlas till byggnads- och infrastrukturprojekt. Sveriges kommuner har en stor möjlighet att påverka markanvändningen och den byggnation som sker eftersom de både är myndighet och markägare. En del av kommunens ambition kan uppnås genom att de som myndighet innehar planmonopolet och därför kan styra i viss utsträckning. Som markägare kan kommuner uppnå fler ambitioner eftersom det finns möjlighet att ställa fler krav i markanvisningsavtal.

Kommuners strategiska markinnehav medför en stor möjlighet för att forma bostadsbyggandet. Genom att sälja eller upplåta mark kan kommunen styra antal bostäder, upplåtelseform, ekonomisk tillgänglighet och fördelning mellan målgrupper. Men att vara både markägare och reglerande myndighet kan skapa målkonflikter, särskilt när ekonomiska intäkter från markförsäljningar påverkar planläggningen (SOU 2022:14 s. 336-337). När det gäller samhällsutveckling har kommunen två olika roller, planmyndighet och markägare. Ett starkt verktyg för samhällsutvecklingen är detaljplanen som är juridiskt bindande. Tidigare studier visar däremot att myndighetsrollen som kommunen har, ibland är otillräcklig när det gäller att kunna styra exploatering. Kommunen kan använda olika strategier i dessa fall där bland annat förhandling och ekonomiska incitament blir ett styrsätt mellan byggaktör och kommun. Styrsättet bygger ofta på att skapa gemensamma mål och visioner vilket är en viktig utmaning för att en kommun ska kunna vara en myndighet som strävar efter hållbarhet (Smedby & Quitzau, 2016).

Långsiktiga fastighetsutvecklare är beroende av att få upprepade markanvisningar och bibehålla en god relation till kommunen. Detta kan skapa starka incitament för byggaktören att utföra projekt i linje med kommunens önskemål. Marköverlåtelse sker i ett skede som är nära implementering av projektet och detta gör att kommunen har en dominant position som markägare vid tilldelning av markanvisningar (Caesar, 2015). Därför är det av stor betydelse att förstå hur kommuner navigerar i markanvisningsprocessen, vilka krav de ställer vid tilldelning av markanvisningar och hur dessa krav följs upp och genomförs i praktiken.

1.2 Tidigare studier

Det har gjorts upprepade studier och betänkande inom ämnet markanvisningar som har publicerats hos Statens offentliga utredningar, exempelvis SOU 2015:109 och SOU 2022:14, som behandlar Sveriges bostadspolitik. Det finns stora arealer mark som är lämpliga för bostadsbyggande som ägs av kommuner i Sverige och tillhandahålls för bostadsutveckling genom markanvisningar. Tidigare studier visar att det finns delar av markanvisningsprocessen som kräver förbättring. Ett exempel på förbättring är att de krav som ställs på en byggaktör för att få en möjlighet till marktilldelning ska vara tydligare och mer transparenta för marknaden. En studie diskuterade även att kraven för att lämna ett första förslag i en markanvisningstävling inte ska vara för strikta. Detta kan medföra att det inte krävs för mycket resurser, vilket kan skapa möjligheter för nya aktörer på marknaden (Caesar, 2015).

En undersökning genomförd av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under 2022 visar att av 155 svarande kommuner anger 56 procent att de vid tilldelning av verksamhetsmark ställer krav utöver priset. Kraven för verksamhetsmark gällde bland annat byggstart, byggnadsskyldighet och färdigställande (SKR, 2023a). En annan undersökning av SKR gällande markanvisning för bostäder undersökte frågan om vilka krav som kommunen hade ställt vid nybyggnation av bostäder. I frågan svarade 96 kommuner och angav att de krav som ställs främst gällde byggnation, exempelvis krav för byggstart, färdigställande och gestaltning. Men även krav om ekologisk och social hållbarhet ställdes såsom specifika energikrav, miljöbyggnadsmärkning och bostäder för sociala behov (SKR, 2023b).

Tidigare studier belyser markanvisning som ett viktigt skede i samhällsbyggandet. Markanvisning visar sig vara ett verktyg som ger möjlighet att forma den långsiktiga utvecklingen men som samtidigt präglas av komplexa samspel mellan styrning och samarbeten. Med verktyget ges möjligheten att skapa betydelsefull förändring inom samhällsfrågor (Malmsten, Matovic Söderström 2022). Det har även konstaterats att det finns brister i hur kommuner arbetar med uppföljning av markanvisningar, vilket leder till att kommuner minskar sin möjlighet att styra genom markanvisning (Stadskontoret, 2012 s. 103). Det konstateras att krav som ställs bör vara mät- och uppföljningsbara (Stadskontoret, 2012 s. 142). Enligt tidigare studier framkommer det att tydliga metoder saknas hos vissa kommuner för hur uppföljningen av kvalitetskrav sker och uppmanar till fortsatta studier i ämnet (Björklund, 2017). Nämnade studier har varit både utredningar och uppsatser (exempelvis SOU 2022:14 samt Malmsten, Matovic Söderström, 2022) och är baserade på intervjuer, enkäter och samråd.

1.3 Syfte

Syftet med examensarbetet är att undersöka hur Sveriges kommuner når sina mål och ambitioner inom samhällsbyggnad genom verktyget markanvisning. Examensarbetet syftar även till att ge en djupare inblick i hur Sveriges kommuner arbetar med markanvisningsprocessen.

Examensarbetet utreder följande frågeställningarna:

- *Vad är kommunens ambition med markanvisning?*
- *Hur ställer kommunen krav på byggaktörer vid markanvisning?*
- *Hur följer kommunen upp de krav som ställs vid markanvisning?*

1.4 Avgränsningar

Studien utgår från kommunens perspektiv om hur de uppnår sin ambition med markanvisning och inte från ett bredare samhällsperspektiv. Examensarbetet undersöker inte koppling till kommuners politiska styrning och inte Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

1.5 Metod

För att uppnå examensarbetet syfte undersöktes det hur kommunen ställer villkor och krav på byggaktörer vid tilldelning av markanvisning och försäljning av mark. Vidare undersöktes det om och hur uppföljning sker av de ställda kraven. Detta genomfördes med en kombination av beskrivande och utforskande metoder. En litteraturstudie genomfördes för att beskriva processer, regleringar och tidigare studier inom ämnet.

Kvantitativa data är exempelvis statistiskt material såsom siffror och kvalitativa data är exempelvis intervjusamtal och yttrande (Ahrne, Svensson 2022). Den utforskande delen innehåller både kvalitativa och kvantitativa data som samlades in genom en enkätstudie som skickades ut till samtliga 290 kommuner i Sverige. Ytterligare kvalitativa data samlades in genom en fallstudie där tre utvalda kommuner intervjuades gällande hur kommunen arbetar generellt men även mer detaljerat i ett utvalt projekt som markanvisades.

Den data som används är både primärdata i form av egen insamling och sekundärdata från litteraturstudier. Samtliga medverkande individer i enkäten är informerade om att de är anonyma och ingen specifik kommun kan identifieras. Den insamlade datan i enkätstudien kategoriserades sedan för att på ett tydligt och strukturerat sätt få ett resultat som används som underlag för diskussion.

Enkäten har skickats ut till alla Sveriges kommuner, däremot har endast de kommuner som har utfört en markanvisning efter år 2015 besvarat enkäten. Vid fallstudien har en avgränsning gjorts i urvalet där en liten, en mellan och en stor kommun valts ut från de

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

besvarande i enkäten, se indelning av kommuner i tabell 1. Det studerade underlaget är avgränsat till markanvisningar som tilldelats efter år 2015.

I rapporten kommer kommuner som är inom en kategori att benämnas som liten/små, mellan eller stora kommuner.

Tabell 1. Indelning av kommuner som kommer användas i rapporten.

Kategori	Befolkningsmängd (antal invånare)
Små kommuner	< 20 000
Mellan kommuner	20 000–70 000
Stora kommuner	> 70 000

I rapporten kommer byggaktör att användas för det som i lagtexten om markanvisning benämns som byggherre, detta har samma innebörd men är ett könsneutralt alternativ.

1.6 Disposition

Rapportens första kapitel syftar till att ge läsaren en introduktion till studiens syfte som inleds med problemformulering, tidigare studier, metod samt avgränsningar. Därefter följer studiens andra kapitel Samhällsbyggande som beskriver samhällsbyggande i Sverige, med särskilt fokus på kommunens roll och hur markanvisningsprocessen fungerar inom ramen för lagar och andra relaterade processer. I det tredje kapitlet redovisas enkätstudie med resultat. I det fjärde kapitlet presenteras fallstudien med beskrivning av utvalda projekt samt resultat. I det femte kapitlet analyseras resultaten från enkäten och fallstudien som ställs mot tidigare studier. I studiens sjätte och sista kapitel presenteras slutsatser om resultatet och författarna ger rekommendationer om hur kommuner kan förbättra sin markanvisningsprocess för att uppnå sina ambitioner, samt diskussion om vidare studier kring ämnet.

2. Samhällsbyggande

Detta avsnitt ger en överblick av hur samhällsbyggandet fungerar i Sverige och förklarar hur markanvisningar fungerar. Det kommer även att förklara hur den svenska exploateringsprocessen ser ut, kommunens roll som markägare och det lagrum som styr samhällsutvecklingen.

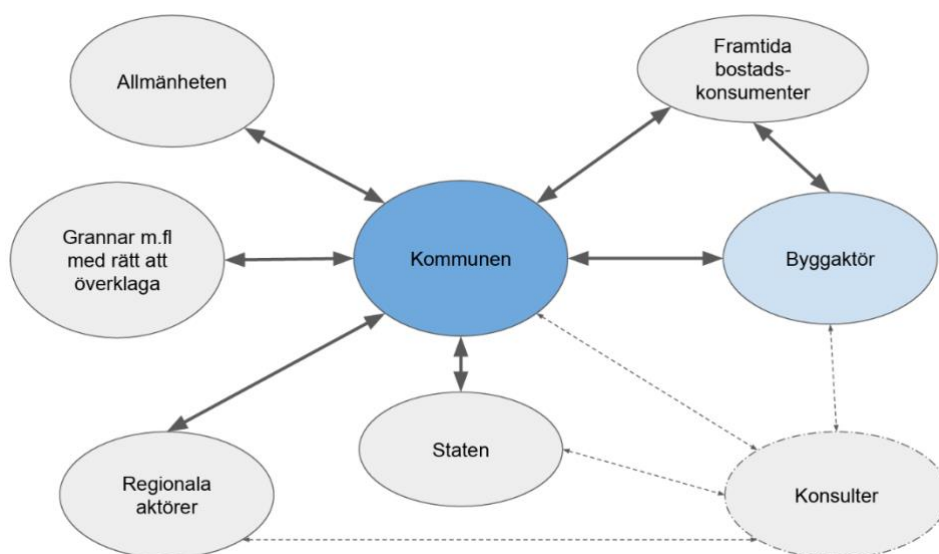
2.1 Samhällsbyggnadssektorn i Sverige

Samhällsbyggnadssektorn i Sverige har en avgörande inverkan på utformningen av vår bebyggda miljö, och är uppdelad i flera olika aktörer och processer (Hållbar stad, 2021). Samhället genomgår en ständig utveckling sett till klimat, energi, ekonomi och social utsatthet. För att möta dessa samhällsutmaningar spelar samhällsbyggnadssektorn en nyckelroll. Skapandet av samhällsbyggandet utgör fysiska miljöer som ger förutsättningar för exempelvis boende, industri, handel, sjukvård, infrastruktur, energi- och vattenförsörjningssystem. Samhällsbyggnadssektorn består av olika branscher, där den offentliga sektorn, den privata och akademien tar sig an komplexa samhällsfrågor (IQ Samhällsbyggnad, 2024).

År 2015 tog FN:s generalförsamling fram Agenda 2030 som innehåller bland annat måluppsättningen om att uppnå en hållbar utveckling genom att integrera ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter (SOU 2022:14 s. 99). Enligt de svenska miljömålen, som grundar sig i Agenda 2030, är hållbar stadsutveckling och minskad påverkan på miljön centrala aspekter för samhällsutveckling. Ett av Sveriges miljömål är God bebyggd miljö som definieras enligt Riksdagen som “*Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.*” (Sveriges miljömål, 2023). Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö preciseras med tio delmål där bland annat hållbar samhällsplanering, infrastruktur och hållbar bebyggelsestruktur anges. Dessa nationella mål implementeras i kommunens och andra regionala myndigheters arbete för att uppfylla detta (Boverket, 2022).

I figur 1 nedan visas aktörer som deltar och samarbetar vid planeringen av samhällsbyggnaden. Kommunen framträder som en central aktör och nyckelspelare i att omvandla de nationella målen och visioner till verklighet.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar



Figur 1. Aktörer vid planering av samhällsbyggnaden. (SOU 2015:109 s. 42, bearbetad av författarna).

Kommunens ansvar sträcker sig från att utveckla strategier för markanvisningar till att implementera planer för hållbar stadsutveckling. Denna roll innebär inte bara att vara en förmedlare av nationella riktlinjer utan även att anpassa dessa till lokala förutsättningar och behov. Markanvisningar utgör en komponent i hur kommunen arbetar för att främja en god samhälls- och stadsutveckling genom att styra användningen och utformningen av markområden (SOU 2015:109 s. 43).

2.2 Kommunens roll som markägare

För att markanvisningar ska kunna tillämpas krävs det att kommunen äger mark. De kommuner som framgångsrikt lyckas med sin planering för bostadsändamål är de som tydligt kopplar samman sin översiktsplanering med riktlinjer för infrastrukturplanering, bostadsförsörjning samt har en aktiv markpolitik (Boverket, 2012 s. 9).

Kommunen står inför utmaningen att producera detaljplaner i linje med den ökande efterfrågan på planlagd mark för att tillgodose exploitörens intressen. Trots sitt planmonopol enligt Plan- och Bygglagen (PBL) har kommunen en svår uppgift där de förväntas att tillhandahålla bostäder utan direkt kontroll över marknaden och skapa gynnsamma förutsättningar för bostadsbyggande. Det resulterar i att kommuners ansvar för bostadsförsörjning genom nybyggnation inte alltid stämmer med deras faktiska möjligheter. Boverkets intervjuer med kommuner visar varierande kunskapsnivåer om planberedskapen, beroende på anställningstid, befattning och informationshantering (Boverket, 2012 s. 9).

I ett markanvisningsavtal är kommunen och byggaktören avtalsparter. Byggaktören är köpare och kommunen är säljare men kommunen är också ägare av planmonopolet

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

(SOU 2022:14 s. 341). Vid markanvisningar är det viktigt att kommunen inte blandar ihop sin roll som planmyndighet och markägare (Kalbro, 2018 s. 143).

Kommunens roll som markägare ger en större påverkan på markanvändningen samt ger möjlighet att ta vara på den markvärdestegring som vanligtvis uppstår i samband med exploateringsprocessen. I dagsläget ger PBL möjligheter för detta vilket ger resurser att finansiera exempelvis infrastruktur eller genomföra samhällsekonomiskt önskvärda åtgärder som saknar en marknadsmässig förutsättning (SOU 2015:109 s. 221).

En annan aspekt i kommunens roll som markägare är att ett offentligt markäggande kan gynna mångfaldheten i stadsbyggandet. Risken för att privata markmonopol uppstår undviks eftersom många olika byggaktörer har möjlighet att få tillgång till mark. Kommunal mark kan därmed användas för att skapa konkurrens och en högre planeringsaktivitet som leder till ökat bostadsbyggande. Dock finns det även potentiella nackdelar med offentligt markäggande som att exempelvis vissa byggaktörer gynnas av kommunen vilket inte skapar konkurrens. Det kan även vara att kommunen skulle vilja styra egen mark till att planläggas där kanske privatägd mark egentligen vore lämpligare utifrån samhällsperspektiv (SOU 2015:109 s. 221).

En process när det gäller stadsbyggande som kommunen behöver förhålla sig till är regleringar i PBL. Kommunen har inte möjlighet att styra upplåtelseform för bostäder genom PBL eller detaljplanläggningen. Om kommunen önskar att styra detta kan detta göras med en markanvisning för området där villkoren ställs. Ett annat alternativ är om byggaktören själv är villig att uppfylla kommunens önskemål (SOU 2015:109 s. 222). Diskussionen kring om upplåtelseformen ska vara möjlig att styra i detaljplan har varit delad, senaste 2018 konstaterades det att kommunen inte bör ha möjlighet att styra den i detaljplanen. En av anledningarna är att detaljplaner ska vara relevanta under en längre tid, vilket kan skapa problematik eftersom ekonomin kan vända snabbt. Om ekonomin vänder kan de skifta mellan bostadsrätter och hyresrätter, vilket som är mest lönsamt för byggaktören. Skulle upplåtelseformen vara styrd i detaljplanen skulle inte en snabb omställning av upplåtelseform kunna ske utan att det skulle krävas en ny detaljplan (SOU 2018:46 s. 100).

2.3 Exploateringsprocessen

Exploateringsprocessen innebär att många olika aktörer samarbetar och genomför olika typer av aktiviteter för att förändra användningen av marken och genomföra en byggnation (Kalbro, 2018 s. 12). PBL är den lag som reglerar byggnation och planläggning av mark och vatten. Syftet är att främja en samhällsutveckling som är god och jämlik ur aspekterna sociala levnadsförhållanden samt en god och hållbar livsmiljö för både individer i dagens samhälle och framtida generationer enligt 1 kap. 1 § PBL.

2.3.1 Regional plan

Regional fysisk planering ska enligt PBL genomföras i Stockholms, Skåne och Hallands län. Regionplanen är inte bindande men syftet är att den ska ge vägledning inför beslut i kommande översiktsplaner samt detaljplaner på kommunal nivå.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Processen för att ta fram en regionplan innefattar att ett planförslag ska upprättas, förslaget ska genomgå ett samråd och sedan ska det granskas enligt 7 kap. 1 § PBL.

2.3.2 Översiktsplan och fördjupad översiktsplan

Översiktsplanen är ett dokument där kommuner anger hur de avser att använda mark- och vattenområden. Planen ska även innehålla hur den redan befintliga bebyggda miljön ska användas och bevaras samt hur den ska utvecklas. Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan där hela kommunen omfattas. Den är inte juridiskt bindande men har en vägledande och betydande roll vid framtagning av detaljplaner (Boverket, 2024a).

I översiktsplanen ska kommunen också redovisa hur den samordnas med både nationella och regionala program, planer och mål som är av betydelse för att uppnå en hållbar utveckling i kommunen (SOU 2015:109 s. 49). Översiktsplanen är ett viktigt verktyg för kommuner vid bland annat utvecklingen av bostäder som är ett allmänt intresse och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara underlag vid översiktsplaneringen. Därför anger kommunen i översiktsplanen hur det långsiktiga behovet av bostäder ska tillgodoses (Boverket, 2023a). Även en fördjupad översiktsplan kan tas fram för mindre områden inom kommunen (Kalbro, 2018 s. 34).

2.4 Detaljplan

Kommunen innehar det så kallade planmonopolet, vilket innebär att de har ensamrätt över att bestämma om det ska upprättas en detaljplan samt hur och när det ska ske. Detaljplanen används för att utforma användningen av markområdet samt möjliggöra att fler parter får insyn och möjlighet att påverka. Även för att fastställa både rättigheter och skyldigheter för fastighetsägare i kommunen (Kalbro, 2018 s. 35). En av de rättigheter som skapas vid upprättandet av detaljplanen är byggrätten, att fastighetsägaren under genomförandetiden och i enlighet med detaljplanen har laglig rätt till att bygga (Boverket, 2023b).

Det finns dock en möjlighet för privata aktörer att ansöka om planbesked. Det innebär att en ansökan lämnas till kommunen för att sedan få besked om det finns en intention om att påbörja ett planarbete eller inte. Eftersom kommunen har planmonopolet är ett sådant beslut inte möjligt att överklaga (Kalbro, 2018 s. 36).

I handlingarna för en detaljplan ska det finnas en plankarta samt planbestämmelser där det finns vissa obligatoriska uppgifter som måste behandlas. Markanvändningen måste uppges, om det är allmänna platser, kvartersmark eller vattenområde. Allmänna platser innebär områden som ska finnas tillgängliga för allmänheten så som vägar, gator, parker och torg. På kvartersmark har fastighetsägaren rätt att uppföra enskild bebyggelse, denna mark är reglerad utifrån vilken användning den får ha. När det gäller vattenområden ska det redovisas vilken användning som får förekomma. Det ska även finnas en genomförandetid angiven på detaljplanen (Kalbro, 2018 s. 37-39).

2.4.1 Detaljplaneprocessen

I följande avsnitt kommer detaljplaneprocessens olika förfarande att presenteras.

2.4.1.1 Standardförfarande

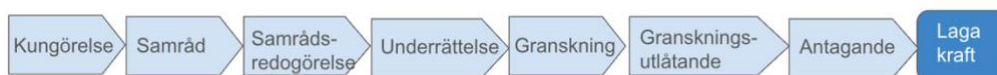
Detta förfarande används när detaljplanen stämmer överens med vad som angetts i översiktsplanen och när länsstyrelsen inte har lämnat ett granskningsyttrande som är av stor betydelse eller intresse för allmänheten. Ytterligare får inte detaljplanen innebära en miljöpåverkan som är av större betydelse. Stegen som genomförs i processen presenteras nedan i figur 2 (Boverket, 2023c).



Figur 2. Processen för standardförfarande. (Boverket 2023c, egen bearbetning av författarna).

2.4.1.2 Utökad förfarande

Det utökade förfarandet används när standardförfarandet inte kan tillämpas. Exempelvis används detta förfarande när detaljplanen inte stämmer överens med översiktsplanen eller att länsstyrelsen har lämnat ett granskningsyttrande som är av stor betydelse i övrigt eller betydande för allmänheten. Eller om detaljplanen kommer innebära en betydande miljöpåverkan. Processen presenteras nedan, se figur 3 (Boverket, 2023d).



Figur 3. Processen för utökad förfarande. (Boverket 2023c, egen bearbetning av författarna).

2.5 Markanvisning

I 1 kap. 4 § PBL definieras markanvisning som ”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”.

En markanvisning är ett kommunalpolitiskt beslut som vanligtvis beslutas av kommunstyrelse eller kommunfullmäktige (SOU 2022:14 s. 344). Som nämndes i avsnitt 2.1 krävs det att kommunen äger marken och där det sedan tas ett beslut om att tilldela en markanvisning. Den vanliga ordningen när kommunal mark ska säljas är att först ingå ett markanvisningsavtal för att sedan anta en detaljplan över området och till slut ingå ett slutligt köpeavtal mellan avtalsparterna. Köpeavtalet är det som fastställer

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

den kommunala marköverlåtelsen rent juridiskt (SOU 2022:14 s. 342). När byggaktören istället äger marken finns det även exploateringsavtal som tecknas, före antagande av en detaljplan, mellan avtalsparterna (Kalbro, 2018 s. 138).

Därmed fungerar ett markanvisningsavtal som ett förhandlingsunderlag för att få köpa aktuell mark. I praktiken betyder detta att ingen av avtalsparterna har skyldighet att fullfölja markanvisningsavtalet. Det kan dock påverka byggaktörens framtida tilldelningar av markanvisningar hos kommunen om de inte skulle fullfölja markanvisningsavtalet (SOU 2022:14 s. 343). Värt att nämnas är att avtalen vilar på civilrättslig grund som beskrivs mer i avsnitt 2.6.

2.5.1 Markanvisning i tidigt skede

Beroende på när i planprocessen som byggaktören utses ingås olika typer av avtal. I det fall som byggaktören utses tidigt i planprocessen, alltså innan en detaljplan har antagits, kan byggaktören förhandla om planering och genomförande av byggprojektet. I detta avtal ges en ensamrätt till byggaktören, det kan avtalas om ett preliminärt markpris om projektet kommer att kunna genomföras. Markpriset bestäms först när marköverlåtelseavtal tecknas eftersom markvärdet kan förändras. När detaljplanen antas sker den definitiva marköverlåtelsen till byggaktören. Markanvisningsavtalet hanterar bland annat ansvarsområden och finansiering i de olika plangenomförandeåtgärderna samt kopplar samman kommunens olika kvalitetsprogram (Kalbro, 2018 s. 144).

2.5.2 Markanvisning i sent skede

Ett alternativ till ett tidigt markanvisningsavtal är att byggaktören utses i ett sent skede. Då upprättas avtalet efter att kommunen har antagit en detaljplan. Marken överläts till byggaktören antingen under planantagandet eller efter. Byggaktören är inte med och utformar detaljplanen utan köper marken med en färdig plan (Kalbro, 2018 s. 144).

2.5.3 Typfall i exploateringsprocessen

För exploatering är det främst två faktorer som avgör hur processen går till, vem som äger marken som ska exploateras och hur aktiv byggaktören är i detaljplanarbetet. Det finns fyra olika typfall som förklaras nedan utifrån figur 4 (Kalbro, 2018 s. 19).

		Byggaktörens roll i planprocessen	
Markägande		Byggaktören medverkar inte aktivt i detaljplanarbetet	Byggaktören och kommunen tar gemensamt fram detaljplanen
Byggaktören äger marken		Fall 1	Fall 2
Kommunen äger marken		Fall 3	Fall 4

Figur 4. Typfall i exploateringsprocessen, markerade fall i blått är fokus i denna rapport (Kalbro 2018 s. 19, egen bearbetning av författarna).

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Fall 1 är att marken är ägd privat och att byggaktören inte deltar aktivt i detaljplaneprocessen. Det kan bero på att det saknas kompetens att medverka. Exempelvis är detta fallet vanligt vid ny exploatering och förtätning i redan befintliga villa- och fritidsbebyggelseområden där det är många olika fastighetsägare (Kalbro, 2018 s. 19).

Fall 2 är när marken ägs av byggaktör som har kompetens att medverka i detaljplaneprocessen. I dessa fall tas en detaljplan fram och byggaktören är med i processen och har möjlighet att lämna synpunkter och önskemål. För att fördela ansvar och kostnader mellan byggaktör och kommun tecknas oftast ett exploateringsavtal som reglerar detta (Kalbro, 2018 s. 21).

Fall 3 innebär att kommunen äger marken och byggaktören är inte aktiv i detaljplanearbetet. Detta typfall är i det tidiga skedet av planprocessen. Kommunen känner då oftast inte till de intentioner som en blivande byggaktör har och därmed har inga synpunkter eller önskemål kunnat behandlas. För att överföra mark till byggaktören tecknas ett markanvisningsavtal, följt av ett marköverlåtelseavtal som tecknas i samband med att detaljplanen färdigställs (Kalbro, 2018 s. 22).

Fall 4 är i det senare skedet av planprocessen där kommunen äger marken och en aktiv byggaktör som utses innan eller i samband med att detaljplanearbetet startar. Eftersom byggaktören är med och påverkar detaljplanearbetet utan att vara markägare upprättas ett markanvisningsavtal i samband med att byggaktören utses för att reglera detta. När detaljplanen är färdig tecknas sedan ett avtal om marköverlåtelse till byggaktören (Kalbro, 2018 s. 23).

Denna rapport kommer att fokusera på fall 3 och 4 eftersom kommunen är markägare men det kan variera om byggaktören är aktiv eller inte.

2.5.4 Olika metoder att utse byggaktör

I kommande avsnitt kommer de två metoder, anbudsförfarande och direktanvisning, som används vid tilldelning av markanvisning att presenteras.

2.5.4.1 Anbudsförfarande

Anbudsförfarande är en öppen och offentlig metod vid tilldelning av markanvisningar och handlar om att kommunen ska jämföra och bedöma byggaktörer mot varandra (Caesar et.al, 2013). Denna metod är en markanvisningstävling som är när marköverlåtelsen är en typ av auktion. Ett krav vid anbudsförfarande är att kommunen behöver ha tydliga villkor så att byggaktören kan göra en rimlig värdering inför sitt anbud. Villkoren ska vara utformade så att det passar olika byggaktörer. När kommunen sedan ska utse en byggaktör används olika sätt. Det kan vara att kommunen väljer byggaktör efter högstbjudande eller att priset är fast och att kommunen istället bedömer bidragen efter kvalitetsaspekten av bebyggelsen. Urvalskriteriet kan också vara en kombination av kvalitet och pris (Kalbro, 2018 s. 145).

2.5.4.2 Direktanvisning

Direktanvisning är den vanligaste metoden för att tilldela en markanvisning. Det kan initieras på två sätt genom att antingen kontaktar byggaktören kommunen med ett förslag eller att kommunen själv tar kontakt med en byggaktör (Caesar et.al, 2013). Direktanvisning är den metod där kommunen kan välja en byggaktör utan ett anbudsförfarande. Innan försäljningen av marken ska markanvisningen ha genomgått en oberoende expertvärdering. Marknadsvärdet kan därmed fastställas genom marknadsindikatorer och värderingsstandarder. De förutsättningar som detaljplanen ger ska beaktas vid värderingen av marken (Kalbro, 2018 s. 145).

2.6 Relevant lagstiftning

Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar innehåller två paragrafer där 1 § består av PBL:s definition av en kommunal markanvisning. Kommuner som använder sig av markanvisning ska sedan 1 januari 2015 anta riktlinjer för detta enligt 2 §. Kommunen ska klargöra sina grundläggande ståndpunkter och mål avseende överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande. Dessa riktlinjer ska även inkludera detaljer kring handlägningsrutiner, de grundläggande villkoren som styr markanvisningar och de principer som används för att fastställa markpriserna. Genom att tydligt definiera dessa aspekter inom riktlinjerna skapas en transparent och enhetlig ram för beslutsfattande och genomförande av markanvisningar inom en kommun (Boverket, 2023e).

Tecknandet av markanvisningar och överlåtelseavtal har sin grund i civilrätten, vilket innebär att det som tecknas i avtal är giltigt. Dock gäller den lagstiftning och regler som finns inom området (Svefa, 2023 s. 11).

Relevant lagstiftning för området är även PBL, miljöbalken (MB) samt kommunallagen (KL). PBL har en bestämmelse att kommuner inte får ställa tekniska särkrav som avviker från 4 kap. 12 och 16 §§ PBL. Ställs tekniska särkrav utöver det som regleras är de utan verkan. Dock finns det ingen praxis inom området sedan lagen ändrades 2015 (Boverket, 2024b).

I KL finns regleringar om att kommunen ska ha god hushållning med ekonomin 11 kap. 1 § KL och i 2 kap. 8 § KL regleras att kommuner inte får gynna enskilda näringsidkare. Detta innebär att kommunen ska vid försäljning av mark förhålla sig till marknadsvärdet (SKR, 2021).

2.7 Förhållningssätt för kommunen

När kommunen agerar myndighet och tecknar markanvisningsavtal med byggaktörer är de begränsade i vilka krav de kan ställa på olika aktörer. I myndighetsrollen får kommunen ställa krav inom ramen för PBL. Är kraven utöver vad som regleras i PBL är de utan verkan. Ett undantag är om kommunen är byggaktör eller fastighetsägare, då får de ställa krav utanför regleringen i PBL eftersom de då inte agerar som myndighet. Anledningen till denna reglering är att det ska vara enhetligt över hela landet samt att hindra merkostnader under byggnationen för byggaktören för att uppnå exempelvis

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

hållbarhet som sträcker sig utöver vad lagstiftaren anser. Det finns en nationell föreskrift där lagstiftaren tagit fram nationella byggtekniska krav, Boverkets byggregler (BBR) (Boverket, 2024b). Dessa regleringar behöver kommuner förhålla sig till vid tilldelning av markanvisning.

Värdeteorin gällande fastigheter grundar sig i den generella nationalekonomiska värdeteorin och fastigheter har ett residuellt värde med ett förhållande till produktionsfaktorerna som kan skapas med fastigheten. De fyra produktionsfaktorerna är fastigheten, kapital, insatsvaror samt arbete. Viktigt att notera är att alla de tre sistnämnda är flyttbara mellan olika marknader beroende på hur lönsamheten ser ut medan fastigheten inte är flyttbar. På lång sikt innebär det att fastigheten kommer att vara den faktorn som över tid varierar mest i värde i linje med konjunkturen (Bengtsson, 2018 s. 104).

Markens värde baseras på den aktuella markanvändningen vilket kan vara redan bebyggd mark eller oexploaterad jord- och skogsbruksmark. När det inte finns någon detaljplan framtagen men det finns ett förväntningsvärde på jordbruksmarken benämns det som råmark. Vilket innebär att det finns förväntningar på att marken i framtiden kommer att bebyggas. Förväntningsvärden kan bland annat skapas av att markområdet blir utpekad i en översiktsplan, att kommunen uttalar sig om framtida exploateringar eller att kommunen lämnar ett planbesked. Ett förväntningsvärde kan även baseras på osäkra bedömningar om framtida bebyggelse. När en detaljplan blir antagen bildas det en rättslig verkan om hur marken får användas vilket leder till en värdeökning. Efter att en detaljplan är antagen sker ytterligare två steg av värdeökning, den första är när marken är tillgodosedd med den infrastruktur som krävs och att avgifter för vatten och avloppsanläggningar, gator och fastighetsbildning är betalda. Den sista värdeökningen som sker är när bygglov är godkänt och den planerade byggnaden är på plats (Kalbro, 2018 s. 154).

3. Enkätstudie

Avsnittet ger först en inledning till den genomförda enkätstudien, som skickats till Sveriges kommuner, och därefter presenteras resultatet samt felkällor.

3.1 Inledning

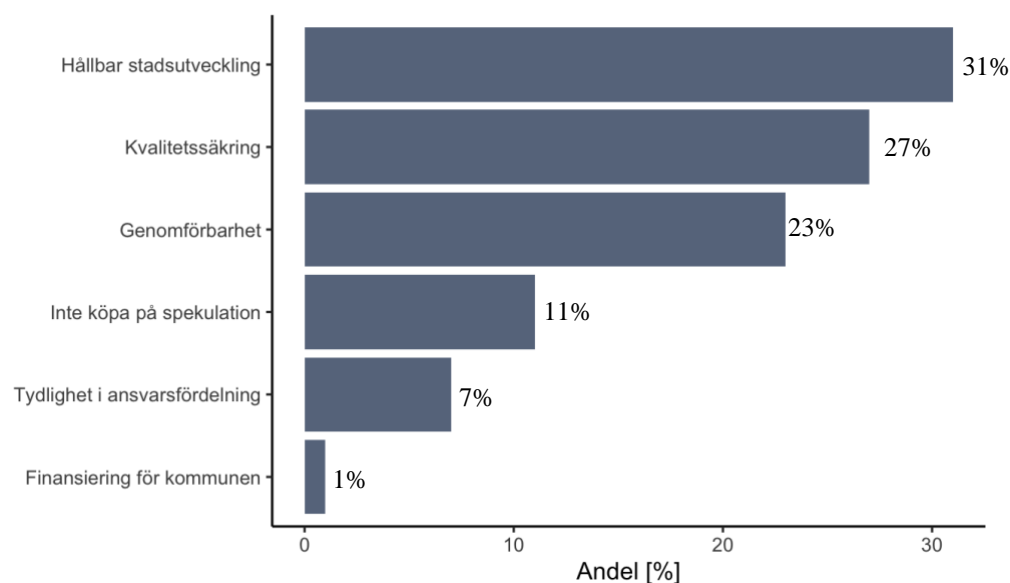
Enkäten skickades ut via mejl till samtliga 290 kommuner varav 108 kommuner svarade. Detta ger en svarsfrekvens på 38 procent. Enkäten skickades ut 1 februari 2024 och var öppen till och med 21 februari 2024. I utskicket angavs syftet med enkäten samt att svarande kommuner skulle vara anonyma i studien. Enkätens syfte var att samla in data från Sveriges kommuner om hur de vid markanvisning och försäljning av mark ställer villkor och krav på byggaktörer samt hur uppföljning sker. Svarande av enkäten har arbetat inom mark- och exploateringsenheten eller stadsbyggnadskontoret på kommunen.

Vissa frågor i enkäten har varit fritextsvar som har kategoriserats av författarna och i vissa frågor har det varit möjligt att ange flera svarsalternativ, se bilaga 1 för fullständiga enkätfrågor. En del frågor kommer att presenteras utifrån indelningen av små, mellan och stora kommuner, enligt tabell 1 i avsnitt 1.4, se bilaga 3 för resultat av de frågor som är indelade.

3.2 Resultat

Nedan presenteras resultaten från enkätstudien där varje underrubrik behandlar en ny fråga.

3.2.1 Syftet med markanvisningsavtal

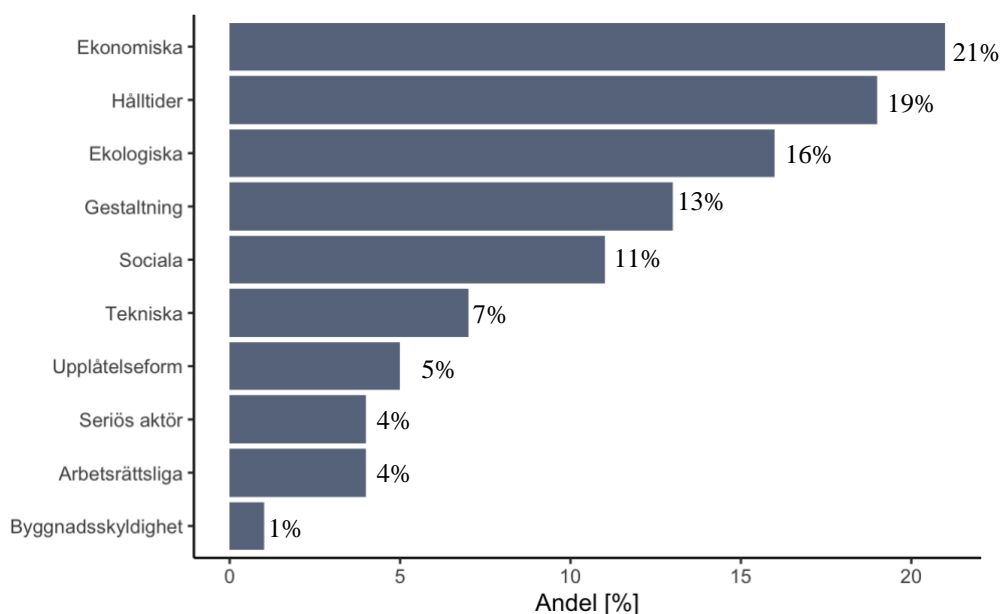


Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Figur 5. Vad är syftet med de krav som ställs i markanvisningsavtal?

Frågan undersökte vad syftet med kraven var för att utreda vad kommunens ambition med markanvisning är. Högst andel av ställda krav var hållbar stadsutveckling med 31 procent av angivna syften. Därefter var syftet att kvalitetssäkra projektet, med 27 procent svarsfrekvens, och att säkerställa projektets genomförbarhet med 23 procent. 11 procent av svaren gällande syftet var för att byggaktör inte ska köpa mark på spekulation. 7 procent angav att syftet var även att ha en tydlighet i ansvarsfördelning mellan kommun och byggaktör. 1 procent svarade att det var för finansiering för kommunen. I denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ i fritextsvar som därefter kategoriserats av författarna.

3.2.2 Krav i markanvisningsavtal



Figur 6. Vilka krav ställs på byggaktören i markanvisningsavtal?

Resultatet visar att de krav som ställs mest är ekonomiska krav med en andel av 21 procent följt av hålltider, 19 procent samt ekologiska krav, 16 procent. Andra krav som uppges är gestaltning med 13 procent, sociala med 11 procent, tekniska med 7 procent, upplåtelseform med 5 procent, arbetsrättsliga med 4 procent, seriös aktör 4 med procent, byggnadsskyldighet 1 procent. I denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ i fritextsvar som därefter kategoriserats av författarna. Några utvalda kommentarer som har lämnats i frågan:

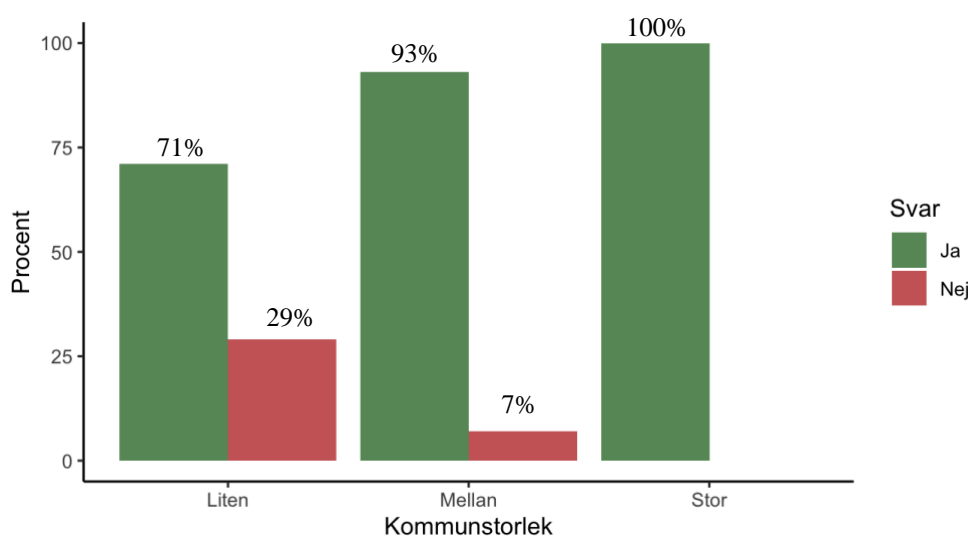
“Vi har olika krav beroende på projektets förutsättningar som marknadsvärde, geoteknik, behov av infrastruktur, kringliggande

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

befintliga bostäder mm. Varje projekt bedöms för sig utifrån en totalekonomisk värdering om vad projektet ekonomiskt kan bära.”

“Byggaktören ska kunna redovisa kunskap till exempel med referenser samt uppvisa ekonomiska förutsättningar för att genomföra projektet. Andra eventuella kravställningar kan variera utifrån förutsättningarna i det specifika projektet.”

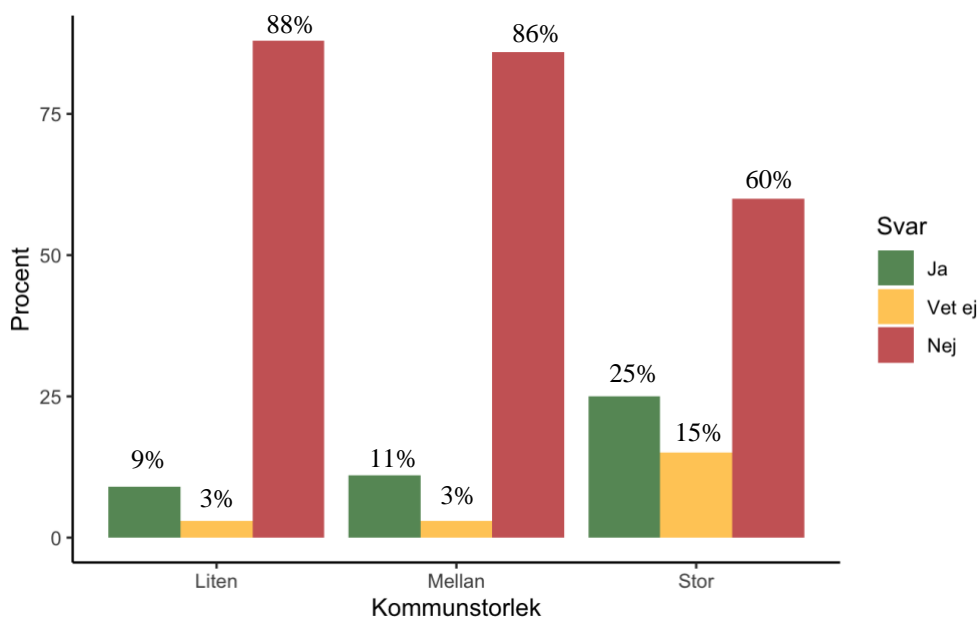
3.2.3 Tydlighet i krav



Figur 7. Framgår kraven tydligt i de markanvisningsavtal som tecknas?

87 procent av kommunerna svarade att kraven framgår tydligt i de markanvisningsavtal som tecknas. Vid uppdelning av kommunerna i storlek blev resultatet att de som har svarat nej är främst representerade av små kommuner med 29 procent samt 7 procent bland mellanstora kommuner. Små kommuner svarade ja 71 procent och mellanstora kommuner med 93 procent. Alla stora kommuner svarade att kraven framgår tydligt i markanvisningsavtalet.

3.2.4 Tekniska särkrav



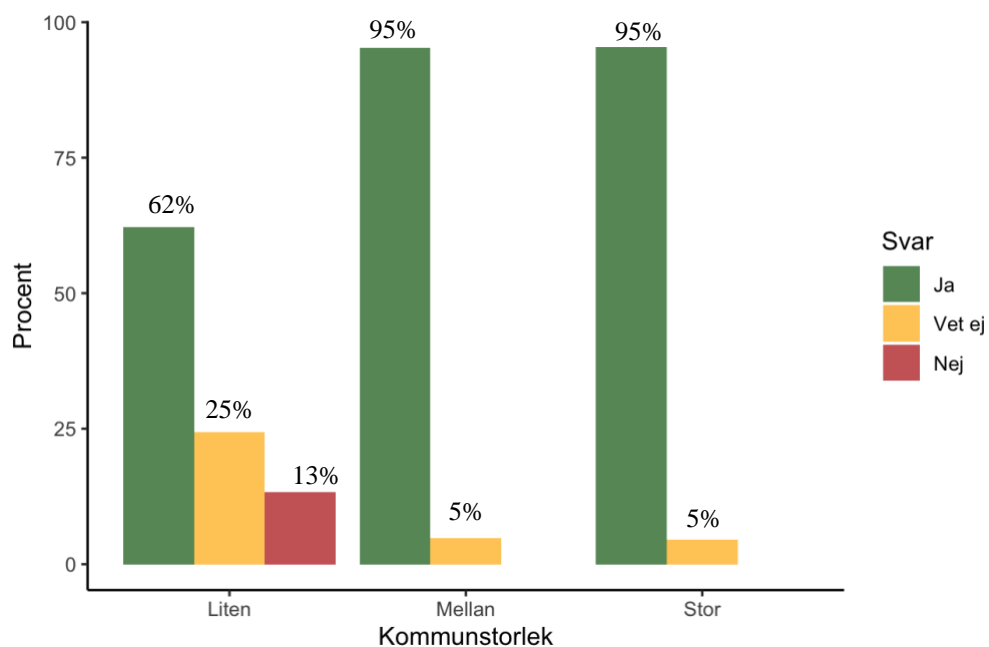
Figur 8. Ställer kommunen tekniska särkrav?

81 procent av kommunerna svarade att de inte ställer tekniska särkrav enligt 8 kap. PBL i markanvisningsavtal. 13 procent svarade ja och 6 procent svarade vet ej av alla kommuner. Bland små kommuner svarade 9 procent ja, 88 procent nej och 3 procent vet ej. Bland mellanstora kommuner svarade 11 procent ja, 86 procent nej och 3 procent vet ej. Bland stora kommuner svarade 25 procent ja, 60 procent nej och 15 procent vet ej.

Om man svarade ja kom svarande vidare till frågan om vilka tekniska särkrav som ställs. De tekniska särkrav som kommuner angav att de har ställt presenteras utan inbördes ordning nedan:

- Energikrav
- Gestaltning
- Materialval
- Maximalt CO2 utsläpp
- Miljöcertifiering

3.2.5 Uppföljning av ställda krav

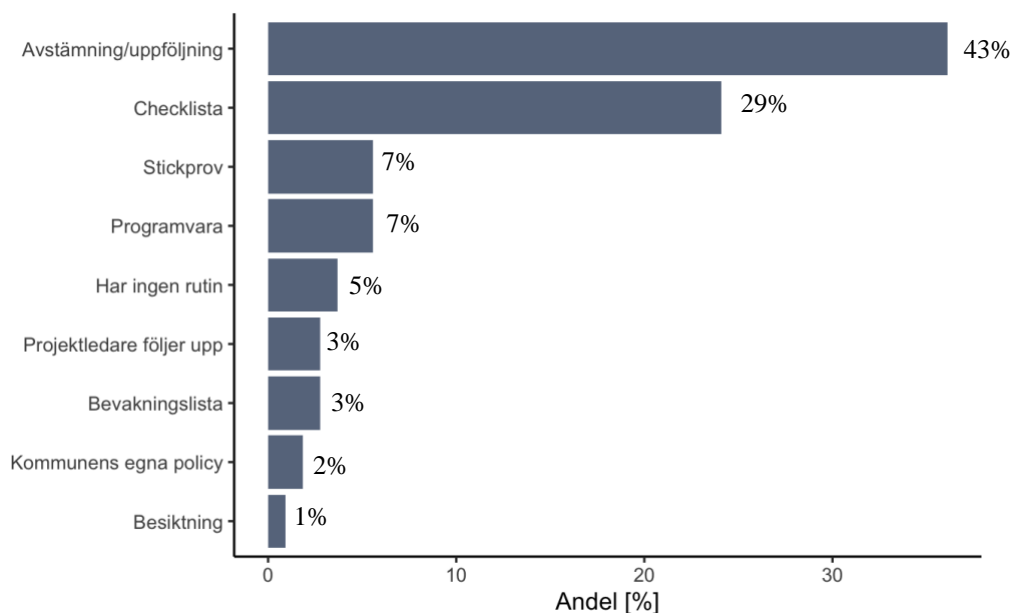


Figur 9. Följer kommunen upp de krav som är ställda i markanvisningsavtalet?

Av alla kommuner svarade 82 procent att de följer upp krav som är ställda i markanvisningsavtal. 5 procent svarade nej och 13 procent svarade vet ej. Vid uppdelning av kommunerna visar resultatet att 95 procent av mellanstora och stora kommuner följer upp kraven och 5 procent svarade vet ej. Bland små kommuner uppgav 62 procent att de följer upp de ställda kraven i markanvisningsavtalet, 25 procent svarade vet ej och 13 procent svarade nej.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

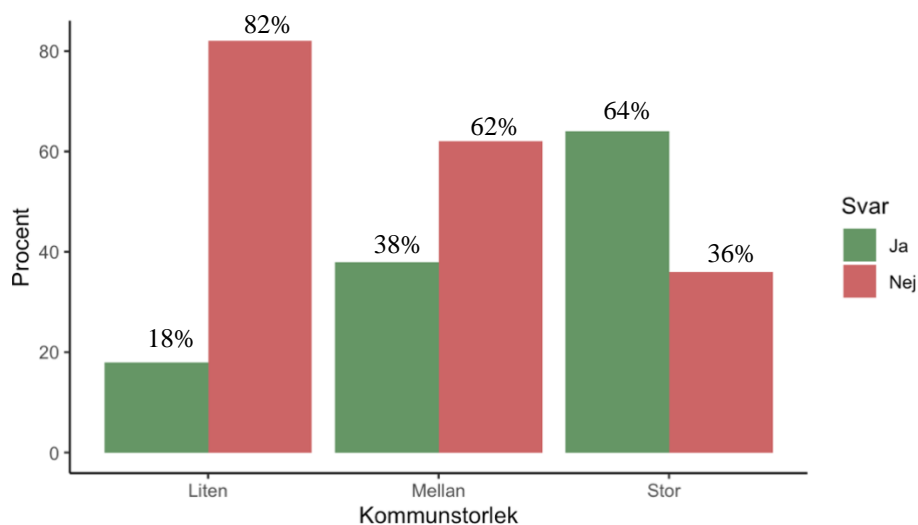
3.2.6 Rutin vid uppföljning



Figur 10. Vilken rutin använder kommunen för uppföljning?

Den rutin som flest kommuner använde vid uppföljning av ställda krav vid markanvisningar var avstämning/uppföljning där 43 procent svarade detta alternativ. 29 procent använde sig av checklista. 7 procent svarade stickprov, även 7 procent svarade programvara. 5 procent av de svarande angav att det inte har någon rutin. Både att projektledare följer upp och att ha en bevakningslista svarade 3 procent. Kommunens egen policy, 2 procent och besiktning 1 procent. Denna fråga var fritextsvar och har därefter kategoriserats av författarna.

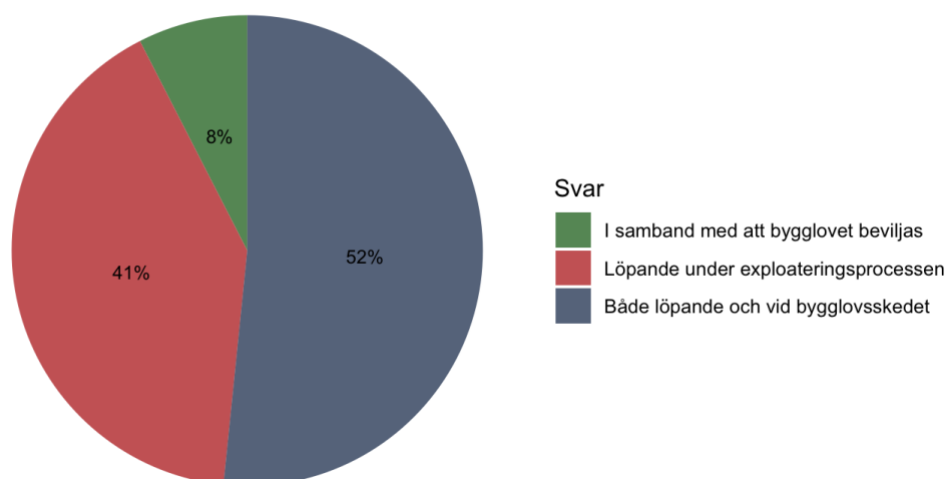
3.2.7 Uppföljning reglerat i avtal



Figur 11. Står det i markanvisningsavtalet/köpekontraktet om hur uppföljning av ställda krav ska ske?

65 procent av kommunerna svarade att det inte står i deras markanvisningsavtal/köpekontrakt om hur uppföljningen av de ställda kraven ska ske. 35 procent svarade ja. Vid uppdelning av kommunstorlek visar resultatet att 18 procent av små kommuner, 38 procent av mellanstora och 64 procent av stora kommuner svarar att det står i markanvisningsavtalet om hur uppföljningen ska ske av ställda krav.

3.2.8 Tidsskede för uppföljningen



Figur 12. När sker uppföljningen av de ställda kraven?

I frågan om när uppföljningen av de ställda kraven sker svarade 52 procent att det sker både löpande och vid bygglovsskedet. 8 procent svarade att det sker endast i samband med att bygglov beviljas. 41 procent svarade att det sker löpande under hela exploateringsprocessen.

3.2.9 Sanktioner

Frågan som ställdes i enkäten var om kommunen använder någon typ av sanktion om de ställda kraven i markanvisningsavtalet ej är uppfyllda. 70 procent av kommunerna svarade i enkäten att de använder någon typ av sanktion om byggaktören inte uppfyller de ställda kraven. Där 51 procent av de små kommuner, 86 procent av de mellanstora kommunerna och 77 procent av de stora kommunerna svarade ja på frågan om de använder sanktioner.

3.2.10 Typ av sanktion

Frågan som ställdes i enkäten var vad för typ av sanktion som kommunen använder. Resultatet visar att ekonomisk påföljd är en typ av sanktion där 47 procent av svaren var att denna sanktion används när kraven ej är uppfyllda. 31 procent av svaren angav att de använder hävning av avtal. 17 procent angav att det påverkade byggaktörens möjlighet för framtida markanvisningar vid ej uppfyllda krav och 5 procent svarade att bättring krävdes. I denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ i fritextsvar som därefter kategoriserats av författarna.

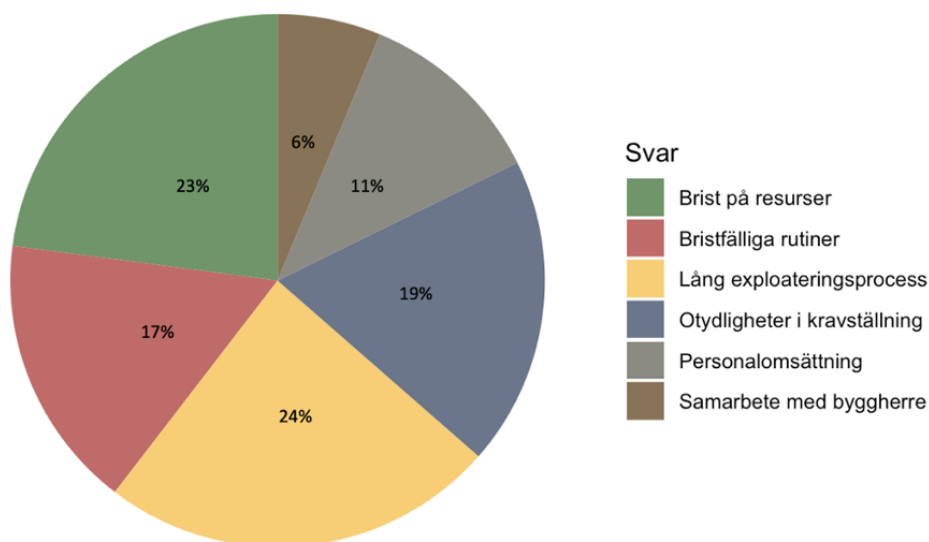
3.2.11 Svårigheter med att kontrollera om krav är uppfyllda

Frågan som ställdes i enkäten var om er kommun har upplevt att det finns ställda krav som är svåra att kontrollera ifall de uppfylls. 63 procent av kommunerna svarade att de har upplevt svårigheter med att kontrollera om kraven har uppfyllts eller inte. 37 procent svarade att de inte har upplevt att det finns ställda krav som är svåra att kontrollera. 20 procent av de små kommunerna svarade ja på frågan, medan mellanstora och stora kommuner svarade 38 procent respektive 68 procent ja på frågan.

3.2.12 Typer av krav som är svåra att kontrollera om de är uppfyllda

Frågan som ställdes i enkäten var vilka typer av krav är svåra att kontrollera om de är uppfyllda eller inte. 20 procent av svaren angav att gestaltningskrav är ett krav som är svårt att kontrollera om det är uppfyllt eller inte. Samma andel angav att ekologiska hållbarhetskrav är svåra att kontrollera. Därefter visade 15 procent av svaren att tekniska krav anses vara svåra att kontrollera. Andra typer som ansågs svåra att kontrollera om de är uppfyllda var, sociala hållbarhetskrav, 8 procent, otydlighet i krav 8 procent, arbetsrättsliga, 7 procent ekonomiska hållbarhetskrav, 5 procent, upplåtelseform, 3 procent, samt bilpool, 3 procent, hålltider, 2 procent. I denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ i fritextsvar som därefter kategoriserats av författarna.

3.2.13 Svårigheter med uppföljningsprocessen



Figur 13. Vad är svårigheterna med uppföljningsprocessen?

I frågan om vad kommunerna ser för svårigheter med uppföljningsprocessen gavs exempel i enkäten som otydliga krav som är svåra att följa upp, brist på resurser, samarbete med byggaktör, bristfälliga rutiner, utdragna processer eller annat. 24 procent svarade att den långa exploateringsprocessen bidrar till svårigheter då detta kan påverkas av förändringar i marknaden eller organisation. 19 procent svarade att det var otydligheter i kravställning. 17 procent av kommunerna har bristfälliga rutiner. 23 procent har brist på resurser. 11 procent svarade att på grund av personalomsättning uppstår svårigheter med uppföljningsprocessen. 6 procent svarade att samarbete med byggaktör bidrog till svårigheter med uppföljning. I denna fråga var det möjligt att ange flera svarsalternativ i fritextsvar som därefter kategoriserats av författarna.

3.3 Felkällor

Eventuella felkällor från enkätresultatet är att respondenterna inte är tillräckligt insatt i ämnet eller arbetar med just dessa frågor. En annan felkälla kan vara den kategorisering som har gjorts av författarna på de frågor med fritext där en tolkning av svar kan ha gjorts felaktigt.

4. Fallstudie

Detta avsnitt avser att presentera den fallstudie som har genomförts där vardera utvald kommuns projekt kommer att redovisas. Fallstudien är gjord genom att en kommun i varje kategori från tabell 1 har valts ut till intervju.

4.1 Inledning

Fallstudien är gjord utifrån ett bostadsprojekt i tre olika kommuner, se tabell 2 nedan, som är markanvisade. Urvalet är gjort utifrån att kommunen har tilldelat markanvisningen efter år 2015, där projektet är slutfört samt uppföljning har gjorts. Ett projekt från vardera kommun har studerats och kompletterats med en intervju. Kommunerna som valts ut är Örkelljunga, Vellinge och Linköping kommun där nämnda i samma ordning är inom små, mellan och stora kommuner. Notera att kommunerna inte är representativa för sin grupp eftersom syftet med fallstudien är att fördjupa kunskapen om kravställning och uppföljning vid markanvisning kopplat till ett specifikt projekt.

Tabell 2. Utvalda kommuner med befolkningsmängd, projektnamn samt datum för genomförd intervju. Befolkningsmängden är hämtad från SCB 2022.

Kommun	Befolkningsmängd	Projekt	Genomförd intervju
Örkelljunga	10 455	Roddaren	27 mars 2024
Vellinge	37 821	Campusområdet	21 mars 2024
Linköping	166 673	Vallastaden	9 april 2024

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar



Figur 14, Geografisk översikt över utvalda kommuner för fallstudien. (iStock 2019, bearbetad av författarna)

De områden som intervjufrågorna fokuserade på var:

- *Kommunens arbetsätt och ambition med markanvisning*
- *Frågor gällande projektets kravställning och uppföljning*
- *Diskussion om eventuell förbättringspotential i uppföljningsprocessen*

Författarna kontaktade utvalda kommuner via mejl med en intervjuförfrågan, en beskrivning av studiens syfte och förfrågan om ett relevant projekts dokument och handlingar. Intervjun har sin grund i frågor som bygger på enkätfrågorna, se bilaga 2 för intervjufrågorna. Samtliga intervjuer utfördes enligt samma plan, utöver dessa kunde även följdfrågor ställas beroende på svar. Författarna meddelade respondenterna ämnet men inte specifika frågor före tidpunkten för intervjuerna. Intervjuerna genomfördes digitalt genom videosamtal där en författare ställde frågor och den andra förde anteckningar. Samtalen spelades in efter godkännande av respondenten och transkribering gjordes efter varje intervju.

Kommunerna och exploateringsprojekt som valts ut till fallstudien kommer att presenteras nedan, däremot är respondenten anonym då författarna anser att det inte är relevant för studien. Material från fallstudierna är offentliga handlingar och därmed finns inga känsliga uppgifter.

4.2 Örskelljunga kommun

Örskelljunga är en liten kommun med 10 455 invånare som är belägen i norra Skåne. Projektet som är utvalt tillsammans med kommunen är ett bostadsområde som är 8500 m² stort och är en del av ett större område som blev detaljplanelagt år 1979.



Figur 15. Karta över berört område från bilaga i markanvisningsavtal.

Kommunen gjorde projektet över det berörda området, se figur 15, med en direktanvisning. I markanvisningsavtalet, som signerades 2019-10-19, hänvisar kommunen till sitt dokument "Riktlinjer för markanvisningar". Det står även att vid oklarheter om avtal ska riktlinjerna beaktas. Avtalet omfattar bland annat kostnadsansvar, avtalets giltighetstid och markpris vid överlåtelsen. Inga ytterligare krav hade ställts i projektet.

4.2.1 Resultat Örskelljunga kommun

Örskelljunga kommuns ambition med markanvisningar är att kunna styra lokaliseringen av samhällsbyggnaden. Markanvisning är den typ av tilldelningssätt som kommunen föredrar eftersom de då har möjlighet att behålla kontrollen tills att exploateringen är färdig. Kommunen brukar vanligtvis skriva in i avtalet att om exploatören inte fullföljer vad som överenskommit kan kommunen bryta avtalet. Fördelen som ses med detta är att kommunen då inte avyttrat marken utan fortsatt har den i sin ägo. Krav som kommunen ställer vid markanvisning är utformningskrav samt fördelning av kostnader för planarbete och sanering. Gällande kravställning som sträcker sig utöver de regleringarna om tekniska särkrav enligt 8 kap. PBL är det inget som kommunen övervägt eftersom det inte varit aktuellt. Dock ser kommunen att det hade varit ett bra verktyg för att kunna uppnå hållbarhet. Detta genom att kunna ställa hårdare krav på

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

exempelvis effektivitet gällande energi men att det i dagsläget inte är aktuellt på grund av att det inte finns en konkurrenssituation i kommunen.

Den rutin som kommunen arbetar med generellt vid uppföljning av ställda krav är att en avstämning görs under bygglovsskedet. Utöver detta finns ingen rutin för uppföljning vid andra skeden i exploateringsprocessen. I utvalt projekt hade ingen uppföljning utförts vid bygglov eller färdig byggnation.

Kommunen angav att det var lågt exploateringstryck men att vid mer attraktiva områden var det högre och att markanvisningstävlingar då kunde anordnas. Men till största delen utfördes direktanvisningar till lämpliga byggaktörer. I det studerade projektet var det en byggaktör som tidigare har byggt hyresrätter i linje med kommunens visioner som tog kontakt och hade förslag till exploatering. Det var en äldre detaljplan på området och en ny togs fram tillsammans med byggaktören.

Örkelljunga kommun angav att tid och resurser inte är tillräckliga för att ha möjlighet till att utföra uppföljningar av projekt. Det saknas rutiner och arbetsstrategier och detta var något som angavs som en förbättringspotential till uppföljningsprocessen. En strävan finns för att i framtiden kunna följa upp projekt. Kommunen upplever problem med demografin och att efterfrågan på hyresrätter är hög och att det nästan inte finns bostadsrätter i kommunen. Detta ger inte incitament till att bygga bostadsrätter eftersom kalkylen inte går ihop. Därmed finns inget syfte för kommunen att styra upplåtelseformen i markanvisningen till bostadsrätter eftersom det inte skulle finnas något intresse från byggaktörer.

Kommunen anser att bättre rutiner för uppföljning skulle underlätta processen och att se till att uppföljning sker. Även att införa ett avsnitt för hur uppföljning ska gå till riktlinjerna för markanvisningar skulle ge en starkare grund om det sker personalomsättning.

4.3 Vellinge Kommun

Vellinge kommun är en mellanstor kommun med 37 452 invånare som är belägen i södra Skåne. Projektet, som är utvalt tillsammans med kommunen, är ett utvecklingsområde i stadens västra del. Området har en detaljplan som vann laga kraft 2016-10-14, *Vellinge 99:24 m.fl. bostäder mm norr om kommunhuset*.

En markanvisningstävling anordnades 2015-10-16 där en inbjudan skickades ut till byggaktörer. I inbjudan ställdes bland annat krav gällande hålltider, gestaltningskrav, hållbarhetskrav inom ekonomiska, ekologiska och sociala. Inget markanvisningsavtal tecknades och signering av köpeavtal gjordes 2017-03-02. Område A, se figur 16 nedan, är det som valts ut som fallstudie i Vellinge kommun och består av 1840 m² bruttototalarea.



Figur 16. Områdesindelning från inbjudan till markanvisningstävling.

4.3.1 Resultat Vellinge kommun

Vellinge kommun uppgav att deras ambition med markanvisning är att dels styra befolkningsutvecklingen, styra vilka delar av kommunen som ska växa samt tillväxttakt. Kommunen angav även att styra vilken upplåtelseform som det ska vara eftersom de har ett högt exploateringsstryck och ett högt markvärde. I intervjun uppgav respondenten att 90 procent blir bostadsrätter i den privata exploateringen och det finns en hög efterfrågan på dessa. Genom kommunens markinnehav kan de styra att det inte endast byggs bostadsrätter.

Vellinge kommuns arbete med kravställning i markanvisningar är efter en hållbarhetsplan och deras riktlinjer för markanvisningar. De ser hållbarhet som en viktig del att alltid ha med i markanvisningar och värdesätter att företagen som lämnar anbud ligger i framkant inom hållbarhetsarbetet. Vidare uppgav kommunen att de i 90 procent av fallen använder sig av markanvisningstävlingar.

I Vellinge kommuns markanvisningsavtal ingår ofta tekniska särkrav trots att de egentligen är utan verkan. Kommunen anser att det fungerar eftersom kommunen har en hög efterfrågan från byggaktörer som gärna vill exploatera i kommunen. Vidare förklarar kommunen att det finns en ömsesidig respekt mellan avtalsparterna att avtalet ska uppfyllas vid tilldelning av markanvisning.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

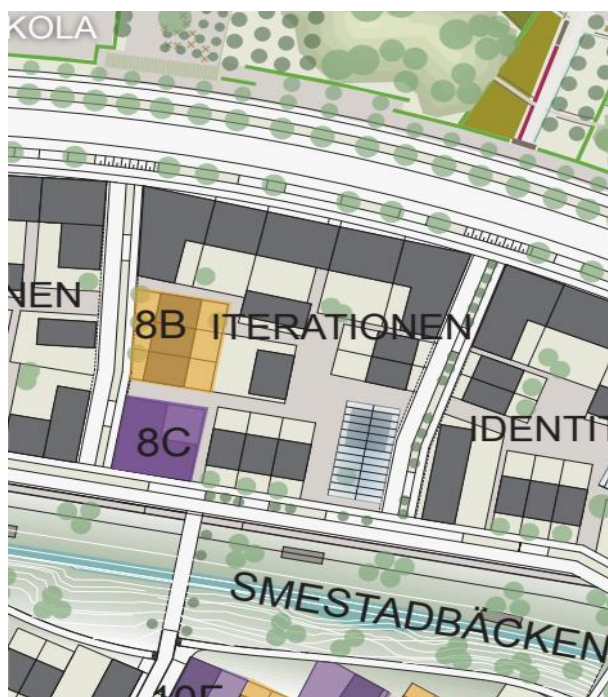
Den uppföljning som kommunen använder är med en programvara i deras diariesystem där det läggs in en påminnelse på avtalet som faller ut till ansvarig projektledare efter en viss tid. Detta system skickar ut en notis via mejl efter den period som notisen lades in på. Då kan uppföljning göras av de krav som avtalats och om det inte har blivit uppfyllt kan exempelvis vite erläggas. Vellinge kommun angav även att de försöker att undvika att knyta uppföljningen till en viss person utan till en avdelning så att vid eventuell personalomsättning påverkas inte uppföljningen. Ingen uppföljning av energikrav görs av kommunen mer än en energiprognos vid bygglovsskedet då det anses vara svårt att göra en uppföljning på samt brist på tid.

I utvalt projekt var det bland annat gestaltungs- och hållbarhetskriterier som skulle uppfyllas. Däribland fanns krav på social hållbarhet som var en viktig kravställning i avtalet. Viten fanns kopplat till hålltiderna. Det fanns inga viten eller andra påföljder kopplade till om kraven eller de andra faktorerna inte uppfylls. Den uppföljning av kraven som gjordes i projektet i Vellinge, var vid bygglovsskedet samt att det utgick vite till byggaktören på grund av att avtalade hålltider inte uppnåddes.

De sociala kraven som ställdes i köpeavtalet har det inte gjorts någon uppföljning av. Detta berodde på avsaknad av resurser hos kommunen. Detta är en svårighet som kommunen såg med uppföljningsprocessen att krav som hålltider är enkla att följa upp då de är konkreta och tydliga. Men krav som social hållbarhet och energikrav ses som svåra att följa upp då de inte är lika konkreta. Att ställa otydliga krav ger en ovisshet då avtalsparterna kan ha en olik uppfattning om vad ett krav innebär. Däremot uppgav Vellinge kommun att om projektet inte skulle bli som avtalats så blir det svårt för byggaktören i framtiden att få en ny markanvisning och att det därmed finns incitament för byggaktören att uppfylla det krav som avtalats. De förbättringsmöjligheter som Vellinge kommun ser är att arbeta med krav som är mät- och uppföljningsbara.

4.4 Linköping kommun

Linköpings kommun är en stor kommun med 166 673 invånare belägen i mellersta Östergötland. Projektet, som är utvalt tillsammans med kommunen, ligger i den nya stadsdelen Vallastaden som är belägen i stadens sydvästra del. Syftet med den nya stadsdelen är att den ska knyta ihop universitetet med staden. Detaljplanen för området vann laga kraft 2013-10-16. Linköpings kommun anordnade under år 2019 en markanvisningstävling som innefattade 185 bostäder fördelat på elva tilldelningsområden. Fallstudien kommer att fokusera på fastigheten Iterationen 4 belägen i Vallastaden och är ett av tilldelningsområdena, se figur 17 nedan. Iterationen 4 hade en byggrätt med 1497 m² bruttototalarea för bostäder. Projektet färdigställdes 2023-05-17. I prospektet ställdes ett antal grundläggande krav gällande bland annat antal våningar och parkering. Sedan användes utvärderingskriterier där byggaktören i förhand fick reda på vilka kriterier som gav olika poäng. I utvärderingskriterierna fanns bland annat energikrav, solenergi, arbetsmarknad, träbyggnadsteknik och socialt idékoncept.



Figur 17. Områdesindelning från prospekt till markanvisningstävling. Utvalt projekt, fastigheten Iterationen 4, är markerad i lila med beteckning 8C.

4.4.1 Resultat Linköping kommun

Linköpings kommun angav att en ambition med markanvisning är att tillgodose kommunens ansvar gällande bostadsförsörjning. Exploateringsstrycket i kommunen har upplevts som högt under en längre tid, dock har en inbromsning märkts på grund av den nuvarande lågkonjunkturen. Kommunen använder främst tävlingar för att konkurrensutsätta. Löpande under alla projekt i kommunen arbetar de med att ständigt ha kontinuerlig kontakt med byggaktören för att löpande följa upp under projektets gång. Detta skapar en möjlighet för byggaktören att ställa frågor men också för kommunen att på ett nära sätt följa utvecklingen och vara behjälplig i processen.

I markanvisningstävlingarna används en del fasta krav som alla bidrag ska uppfylla men det finns också olika typer av utvärderingskriterier för att jämföra anbuden. I det studerade fallet publicerade kommunen en lista med ett antal kriterier där exploatörerna kunde bestämma vilka krav de ville uppnå i projektet och där de även var medvetna om hur många poäng som de olika kraven gav. Sedan utvärderades tävlingsbidragen genom att summera ihop totala poängen. Efter att en vinnare utsetts överfördes de krav och utfästelser från tävlingsbidraget till markanvisningsavtalet som strikta krav. I andra fall har kommunen arbetat med att formulera en målbild och byggaktören har då fått lämna ett bidrag om hur deras projekt skulle uppfylla den målbilden. Syftet med detta arbetsätt var att dra nytta av byggaktörernas erfarenhet och ge utrymme till nya innovationer för att få in aspekter som kommunen inte hade beaktat. Även för detta arbetsätt översattes kraven som lämnats in av byggaktören vid tävling till uppföljningsbara parametrar i markanvisningsavtalet.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

I de fall som kommunen ställer gestaltningskrav följs det upp i samband med bygglovsprocessen och är det krav som inte går att utläsa från bygglovshandlingarna översätts de till en checklista som går att följa upp. Vad det gäller hur tekniska särkrav tolkas är en gråzon enligt kommunen om vad som räknas som ett tekniskt särkrav eller inte. Exempelvis i det studerade projektet gavs det extra poäng om en konstruktion i trä användes, vilket då gav en större möjlighet att vinna tävlingen. Däremot var det inget strikt krav för att få lämna in ett bidrag och möjligheten att vinna tävlingen kvarstod.

I uppföljningen av projektet användes en extern kvalitetsgranskare, som även används i uppföljningsprocessen av hela Vallastaden. Anledningen till att en extern granskare användes var på grund av omfattningen och komplexiteten i hela utvecklingsområdet Vallastaden. I andra projekt har kommunen en intern granskning. Uppföljningen av projektet utfördes med stöd av en checklista för samtliga krav och utfästelser som byggaktören lämnade i tävlingsbidraget och som därmed även fanns i markanvisningsavtalet.

Det utfördes först en uppföljning i samband med att byggaktören sökte bygglov genom att stämma av mot en checklista. Sedan utfördes en uppföljning när byggnationen var färdigställd även denna med hjälp av en checklista för att säkerställa att byggaktören uppfyllde de krav och utfästelser som getts. Kommunen anger att det sker ytterligare en uppföljning ca 12–24 månader efter där exempelvis byggaktören ska lämna in en energideklaration till kommunen. Kommunens generella ambition gällande uppföljning är att arbetssättet ska vara med redan från början. När grundkraven och utvärderingskriterierna formuleras i tävlingsbidraget ska det redan finnas en plan och tanke om hur dessa ska skrivas in i avtalet på ett sätt så att de går att följa upp enkelt.

De grundkrav som ställdes i projektet var krav gällande ansvar för markutredningar och myndighetskrav. Även grundkrav gällande vatten och avlopp, dagvatten, vilken energikälla som ska användas, avfallshantering, gemensamhetsanläggningar, bruttototalarea, våningsplan, kommunikation och parkering exempelvis bilpool och parkeringsköp.

Ytterligare krav som ställdes i projektet som byggaktören lämnat in var att de skulle uppfylla var gällande lägenhetsstorlek, hyresnivå samt att en del av de nyproducerade lägenheterna skulle vara urskiljningsbara uthyrningslägenheter. I det utvalda projektet var upplåtelseformen valfri. Även sociala krav ställdes, såsom att i projektet involvera personer som hamnat utanför arbetsmarknaden men också boendesamverkan vilket innebär att tidigt tilldela lägenheterna så att de framtida boende har möjlighet att vara med att påverka processen. Ytterligare krav som ställdes var att byggaktören skulle uppföra vinterträdgårdar, skapa någon typ av detalj som syns av allmänheten som skapar kreativitet och lekfullhet och även att det ska finnas produktion av solenergi.

Kommunen ser inte några större svårigheter i uppföljningsprocessen. De tror att det är på grund av att de ställer krav som är tydliga och uppföljningsbara. Ett exempel ges gällande bilpool, byggaktören i detta projekt skulle lämna in ett avtal som hade tecknats med en aktör för bilpoolen som gällde fem år framåt innan bygglovet söktes. Detta angavs även tydligt i tävlingsprospektet. Likadant vad det gällde det sociala kravet, om

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

att inkludera personer som står utanför arbetsmarknaden i projektet, krävde kommunen in anställningsavtal för att kontrollera att kravet uppfylldes.

Kommunen anser att det är viktigt att redan i utformningen av utvärderingskriterierna till tävlingen, att tänka till för att formulera kraven på ett sätt som är uppföljningsbart. De betonar också vikten av att vara medveten redan vid formuleringen att detta ska följas upp i ett senare skede och på vilket sätt det ska göras.

4.5 Felkällor

Eventuella felkällor från fallstudierna är att respondenterna inte har arbetat med just det utvalda projektet vilket kan göra att det finns bortfall av information. En annan felkälla kan vara att svaren inte är uttömmande. Detta kan bero på att författarna kan ha missat att ställa rätt fråga eller att respondenten kan ha glömt någon information.

5. Analys och diskussion

Följande avsnitt kommer att analysera och diskutera resultatet från enkätstudien och fallstudien.

5.1 Inledning

Avsnittet kommer att presenteras utifrån rapportens frågeställning. Dessa är:

- *Vad är kommunens ambition med markanvisning?*
- *Hur ställer kommunen krav på byggaktörer vid markanvisning*
- *Hur följer kommunen upp de krav som ställs vid markanvisning?*

Avsnittet kommer även att innehålla författarnas syn på hur kravställning och uppföljningsprocessen kan förbättras med hjälp av insyn från studiens resultat.

5.2 Vad är kommunens ambition med markanvisning?

Följande avsnitt analyserar frågeställningen om vad kommunens ambition med markanvisning är utifrån resultatet.

Den beskrivning av Sveriges samhällsbyggande, som tidigare presenterats i avsnitt 2, visar att kommuner som myndighet har begränsad möjlighet under exploateringsprocessen att reglera eller ställa krav i exempelvis detaljplan. Däremot som markägare har kommunen möjlighet att ställa fler krav och villkor genom försäljning av kommunal mark. Det visas i enkäten att kommunen har en vilja att ställa krav eftersom många olika typer av krav uppges ställas av kommunen. Kommunens ambition med markanvisningar spelar stor roll eftersom det är avgörande för hur exploateringen fortgår. Kommuner, som har ambitioner att styra markanvändningen utöver vad planlagstiftningen medger, bör därför använda verktyget markanvisning för att kunna ställa krav på byggaktören och därmed uppnå sin ambition. Resultaten från enkätstudien och den genomförda fallstudien bidrar med en inblick i kommuners användning av markanvisningar.

Resultatet i enkätstudien visar att kommuner använder markanvisning för att uppfylla främst tre ambitioner. Dessa är att *främja hållbar stadsutveckling, säkerställa kvalitet samt garantera genomförbarhet*.

Ambitionen att främja en hållbar stadsutveckling är ett komplext arbete eftersom det kräver både att lagstiftningen ska följas samtidigt som samarbete med byggaktörer och inom kommunens olika avdelningar ska ske. För att nå ambitionen om att hållbar stadsutveckling i kommunen ska främjas behöver flera olika verktyg användas i exploateringsprocessen. Markanvisning är ett av verktygen som ger kommuner möjlighet att påverka detta genom att ställa krav på byggaktören för den mark som tilldelas. Detta visas även i tidigare genomförda studier där markanvisning är ett viktigt verktyg för att forma den långsiktiga samhällsutvecklingen.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

Att säkerställa kvaliteten syftar till att kommunen ska säkerställa att projektet blir som ambitionen med markanvisningen är. Från enkätresultatet angav kommuner att säkerställa kvalitet är exempelvis att uppfylla gestaltungsprogram, bedömning av lämplighet av plats och utformning av byggnation samt att slutresultatet ska bli så bra som möjligt med de tillgängliga resurserna. Författarna drar kopplingen att dessa angivna ambitioner som att främja hållbar stadsutveckling och att säkerställa kvalitet kan vara kommunens sätt att implementera miljömålet God bebyggd miljö, som presenteras i avsnitt 2.1, i deras arbete med hållbar samhällsplanering. Miljömålet innebär bland annat att byggnader ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och ha en hållbar bebyggelsestruktur vilket kan kopplas till ambitionen att främja hållbar stadsutveckling med markanvisning. Miljömålet innebär även att en långsiktig god hushållning med mark ska främjas vilket kan kopplas till kommunens ambition att säkerställa kvaliteten i en markanvisning.

Ambitionen med att garantera genomförbarhet med en markanvisning är av stor betydelse enligt författarna. Om genomförda markanvisningar inte skulle resultera i färdigställda projekt skulle trovärdigheten hos kommunen kunna försämrats. Detta i sig hade kunnat leda till en osäkerhet på marknaden vilket hade kunnat leda till färre investeringar och försämrad kvalitet i bygg- och fastighetssektorn. Genomförbarheten är viktig då det till stor del handlar om att bibehålla förtroendet för kommunen som markägare men framför allt som myndighet.

Andra ambitioner som anges i enkäten är att byggaktörer inte ska köpa mark på spekulation, att ha tydlig ansvarsfördelning samt tillgodose finansiering för kommunen. I fallstudien anges att samtliga kommuner har en stor markreserv och att kommunen då har möjligheten att använda markanvisning som ett verktyg för att styra exploateringen i linje med kommunens ambition.

I fallstudien angav Örkelljunga kommun att deras ambition är att styra markanvändningen genom exploaterings lokaliserings, vilket speglades i avtalets krav. I fallstudien uppgav Örkelljunga kommun att de upplevde ett lågt exploateringsstryck och i det studerade projektet kontaktade byggaktören kommunen i syfte att genomföra en direktanvisning. Detaljplanen togs fram i samarbete mellan kommun och byggaktör vilket är typfall 4 i exploateringsprocessen, se figur 4. Vellinge kommun angav i fallstudien att en av deras ambitioner var att ha en hållbar stadsutveckling. I det studerade projektet från Vellinge kommun var det typfall 3 i exploateringsprocessen, se figur 4. Det innebär att det fanns en framtagna detaljplan när markanvisningstävlingen anordnades. Vellinge kommun angav att de upplevde ett högt exploateringsstryck. Kommunen använder markanvisning som ett verktyg för att uppnå kommunens ambitioner genom de krav som de ställer i avtalet, såsom att styra upplåtelseform och hållbarhetsarbete. I fallstudien angav Linköpings kommun att deras ambition med markanvisning främst är att uppnå kommunens mål gällande bostadsförsörjningsansvar. Kommunen uppgav att de har haft ett högt exploateringsstryck senaste åren. De använder sig främst av tävlingar för att konkurrensutsätta vilket fungerar väl när ett intresse från byggaktörernas sida finns. I det valda projektet för Linköpings kommun fanns det även i detta projekt en framtagna

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

detaljplan när byggaktören valdes ut, vilket är typfall 3 i exploateringsprocessen, se figur 4.

Författarna anser att kravställningen i projektet i Linköpings kommun var mer utförlig än vad kommunens angivna ambition var, då kraven i projektet var omfattande och sträckte sig över flera områden utöver bostadsförsörjningen. Däremot har författarna upplevt att i de två andra projekten i Vellinge och Örkelljunga kommun har ambitionen med markanvisningen speglats i vilka krav som kommunerna ställde i markanvisningarna.

5.3 Hur ställer kommunen krav på byggaktörer vid markanvisning?

Följande avsnitt analyserar frågeställningen om hur kommunen ställer krav på byggaktörer vid markanvisning. Frågeställningen är indelad i olika underrubriker.

5.3.1 Kravställning

Resultatet av enkäten visar att de krav som de svarande kommunerna ställer vid tecknade av markanvisningsavtal faller huvudsakligen under tre kategorier. Dessa är *ekonomiska krav, ekologisk hållbarhet samt hålltider*. Bland svaren fanns även krav om gestaltning, sociala hållbarhetskrav, tekniska krav, arbetsrättsliga krav, upplåtelseform, seriös byggaktör och byggnadsskyldighet. Ett av de krav som ställs av kommunerna är att det ska vara en seriös byggaktör och att byggnadsskyldigheten ska upprätthållas, med syftet att säkerställa projektets genomförande. I enkätresultatet presenterades även kommentarer angående vilka krav som ställs där kommuner framhöll att det inte är möjligt att fastställa generella krav eftersom byggaktörer och projekt har olika förutsättningar.

I enkäten undersöktes det om kraven som kommunen ställer vid markanvisningen framgår tydligt i markanvisningsavtalet eller köpeavtalet, resultatet visar att över 80 procent svarade *ja*. Värt att belysa i denna fråga är att vid uppdelning av små, mellan och stora kommuner skiljer det sig i resultatet mellan storlekarna. Alla stora kommuner svarade att de alltid anger kraven tydligt i markanvisningsavtalet. Bland mellanstora kommuner svarade 7 procent *nej* och bland små kommuner svarade 29 procent *nej* till att kraven anges tydligt.

Det är viktigt att notera att kommunens ambitioner med markanvisningen, som diskuteras i avsnitt 5.2, har en påverkan på hur kravställningen utformas. I fallstudien från Örkelljunga kommun, specificerades krav såsom hålltider, kostnadsfördelning och markpris. Trots en hänvisning till kommunens riktlinjer för markanvisning, fanns det inga ytterligare krav specificerade i markanvisningsavtalet. Däremot återspeglade kravställningen i projektet i Vellinge kommun deras ambitioner, där hållbarhetskriterier ansågs vara en viktig del. Likaså framgick det tydliga krav i det undersökta projektet i Linköpings kommun, där kravställningen var mer specificerad. Vid närmare undersökning av kommunstorlekarna kan det kopplas till det resultat som enkäten gav i frågan om tydlighet i kravställning.

5.3.2 Tekniska särkrav

Kommuner får inte ställa tekniska särkrav enligt PBL, som beskrivs i avsnitt 2.6, dock visar resultatet i enkäten att över en tiondel av kommunerna ändå uppger att de ställer dessa krav. Det tyder på en avvikelse från den lagstiftning som finns och kan indikera på varierande tolkningar och tillämpningar av PBL:s regler om tekniska särkrav bland kommuner. Enligt enkätresultatet är det främst stora kommuner som ställer tekniska särkrav medan små och mellanstora kommuner ställer dessa krav i en lägre utsträckning.

I fallstudien från Linköpings kommun fanns utvärderingskriterier i tävlingsinbjudan såsom träbyggnation och energikrav. Dock står dessa kriterier endast som poänggivare i tävlingsinbjudan, vilket innebär att de inte utgör strikta krav som kommunen ställer på byggaktören. Därför är det inte helt klart om dessa kan klassas som tekniska särkrav ställda av kommunen, då det är byggaktören själv som bestämmer vilka kriterier de väljer att uppfylla. I fallstudien från Vellinge kommun framkom det att kommunen ibland ställer tekniska särkrav trots att de är utan verkan. Kommunen anser ändå att detta tillvägagångssätt fungerar eftersom det finns ett högt exploateringsstryck och ett gott samarbete med byggaktören. Detta leder till en gråzon kring definitionen av tekniska särkrav, då det saknas en entydig definition.

5.3.3 Kopplingen mellan exploateringsstryck och kravställning

Baserat på resultaten i fallstudien framkommer det att kommuner med högt exploateringsstryck tillämpar typfall 3 i exploateringsprocessen enligt figur 4, medan kommuner med lågt exploateringsstryck tillämpar typfall 4. I kommuner med lågt exploateringsstryck involveras byggaktören av kommunen i exploateringsprocessen redan vid utformningen av detaljplanen. Vid högre exploateringsstryck blir byggaktören involverad efter att detaljplanen redan har tagits fram av kommunen. I kommuner med högt exploateringsstryck kan kommunen ha en större möjlighet att ställa mer detaljerade krav och eventuellt till och med tekniska särkrav, då byggaktören tenderar att vara mer benägen att acceptera sådana krav.

I jämförelse med enkätresultaten framgår det att små och mellanstora kommuner i mindre utsträckning ställer tekniska särkrav enligt PBL, vilket sannolikt kan bero på ett lägre exploateringsstryck. I kommuner med ett högre exploateringsstryck kan det innebära att kommunen ställer fler detaljerade krav och även i vissa fall tekniska särkrav eftersom byggaktören är mer villig att acceptera detta. Detta kan indikera på en koppling mellan exploateringsstrycket och kommuners tendens att ställa tekniska särkrav.

5.4 Hur följer kommunen upp de krav som ställs vid markanvisning?

Följande avsnitt analyserar frågeställningen om hur kommunen följer upp de krav som ställs vid markanvisning. Frågeställningen är indelad i olika underrubriker.

5.4.1 Uppföljningsprocessen

I enkäten ställdes frågan om det sker en uppföljning av ställda krav i markanvisningar där 82 procent angav att de följer upp de krav som är ställda. Resultatet för små kommuner visar att 62 procent följer upp, 13 procent följer inte upp och 25 procent vet inte om uppföljning sker. För både mellanstora och stora kommuner svarade 95 procent att de har en uppföljning och resterande 5 procent svarade vet ej. Detta resultat visar på skillnaden mellan mindre och större kommuner. Enkäten undersöker endast om kommuner följer upp kraven men tar inte hänsyn till vilka av kraven som följs upp. En relativt hög andel svarade att de har en uppföljning i enkäten, vad som dock visas i fallstudien var att endast vissa av de ställda kraven följs upp. Därmed kan det inte dras någon slutsats från resultatet av enkäten om de kommuner som svarat att de följer upp krav avser samtliga krav eller endast några av krav.

Uppföljningen sker enligt enkätresultatet i störst utsträckning både löpande under exploateringsprocessen och vid bygglovskedet, även en stor andel svarade att det sker löpande under hela exploateringsprocessen. I fallstudien undersöktes frågan djupare om hur uppföljning sker i kommunen när exploateringen är färdigställd. Resultatet visade att en av tre kommuner utför en uppföljning när byggnationen är färdig. Vissa typer av krav kräver att en uppföljning utförs efter att byggnationen är färdigställd, eftersom de kan kräva en visuell kontroll eller inskickade dokument för att intyga att kraven är uppfyllda. Avsaknad av uppföljning efter färdigställd byggnation kan leda till en bristande kvalitetssäkring av projektet. Det kan även minska incitamentet för byggaktörer att följa kravställningen.

Planmonopolet ger kommuner möjlighet att reglera markanvändningen till viss del, där markanvisning utgör ett verktyg för att ytterligare styra denna process och kunna reglera mer än vad som är möjligt i detaljplan, se avsnitt 2. Om inte tillräcklig uppföljning sker kan det försvaga värdet av markanvisning som verktyg. Detta pekar på vikten av att säkerställa en uppföljning även efter att byggnationen har slutförts för att garantera att kraven som ställts uppfylls. Att låta byggaktören ha ansvar utan tillräcklig kontroll kan leda till ett resultat som inte är i linje med vad kommunens ambition var för samhällsutvecklingen. Däremot kan byggaktören ha som incitament att bygga i enlighet med kravställningen i markanvisningsavtalet för att få framtida markanvisningar samt att bibehålla en god relation med kommunen.

5.4.2 Rutiner vid uppföljning

Den rutin som flest kommuner använder enligt enkätresultatet vid uppföljning är avstämning/uppföljning vilket 43 procent anger. Därefter är det checklista som 29 procent av kommunerna använder samt stickprov med 7 procent och ytterligare 7 procent använder programvara. I fallstudien sågs exempel på checklista och programvara som används av kommunerna för uppföljning. Checklistan som studerades är den mest detaljerade uppföljningen där det står ett tydligt utformat krav med planerad uppföljning om hur och när den skulle ske. Därefter kunde kommunen bocka av när uppföljning var godkänd och klar. Programvaran som användes i fallstudien gav kommunen påminnelser om när olika krav skulle kontrolleras och följas upp. Däremot var endast vissa av kraven, såsom hålltider, inlagda för uppföljning. Fallstudien gav exempel på olika typer av uppföljningsrutiner som kan användas av

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

kommuner och visar på att kommuner har olika strategier för att hantera uppföljningsprocessen.

5.4.3 Sanktioner

Om ställda krav inte uppfylls har kommuner angett att de använder sig av fyra olika typer av sanktioner och påföljder. Enligt enkätresultatet är den mest använda sanktionen *ekonomisk påföljd* för byggaktören om kraven inte uppfylls. Hävning av avtal är också en sanktion som många kommuner använder. Även en negativ påverkan av framtida möjligheter att få en tilldelad markanvisning är en sanktion som kommuner uppgav sig använda. I fallstudien i Vellinge kommun användes ekonomisk påföljd med vite kopplat till hålltider. I de andra två studerade projekten utgick inga sanktioner. Författarna anser att en ekonomisk påföljd samt hävning av avtal är sanktioner som går att fastställa konkret. Medan sanktionen som ger en negativ påverkan för framtida markanvisningar inte är så konkret för vare sig byggaktören eller kommunen.

5.4.4 Svårigheter med uppföljningsprocessen

63 procent av kommunerna angav i enkäten att de har upplevt svårigheter med att kontrollera om de ställda kraven i markanvisningen var uppfyllda eller inte. Resultatet pekar på en gemensam utmaning som kommuner har gällande att ställda krav upplevs som svåra att följa upp.

Enligt enkätresultatet är de krav som anses vara svårast att kontrollera krav om *gestaltning* och *ekologisk hållbarhet*. Gestaltning kan innebära att säkerställa att byggnader och offentliga utrymmen är visuellt tilltalande och integreras väl i den omgivande miljön. Detta kan kräva bedömningar av arkitektur och design, vilket kan vara svårt att mäta objektivt. Krav gällande ekologisk hållbarhet kräver att kommunerna bedömer och övervakar olika aspekter som är svårt när kraven är otydligt formulerade. I fallstudien angavs det att krav gällande social hållbarhet är svåra att följa upp om de inte är mätbara och konkreta, vilket också angavs i enkäten. Att krav som ställs upplevs som svåra att följa upp kan leda till att behov och intressen försummas i planeringen och genomförandet av exploateringen. Kravens utformning kan vara sådan att det för byggaktören blir oklart vilka åtgärder som krävs för att uppfylla dem, samtidigt som det för kommunen kan bli problematiskt att genomföra en effektiv uppföljning.

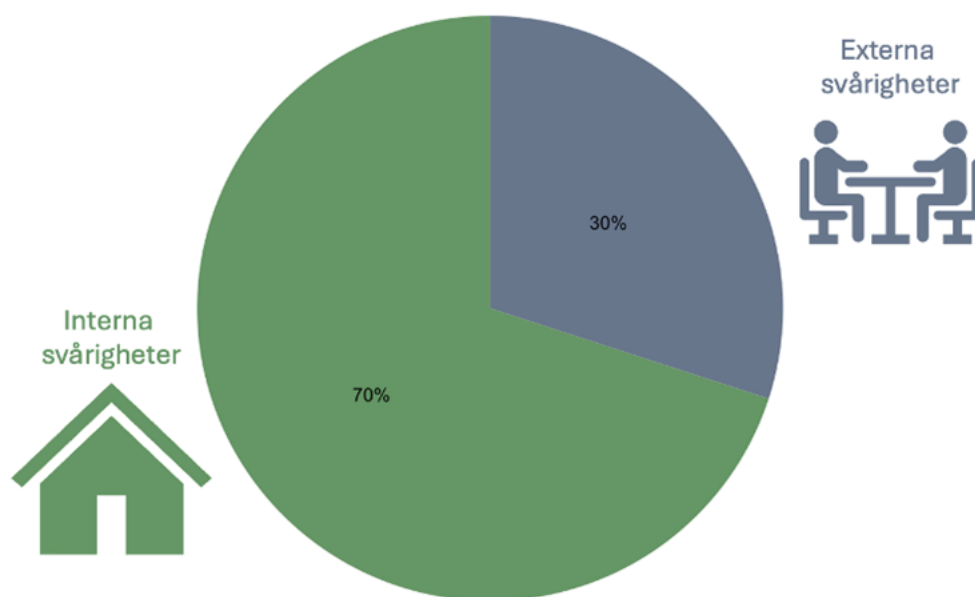
I enkätresultatet i avsnitt 3.2.13 anger kommuner vilka svårigheter de upplever med uppföljningsprocessen. En av dessa är *otydlighet i kravställning* vid markanvisning. Då framgår det inte på ett tydligt sätt vad som förväntas av byggaktören vilket innebär att kraven kan tolkas på olika sätt. En annan svårighet med uppföljningsprocessen som angavs i enkäten var *samarbetet med byggaktören*. Samtidigt uppger 65 procent av kommunerna i enkäten att det inte står formulerat i markanvisningsavtalet eller köpeavtalet om hur uppföljningen av de ställda kraven ska utföras. En problematik som kan finnas när det inte står inskrivet i avtalet hur uppföljningen ska ske är att byggaktören inte vet om det förväntas någon motprestation under exploateringsprocessen. Genom att formulera en tydlig kravställning, tillsammans med hur uppföljningen av kravet ska ske, i avtalet skulle uppföljningsprocessen kunna bli enklare för båda parter. Vikten av att ställa mät- och uppföljningsbara krav har även

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

belysts i tidigare studier, se avsnitt 1.2. Det ger då en tydligare bild av vad som förväntas samt att kommunen har mer tydlighet och bättre förutsättningar för att kunna utföra en korrekt uppföljning.

Författarna anser att om kraven inte går att följa upp kan det leda till ett dilemma. Till exempel kan det hända att det vinnande förslaget i en markanvisningstävling inte lever upp till den nivå av ambition som förväntades vid tävlingens inledande skede. Detta hade tappat syftet till varför byggaktören vann tävlingen och att det hade funnits andra byggaktörer som potentiellt bättre hade kunnat uppfylla kommunens kravställning och ambition. Dessutom menar författarna att det är viktigt att när kraven är detaljerade och ambitiösa att genomföra noggrann uppföljning för att säkerställa en rättvis och transparent process.

De svårigheter som kommuner uppgav i enkätresultatet i avsnitt 3.2.13 gällande svårigheter med uppföljningsprocessen var *brist på resurser*, *bristfälliga rutiner*, *otydigheter i kravställning* och *personalomsättning*. Dessa fyra svårigheter är inom kommunens egen påverkan och står för 70 procent av svaren. Resterande 30 procent av svaren är externa svårigheter som *samarbete med byggaktör* och *en lång exploateringsprocess*. I figur 18 nedan presenteras indelningen av interna och externa svårigheter som visar på att kommunen kan förbättra sitt arbete med att nå sina ambitioner och mål med 70 procent av att effektivisera sin uppföljningsprocess.



Figur 18. Diagram som visar på interna och externa svårigheter som kommuner upplever med uppföljningsprocessen. 70 procent är interna och 30 procent är externa.

Författarna anser att en väl utarbetad rutin kan minska de interna svårigheterna genom att stärka upp kommunens arbetssätt vid uppföljningen av markanvisningar. Svårigheter som otydigheter i kravställning kan minimeras genom att formulera krav

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

tydligt samt att ha en strategi från början om hur och när uppföljning av kravet ska ske. Detta skulle göra att vid personalomsättning har kommunen fortfarande kontrollen över uppföljningsprocessen och att det inte är beroende av en särskild individ. Svårigheten gällande brist på resurser kan också underlättas med att ha tydliga rutiner som bidrar till en mer effektiv process. Däremot är det fortfarande en svårighet som kommer att finnas hos kommuner som har begränsade resurser.

6. Slutsats

Slutsatsen syftar till att besvara examensarbetets frågeställningar, föra en vidare diskussion utöver vad examensarbetet har studerat samt förslag på vidare studier.

Resultatet i studien visar att kommuner använder markanvisning för att uppfylla främst tre ambitioner. Dessa är att *främja hållbar stadsutveckling, säkerställa kvalitet samt garantera genomförbarhet*. Både enkätstudien och fallstudien ger en inblick i hur kommuner använder markanvisningar som ett verktyg för att styra exploateringen i enlighet med sina ambitioner.

Resultatet i studien visar att de tre viktigaste kraven som kommuner ställer på byggaktören vid tecknade av markanvisningsavtal är *ekonomiska krav, ekologisk hållbarhet* samt *hålltider*. Dock finns variationer mellan olika kommuner och hur detaljerade kraven som ställs är, vilket präglas av kommunens ambition och exploateringstryck.

Uppföljningen är en viktig del av markanvisningsprocessen. Om det inte sker en uppföljning minskar kravställningens betydelse och kommunens möjligheter att uppnå sin ambition med markanvisningen. Resultaten visar att det finns utmaningar för kommuner att genomföra en effektiv uppföljning. Svårigheter som *brist på resurser, bristfälliga rutiner, personalomsättning* och *otydligheter i kravställningen* kan förbättras med en väl utarbetad rutin som skulle kunna stärka upp kommunens arbetssätt vid uppföljningen av markanvisningar.

Det framkommer tydligt att det finns utrymme för förbättringar vid kravställning och uppföljningsprocessen vid markanvisningar. Detta är framförallt att ställa tydliga krav som är mätbara så att det inte är en tolkningsfråga om vad kravet innebär. Eftersom exploateringsprocessen är en långdragen process tidsmässigt är det viktigt att det finns rutiner hos kommunen för just uppföljning. Detta kan möjliggöra att uppföljningen blir utförd, även om det inte är samma individ som utför uppföljningen och som arbetade med handläggningen av avtalet. Markanvisning kan vara ett kraftfullt verktyg där kommunen får möjlighet att styra markanvändningen vid försäljningen av kommunal mark. Därför är det av yttersta vikt att denna möjlighet används på ett effektivt sätt för att främja en hållbar samhällsutveckling.

6.1 Rekommendationer till kommuner

Utifrån studiens resultat har författarna kommit fram till tre rekommendationer om hur kommuner kan förbättra sitt arbetssätt med markanvisningar för att nå sina mål och ambitioner:

1. *Formulera tydliga, mät- och uppföljningsbara krav i markanvisningsavtalen.*
2. *Utforma konkreta rutiner för uppföljningsprocessen.*

3. *Förstärk kommunens interna resurser genom att ta hjälp av extern kunskap.*

6.2 Vidare diskussion och förslag till fortsatta studier

Det är viktigt att kommunen som kravställare agerar för att säkerställa att byggprojekt uppfyller allmänna intressen och mål, såsom hållbarhet, kvalitet och sociala aspekter. Genom att sätta tydliga krav kan kommunen bidra till att forma exploateringen i linje med deras ambitioner. För fortsatta studier skulle det vara intressant att undersöka den samhällsekonomiska aspekten av att följa upp alla de krav som ställs vid en markanvisning. En frågeställning kan vara om det är samhällsekonomiskt gynnsamt att alla krav följs upp eller om det tar för mycket resurser i anspråk. Att analysera och diskutera detta kan bidra till att belysa eventuella kostnader och vinster för samhället i förhållande till kravställning och uppföljningsprocessen.

En diskussion om var kostnaden hamnar när kommunen ställer höga krav är också av relevans. För fortsatta studier är det intressant att undersöka om kostnaden för att uppfylla dessa krav i slutändan bärs av byggaktörerna eller slutanvändaren. Kommunen bör ha möjlighet att sätta krav som främjar allmänna intressen och mål. Däremot måste kommunen vara medveten om riskerna med att gå för långt i sina krav utöver lagstiftningen. Det är viktigt att kraven är rimliga, tydliga och inte strider mot marknadsekonomiska principer.

En annan intressant frågeställning som kan undersökas vidare är om dagens lagrum är tillfredsställande sett till exploateringsprocessen. I samband med detta är det av intresse att utreda huruvida kommunen ska få ställa tekniska särkrav och om det skulle bidra positivt till en hållbar samhällsutveckling eller hämma exploateringen.

Referenser

- Ahrne, G., Svensson, P. (2022). *Handbok i kvalitativa metoder*. 3:e uppl., Liber.
- Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering: om värdeteori och värderingsmetoder*. 1:a uppl., Studentlitteratur.
- Björklund, L. (2017). *Kommunernas prissättning av kommunal mark vid markanvisningar för bostäder*. Högskolan i Gävle.
- Boverket (2012). *Kommunernas planberedskap*.
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/kommunernas-planberedskap.pdf> [2024-03-28]
- Boverket (2022). *God bebyggd miljö*.
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/god-bebyggd-miljo---fordjupad-utvardering-av-miljokvalitetsmalet.pdf> [2024-03-24]
- Boverket (2023a). *Översiktsplanens innehåll*.
[Översiktsplanens innehåll - PBL kunskapsbanken - Boverket](#) [2024-01-25]
- Boverket (2023b). *Kommunal fysisk planering*.
[Kommunal fysisk planering - Boverket](#) [2024-01-25]
- Boverket (2023c). *Standardförfarande*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/> [2024-01-25]
- Boverket (2023d). *Utökat förfarande*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/utokat-forfarande/> [2024-01-25]
- Boverket (2023e). *Riktlinjer för markanvisning*.
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-markanvisning/> [2024-01-25]
- Boverket (2024a). *Översiktsplanen*.
[Översiktsplanen - PBL kunskapsbanken - Boverket](#) [2024-03-25]
- Boverket (2024b). *Förbud mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper*.
[Förbud mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper - PBL kunskapsbanken - Boverket](#) [2024-02-23]
- Caesar, C. (2015). *Municipal land allocations: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden*. *Journal of Housing and the Built Environment*.

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

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

Hållbar stad (2021). *Välkommen till samhällsbyggnadssektorn 2030!*. <https://www.hallbarstad.se/valkommen-till-samhallsbyggnadssektorn-2030/> [2024-04-23]

IQ Samhällsbyggnad (2024). *Så framtidssäkrar vi samhällsbyggandet: Samhällsbyggnadssektorns inspel till den forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2024*. <https://www.regeringen.se/contentassets/c9981cbd1c054e3fa1a2a917d3e22939/iq-samhallsbyggnad.pdf> [2024-04-03]

iStockphoto, (2019). *Grå karta över Sveriges regioner*.

Malmsten, J., Matovic Söderström, I. (2022). *Meningen med markanvisningen*. KTH <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1683714/FULLTEXT01.pdf> [2024-04-05]

Kalbro, T. (2018). *Markexploatering*. 6 uppl. Norstedts Juridik.

SKR (2021). *Kommunal mark, markanvisningar*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggandebostad/markochexploatering/kommunalmarkmarkanvisningar.5833.html> [2024-04-25]

SKR (2023a). *Verksamhetsmark*. [Verksamhetsmark | SKR](#) [2024-03-23]

SKR (2023b). *Markanvisningar, markförvärv och krav*. [Markanvisningar, markförvärv och krav | SKR](#) [2024-03-25]

Stadskontoret (2012). *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*. [201225.pdf \(statskontoret.se\)](https://statskontoret.se/201225.pdf) [2024-03-18]

Svefa (2023). *Rapport om kommunala markanvisnings- och marköverlåtelseavtal*.

SOU 2015:109 (2015). *Bättre samarbete mellan stat och kommun*. Regeringskansliet.

SOU 2018:46 (2018). *En utvecklad översiktsplanering*. Regeringskansliet.

SOU 2022:14 (2022). *Sänk tröskeln till en god bostad*. Regeringskansliet.

Sveriges miljömål (2023). *God bebyggd miljö*. <https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/god-bebyggd-miljo/> [2024-03-20]

Bilagor

Bilaga 1. Enkätfrågor

Inledande frågor:

- Ange er kommun. (kort svarstext)
- Vilken yrkesroll har du som svarar? (kort svarstext)

Syfte med markanvisning

- Vad är syftet med de krav er kommun ställer i markanvisningsavtal? (lång svarstext)

Frågor om kravställning

- Vilka krav ställer ni på byggaktören vid markanvisning? Text: Exempelvis sociala, ekologiska, ekonomiska, hålltider, tekniska, arbetsrättsliga eller andra typer av krav. (lång svarstext)
- Framgår kraven tydligt i de markanvisningsavtal som tecknas?
- Har er kommun tecknat markanvisningsavtal sedan 1 januari 2015?
 - Ja
 - Ställer er kommun tekniska särkrav, enligt PBL 8 kap, i markanvisningsavtal?
 - Ja
 - Ange vad för tekniska särkrav som er kommun ställer. (kort svarstext)
 - Nej
 - Vet ej
 - Nej

Frågor om uppföljning av kravställning

- Följer er kommun upp de krav som är ställda i markanvisningsavtalet?
 - Ja
 - Nej
 - Vet ej
- Har er kommun någon av följande rutin för uppföljning av ställda krav i markanvisningsavtal?
 - Checklista
 - Programvara
 - Stickprov
 - Annat
 - Vilken rutin använder er kommun? (kort svarstext)
- Vem ansvarar för uppföljning? Text: Vilken yrkesroll samt är det samma person/personer vid alla uppföljningar? (kort svarstext)
- Står det i markanvisningsavtalet/köpekontraktet om **hur** uppföljning av ställda krav sker?
 - Ja
 - Nej
- När sker uppföljningen av de ställda kraven?

Kommuner kan bli bättre på att ställa krav som går att följa upp vid markanvisningar

- Löpande under exploateringsprocessen
- I samband med att bygglov beviljas
- Både löpande och vid specifikt skede vid bygglovsskedet
- Eget svar
 - När sker uppföljningen av de ställda kraven? (kort svarstext)

- Använder ni någon typ av sanktion om kraven i markanvisningsavtalet ej är uppfyllda? Text: exempel på sanktioner: bättring, ekonomisk påföljd, påverkan för framtida markanvisningar, hävning av avtal, annat.
 - Ja
 - Vad för typ av sanktion använder er kommun?
 - Bättring (Förtydliga att vi menar byggnad)
 - Ekonomisk påföljd
 - Påverkan för framtida markanvisningar
 - Hävning av avtal
 - Annat
 - Vad för typ av sanktion använder er kommun? (Kort svarstext)
 - Nej
- Har er kommun upplevt att det finns ställda krav som är svåra att kontrollera ifall de uppfylls?
 - Ja
 - Vilka typer av krav är svåra att kontrollera om de är uppfyllda eller inte? (kort svarstext)
 - Nej
- Ser er kommun att det finns några svårigheter i uppföljningsprocessen?
 - Ja
 - Vad är svårigheterna med uppföljningsprocessen? Text: exempel, otydliga krav som är svåra att följa upp, brist på resurser, samarbete med byggaktör, bristfälliga rutiner, utdragna processer, avsaknad av påtrycksmöjligheter eller något annat. (svarstext)
 - Nej
- Något annat er kommun vill tillägga i diskussionen kring markanvisningsavtal och dess kravställning och uppföljning. (svarstext)

Bilaga 2 - Intervjufrågor

Personliga frågor:

Vill du börja berätta om din bakgrund.

Hur länge har du arbetat i kommunen?

Generella frågor om kommunen

Vad är er kommuns ambition med markanvisningar?

Hur arbetar ni med kravställning?

Hur tolkar ni hur tekniska särkrav får användas?

Hur arbetar ni med uppföljning?

När ni ställer krav på markanvisning har ni någon plan i förväg för hur uppföljningen ska ske?

Frågor kopplade till utvalt projekt:

Vill du berätta om projektet?

Vilka krav ställdes vid projektet?

Hur genomfördes uppföljningen av ställda krav i projektet?

När skedde uppföljningen?

Hur var samarbetet med byggaktören under uppföljningen?

Fanns det några svårigheter i uppföljningen av kraven? Isåfall vilka?

Avslutande frågor

Ser du att det finns några förbättringspotentialer i uppföljningsprocessen?

Hur ser exploateringstrycket i kommunen ut?

Något mer du önskar att tillägga?

Bilaga 3. Redovisning av enkätsvar uppdelat i små, mellan och stora kommuner.

Sammanställning frågor

E*	Vilka krav ställer ni på byggaktören vid markanvisning?
F	Framgår kraven tydligt i de markanvisningsavtal som tecknas?
G*	Vad är syftet med de krav som er kommun ställer i markanvisningsavtal?
H	Har er kommun tecknat markanvisningsavtal sedan 1 januari 2015?
I	Ställer er kommun tekniska särkrav, enligt PBL 8 kap, i markanvisningsavtal?
K	Följer er kommun upp de krav som är ställda i markanvisningsavtalet?
M*	Vilken rutin använder er kommun?
O	Står det i markanvisningsavtalet/köpekontraktet om hur uppföljning av ställda krav sker?
Q	När sker uppföljningen av de ställda kraven?
R	Använder ni någon typ av sanktion om kraven i markanvisningsavtalet ej är uppfyllda?
T	Vad för typ av sanktion använder er kommun?
U	Har er kommun upplevt att det finns ställda krav som är svåra att kontrollera ifall de uppfylls?
V*	Vilka typer av krav är svåra att kontrollera om de är uppfyllda eller inte?
X*	Vad är svårigheterna med uppföljningsprocessen?

* Kategoriserade

Fråga E

Svarsalternativ	Sociala	Ekologi- ska	Ekonomi- ska	Tekniska	Hålltider	Arbets- rättsliga	Upplåtelse- form	Gestalt- ning	Seriös aktör	Byggnads- skyldighet
Små	10%	13%	22%	9%	22%	4%	4%	12%	4%	1%
Mellan	11%	18%	24%	4%	19%	3%	4%	14%	4%	1%
Stora	12%	20%	15%	9%	15%	5%	8%	12%	3%	2%

Fråga F

Svarsalternativ	Ja	Nej
Små	71%	29%
Mellan	93%	7%
Stora	30%	0%

Fråga G

Svarsalternativ	Kvalitets- säkring	Tydlighet i ansvars- fördelning	Hållbar stads- utveckling	Finansi- ering för kommun	Inte köpa på spekula- tion	Genomför- barhet
Små	27%	9%	20%	0%	20%	23%
Mellan	25%	8%	33%	2%	4%	27%
Stora	30%	0%	43%	0%	10%	17%

Fråga H

Svarsalternativ	Ja	Nej
Små	80%	20%
Mellan	98%	2%
Stora	100%	0%

Fråga I

Svarsalternativ	Ja	Nej	Vet ej
Små	9%	88%	3%
Mellan	11%	87%	3%
Stora	25%	60%	15%

Fråga J

TEXTSVAR

Fråga K

Svarsalternativ	Ja	nej	Vet ej
Små	62%	13%	24%
Mellan	95%	0%	5%
Stora	95%	0%	5%

Fråga M

Svarsalternativ	Avstämning/ uppföljning	Bevakning slista	Besiktning	Checklista	Projektled- are följer upp	Kommun- ens egna policy	Har ingen rutin	Program- vara	Stickprov
Små	43%	11%	0%	43%	7%	4%	4%	7%	11%
Mellan	43%	7%	0%	29%	5%	2%	2%	5%	7%
Stora	45%	0%	5%	20%	5%	5%	0%	20%	0%

Fråga O

Svarsalternativ	Ja	Nej
Små	18%	82%
Mellan	38%	62%
Stora	64%	36%

Fråga Q

Svarsalternativ	<i>Både löpande och vid specifikt skede vid bygglovs-skedet</i>	<i>I samband med att bygglovet beviljas</i>	<i>Löpande under exploaterings-processen</i>	<i>Ingen uppföljning sker</i>
Små	33%	13%	30%	25%
Mellan	55%	2%	43%	0%
Stora	55%	5%	36%	5%

Fråga R

Svarsalternativ	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>
Små	51%	49%
Mellan	86%	14%
Stora	77%	23%

Fråga T

Svarsalternativ	<i>Bättring</i>	<i>Ekonomisk påföljd</i>	<i>Hävning av avtal</i>	<i>Påverkan för framtida markanvisningar</i>
Små	8%	31%	42%	19%
Mellan	7%	51%	29%	13%
Stora	0%	58%	21%	21%

Fråga U

Svarsalternativ	<i>Ja</i>	<i>Nej</i>
Små	20%	80%
Mellan	38%	62%
Stora	68%	32%

Fråga V

Svarsalternativ	<i>Sociala</i>	<i>Ekologiska</i>	<i>Ekonomiska</i>	<i>Tekniska</i>	<i>Hålltider</i>	<i>Arbetsrättsliga</i>	<i>Upplåtelseform</i>	<i>Otydliga krav</i>	<i>Bilpool</i>	<i>Gestaltning</i>
Små	0%	13%	0%	25%	0%	13%	0%	13%	0%	38%
Mellan	3%	24%	7%	14%	3%	7%	3%	10%	0%	28%
Stora	22%	22%	6%	17%	0%	6%	6%	6%	11%	6%

Fråga X

Svarsalternativ	<i>Brist på resurser</i>	<i>Bristfälliga rutiner</i>	<i>Saknar programvara</i>	<i>Otydligheter i kravställning</i>	<i>Lång exploateringsprocess</i>	<i>Samarbete med byggherre</i>	<i>Personalsättning</i>
Små	24%	28%	0%	21%	14%	7%	7%
Mellan	18%	14%	0%	18%	32%	7%	11%
Stora	30%	9%	0%	17%	22%	4%	17%