

# Revisionsrapport

## *Markreserv och markanvisningsavtal*

Botkyrka kommun

December 2013

Jan Nilsson

Certifierad kommunal revisor

# ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
2.1.	Bakgrund .....	5
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning .....	5
2.3.	Metod och redovisning .....	6
<b>3.</b>	<b>Regelverk .....</b>	<b>7</b>
3.1.	Externt regelverk .....	7
3.2.	Internt regelverk .....	8
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>10</b>
4.1.	Organisation och ansvarsfördelning .....	10
4.2.	Beslutsordning .....	10
4.3.	Reglering och omfattning av markreserv .....	12
4.4.	Status på markregister .....	13
4.5.	Styrdokument inkl markanvisningspolicy .....	14
4.6.	Definition kring och förekomst av markanvisningsavtal .....	16
	<b>Bil 1: Redovisning av markreserv och exploateringsmark.....</b>	<b>18</b>
	<b>Bil 2: Beskrivning av olika mark-tilldelningsmetoder .....</b>	<b>19</b>
	<b>Bil 3: Motion om markanvisningstävling vid nybyggnation.....</b>	<b>21</b>
	<b>Bil 4: Juridiska förutsättningar kring markanvisningsavtal .....</b>	<b>22</b>
	<b>Bil 5: Förslag till lag om kommunala markanvisningar.....</b>	<b>23</b>
	<b>Bil 6: Ärenden kring markanvisning 2011 och 2012 .....</b>	<b>25</b>

# **1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens egen invärlds- och omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området markreserv och markanvisningsavtal. Granskningen har skett på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och ingår i 2013 års revisionsplan. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Har kommunen en ändamålsenlig organisation och regelverk kring markreserv och markanvisningsavtal samt hur är den praktiska följsamheten kring detta?

Vi bedömer att formell organisation och ansvarsfördelning inom granskat område i huvudsak är tydlig. Detta utifrån de styrande och stödjande dokument som varit föremål för genomgång. Ett generellt observandum i sammanhanget är att samhällsbyggnadsnämndens reglemente gäller fr o m 2011-01-01 och därför behöver omarbetas med anledning av den nya plan- och bygglagen som gäller fr o m 2011-05-02. Detta har även påtalats i tidigare revisionsrapport kring detaljplanprocessen, daterad i februari 2013.

Beslutsordningen kring markanvisningsavtal samt markförvärv och –försäljning bedöms vara ändamålsenlig. Däremot bedöms samhällsbyggnadsnämndens samlade delegationsordning inte i alla delar vara ändamålsenlig. Vi vill därför påtala vikten att få målgång i arbetet med en enhetlig och gemensam delegationsordning, som enligt samhällsbyggnadsnämndens protokoll 2011-05-07, skulle vara klart för nämndbeslut redan hösten 2011, dvs för två år sedan.

Vi bedömer att följsamheten till riktlinjerna är tillfredsställande när det gäller redovisning av markreserv och exploateringsmark. När det gäller slutredovisning av exploateringsmark bedöms riktlinjerna numera tillämpas, förutom när det gäller att granskade slutredovisningar endast behandlas av kommunstyrelsen och inte av kommunfullmäktige, som anvisningarna stadgar.

Vi rekommenderar att riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt ses över och uppdateras utifrån nu gällande normgivning inom redovisningsområdet, vilket är ett arbete som vid granskningstillfället redan hade påbörjats inom kommunlednings-förvaltningen, med målsättningen att nya rutiner ska fastställas politiskt under våren 2014. I detta arbete är det även viktigt att säkerställa att slutredovisning av exploateringsprojekt sker till kommunfullmäktige, som ursprungligen beslutat och exploateringsavtal och detaljplan, alternativt att ändra riktlinjerna i denna del.

Markregistret bedöms innehålla tillräckliga uppgifter och håller i övrigt en god standard. Uppgifterna i registret är vidare tillgängliga via digitala kartor, vilket ger en bra överskådlighet.

Vi bedömer vidare att följsamheten kring fastställda riktlinjer för markregistret är tillfredsställande, förutom när det gäller tertiälvís avstämning av markregister mot anläggningsregister. Denna avstämningsrutin har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt under de senaste två åren. Vi kan dock konstatera att vid gransknings-tillfället pågick ett genomgripande avstämningsarbete, med målsättningen att få en

fullständig avstämning mellan registren inför bokslut 2013. Detta är något som kommer att följas upp inom ramen för vår granskning av årsredovisning 2013.

Kommunen är inne i ett expansivt skede och ingår i en kraftigt växande storstadsregion. Kommunens attraktionskraft ökar vilket bland annat visar sig i en ökad efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler. Mot den bakgrunden bedöms det viktigt att ha en fastställd markanvisningspolicy, för att säkerställa att markanvisning i kommunen sker på ett ändamålsenligt sätt samt att byggherrar och intressenter bemöts och hanteras på ett likställt sätt.

En differentiering av tilldelningsförfarandet från dagens helt dominerade förfarande i form av olika typer av direktanvisning bör ske. Detta för att få en ökad konkurrensutsättning inom området. Förslagsvis kan huvudprincipen vara att redan vid politiskt beslut om att ett markområde ska tilldelas även ta beslut om metoden för detta.

Utifrån granskningsresultatet och aviserade nya lagkrav inom området rekommenderar vi att en markanvisningspolicy utarbetas och fastställs av kommunfullmäktige. Detta bland annat för att tillskapa en större transparens och förutsägbarhet i hanteringen inom detta område. Eftersom markanvisningen är en del av exploateringsprocessen hanteras denna fråga lämpligtvis inom ramen för det utvecklingsarbete kring exploateringsprocessen, som kommunstyrelsen fattade beslut om 2013-11-25.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens egen invärlds- och omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området markreserv och markanvisningsavtal, utifrån nedanstående aspekter.

- Planering och utveckling av kommunal verksamhet liksom att tillvarata kommunens intressen sker enklast om berörd mark är i kommunens ägo.
- Att kunna erbjuda färdig tomtmark till företag och institutioner är en naturlig och självklar del av kommunal näringslivspolitik.
- Tillhandahållande av mark för bostäder är ett sätt att ta ansvar för bostadsförsörjningen och samtidigt begränsa spekulation i såväl mark som byggande.
- Tillgodoseende av behoven av särskilt boende och särskilda boendeformer kräver en kommunal markreserv.
- Tillhandahållande av mark för allmän rekreation är ofta en kommunal angelägenhet.
- Bevakning av särskilda natur- och miljövärden kan lättare hanteras genom att ha rådighet över marken.

Granskningen har skett på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och ingår i 2013 års revisionsplan.

### **2.2. Revisionsfråga och avgränsning**

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunen en ändamålsenlig organisation och regelverk kring markreserv och markanvisningsavtal samt hur är den praktiska följsamheten kring detta?

Utifrån den övergripande revisionsfrågan har granskningen avgränsats till nedanstående kontrollmål:

- Fastställd organisation och tydlig ansvarsfördelning
- Beslutsordning med avseende på markanvisningsavtal och förvärv/försäljning inkl expropriation
- Markreservens storlek och innehåll i form av planlagd och icke planlagd mark inkl tillämpade redovisningsprinciper
- Aktuellt och fullständigt markregister
- Förekomst av markanvisningspolicy eller andra former av styrdokument inom området
- Omfattning av ingångna markanvisningsavtal

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

Revisionskriterierna utgår från externt och intern regelverk inom området. Detta i form av olika typer av lagstiftning, normgivning, reglementen, delegationsordningar och andra interna styrdokument.

En uppföljning sker även av de brister som uppmärksammades i avstämningsrutiner mellan markreserven och anläggningsregistret, som konstaterades i revisionsrapport kring anläggningsredovisning, daterad i augusti 2012.

### ***2.3. Metod och redovisning***

Använd metod är granskning av styrande och stödjande dokument samt redovisning och protokoll. Detta material har kompletterats via intervjuer inom kommunledningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Granskningsresultatet, per kontrollmål, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande kommentarer. Vidare finns ett allmänt avsnitt kring externt och internt regelverk samt ett avsnitt med sammanfattande bedömning och rekommendationer. Det senare avsnittet återfinns först i revisionsrapporten.

## 3. Regelverk

### 3.1. Externt regelverk

Mark- och exploateringsverksamheten är omgärdad av ett omfattande juridiskt regelsystem, som kan delas in i tre huvudområden:

- Lagstiftning för planläggning av mark och tillståndsprövning av olika byggnadsåtgärder
- Regler för byggande, drift och finansiering av infrastruktur som vägar och ledningar
- Lagstiftning kring tvångsförvärv av mark

Till detta ska läggas det generella regelverket i kommunalallagen (KL), som innebär förbud att ge ekonomiskt stöd åt enskilda utan stöd av lag<sup>1</sup>. Dessa regler är bland annat tillämpliga när kommunen säljer mark via ett s k markanvisningsavtal (delavsnitt 4.5 och 4.6). KL innehåller även viktiga principer som är tillämpliga på avtal, såsom god ekonomisk hushållning samt:

- Likställighetsprincipen
- Självkostnadsprincipen
- Lokaliseringsprincipen

Någon närmare beskrivning av det samlade juridiska regelverket sker inte i detta sammanhang. Nedan lämnas dock en redovisning kring ändrade förutsättningar i och med att förköpslagen upphört att gälla, vilket bedöms till viss del påverka kommunens formella möjligheter att utöka sin markreserv inom strategiska områden samt att hålla sig uppdaterad när det gäller aktuella markpriser inom olika områden. Vidare berörs de övergripande reglerna i expropriationslagen samt vägledningen om redovisning av kommunal markexploatering från Rådet för kommunal redovisning (RKR).

Av markpolitiska skäl infördes förköpslagen (1967:868). Den kommunala förköpsrätten innebar att kommunen hade möjlighet att på vissa i lagen angivna grunder förköpa fast egendom, bland annat sådan som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävdes för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Kommunen trädde in i köparens ställe och övertog köparens förpliktelser i det upprättade avtalet mellan säljaren och den ursprungliga köparen. Säljaren eller köparen kunde bestrida att kommunen skulle utöva sin förköpsrätt. Kommunen kunde då söka tillstånd till förköpet hos regeringen, som avgjorde ärendet efter att vanligtvis ha hört berörda parter.

Med tiden kom lagen att utvidgas så att förköpsrätten också omfattade fastigheter som enligt kommunen behövdes för att tillgodose bostadsförsörjning, idrott, friluftsliv, bevarande av kulturhistoriska och miljömässiga värden samt i vissa fall bostäder för permanent boende i områden med stor efterfrågan på fritidshus.

<sup>1</sup> Dessa regler utgår vidare från EU:s statsstödsregler i artikel 107 i EUF-fördraget. Dessa regler innebär att det exempelvis inte är tillåtet att ge stöd åt en byggherre, om detta rubbar konkurrensen genom att gynna ett enskilt företag eller viss produktion.

Enligt riksdagsbeslut upphörde förköpslagen att gälla fr o m 2010-05-01. Bedömningen som gjordes i detta sammanhang var att lagen hade spelat ut sin roll som ett medel att tillgodose kommunernas behov av mark för tätbebyggelse. Även i fråga om de övriga ändamål för vilka kommunen kunde utöva förköp bedömdes lagen endast haft en marginell betydelse. Kommunernas, domstolarnas och de statliga myndigheternas administrativa kostnader för att pröva frågor med anknytning till förköpslagen hade däremot varit betydande. Samtidigt medförde förköpslagen att ett stort antal fastighetsöverlåtelse fördröjdes. Tillämpningen medförde alltså kostnader och olägenheter som inte ansågs motsvaras av någon tillräcklig effektivitet.

Av expropriationslagen (1972:719) framgår att expropriation får ske för att ge en kommun möjlighet att förfoga över mark eller annat utrymme som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Expropriation för ändamål som anges ovan får endast avse mark eller annat utrymme inom kommunens eget område. Inom tätbyggt område får expropriation ske endast om:

- Det med skäl kan antas att marken eller utrymmet inom överskådlig tid kommer att beröras av byggnads- eller anläggningsåtgärd, som är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.
- Det med hänsyn till intresset av att främja ett planmässigt byggnadsskick eller av annan därmed jämförlig orsak är angeläget att kommunen får rådighet över marken eller utrymmet.

RKR har i mars 2012 kommit ut med en ny idéskrift kring redovisning av kommunal markexploatering<sup>2</sup>. Detta bland annat mot bakgrund av nya redovisningsrekommendationer och att ny plan- och bygglag (2010:900) har trätt i kraft. Idéskriften är i sig inte normerande, men ambitionen är att på ett kortfattat och överskådligt sätt ge en samlad bild av gällande normering och reglering inom området, samt ge praktisk vägledning om hur tillämpning av rekommendationer och reglering kan ske i olika situationer.

### **3.2. Internt regelverk**

Inom området finns styrande och stödjande dokument i form av bland annat:

- Reglementen<sup>3</sup>
- Delegationsordningar
- Bostadsförsörjningsprogram
- Näringslivsstrategi
- Riktlinjer för boendeplanering
- Översiktsplan
- Botkyrkas gröna värden
- Handhavandebeskrivning kring anläggningsregistret
- Riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering av exploateringsprojekt

<sup>2</sup> Dokumentet ersatte en tidigare idéskrift inom området som publicerades av RKR under 2003.

<sup>3</sup> Avseende kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.



Någon närmare beskrivning av de styrande och stödjande dokumenten sker inte i detta sammanhang. Nedan lämnas dock en översiktlig redovisning kring riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering av exploateringsprojekt, som fastställdes av Kommunstyrelsen 2009-12-17, att gälla från och med 2010-01-01. Riktlinjerna innehåller följande delar:

- Projektmodell
- Ansvarsfördelning
- Budget
- Redovisningsprinciper
- Uppföljning
- Slutredovisning och slutrapport

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Organisation och ansvarsfördelning

I reglementen, delegationsordningar, riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering av exploateringsprojekt samt handhavandebeskrivning kring anläggningsregistret framgår organisation och ansvarsfördelning inom granskat område.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens mark- och exploateringsverksamhet, vilket även inbegriper markreserven. Kommunledningsförvaltningen håller i exploateringsbudgeten och har en beställarroll gentemot samhällsbyggnadsförvaltningen, där arbetet i projekten utförs av gruppen för mark och exploatering, inom samhällsbyggnadsenheten. Markanvisningsavtal hanteras vidare inom kommunledningsförvaltningen som är processägare.

**Vi bedömer att formell organisation och ansvarsfördelning inom granskat område i huvudsak är tydlig. Detta utifrån de styrande och stödjande dokument som varit föremål för genomgång. Ett generellt observandum i sammanhanget är att samhällsbyggnadsnämndens reglemente gäller fr o m 2011-01-01 och därför behöver omarbetas med anledning av den nya plan- och bygglagen som gäller fr o m 2011-05-02. Detta har även påtalats i tidigare revisionsrapport kring detaljplaneprocessen, daterad i februari 2013.**

### 4.2. Beslutsordning

Kommunfullmäktige beslutade 2012-01-26 att fastställa villkor för samhällsbyggnadsnämndens beslutanderätt enligt reglementet. Detta i form av en beloppsgräns för köpeskillingen vid förvärv, överlåtelse, upplåtelse m m<sup>4</sup> på upp till 5 mnkr. Vid en köpeskillning överstigande beloppsgränsen ska beslut tas i kommunfullmäktige.

Efter genomgång av samhällsbyggnadsnämndens protokoll för 2012 och 2013 (t o m oktober) kan vi konstatera att nämnden tagit beslut om fyra markförsäljningar och i samtliga dessa fall understeg köpeskillingen beloppsgränsen på 5 mnkr.

I nu gällande delegationsordning som samhällsbyggnadsnämnden fastställde 2011-05-17 har delegation lämnats till förvaltningschefen, med möjlighet till vidaredelegation, när det gäller att genomföra markförvärv, markförsäljning och andra därmed jämförbara ärenden samt träffa överenskommelse om kommunens andelar i fast egendom och anläggningar. Köpeskillingen eller ersättningen får dock inte överstiga 1 mnkr. Kompletterande beslut har fattats av samhällsbyggnadsnämnden kring att delegera till gruppchefen för mark- och exploateringsverksamheten att genomföra försäljningar av fastigheterna Storvreta 1-12 och Dynamiten 1-18 upp till ett pris om 2 mnkr per tomt. Detta för att inte fördröja försäljningsprocessen.

<sup>4</sup> I detta bemyndigande ingår även expropriation, enligt vad som stadgas i samhällsbyggnadsnämndens reglemente.

Av delegationsordningen framgår att vidaredelegation från chefen för samhällsbyggnadsförvaltningen ska anmälas till samhällsbyggnadsnämnden. Samhällsbyggnadsnämnden har delgetts vidaredelegationsbeslut från förvaltningschefen, som visar hur vidaredelegation har utnyttjats avseende de olika verksamheterna och till vilka personer/funktioner. Vidaredelegering avseende mark- och exploateringsverksamheten är daterad 2011-05-18.

I delegationsordningen stadgas att delegationsbeslut ska anmälas till samhällsbyggnadsnämnden så snart detta lämpligen kan ske. Efter genomgång av samhällsbyggnadsnämndens protokoll 2011 till 2013 (t o m oktober) kan vi se att återrapportering skett av fattade delegationsbeslut kring markförsäljning och -förvärv på 10 av totalt 26 sammanträden under granskad period.

Vid detaljgranskning av återrapportering av delegationsbeslut under 2013 (t o m oktober) identifierades 16 markförsäljningar, där fem av dess hade en köpeskilling överstigande 1 mnkr. Dessa försäljningar omfattas av samhällsbyggnadsnämndens beslut om utökad delegation. Vidare framkom att två av de återrapporterade ärendena var från 2008, ett var från 2011 och två var från första kvartalet 2012. Detta beror på en förvaltningsintern genomgång och kvalitetssäkring av återrapporteringsrutinerna, vilken identifierade dessa ej återrapporterade delegationsbeslut kring markförsäljning som därför åtgärdades.

Avslutningsvis kan vi konstatera att samhällsbyggnadsnämndens beslut 2011-05-17 omfattade två delegationsordningar, såsom:

- En ny delegationsordning med anledning av ny plan- och bygglag (PBL)
- En reviderad delegationsordning med ärenden utanför PBL

Av samhällsbyggnadsnämndens beslut kring delegationsordning, under ärende-beskrivning, framgår följande:

*"Arbetet med en genomgripande översyn av reglemente, delegation och vidaredelegation pågår. Detta arbete leds av kommunens jurist. Arbetet beräknas vara klart för att kunna tas upp som ett ärende i samhällsbyggnadsnämnden hösten 2011. De bägge delegationsordningarna ska då utgöra ett dokument".*

Avtal om markanvisning beslutas av kommunfullmäktige, vilket även gäller detaljplaner och exploateringsavtal. Dessa områden har bedömts som strategiska, och därmed inte ansetts vara delegeringsbara. I delavsnitt 4.5 redovisas styrning och uppföljning inom området markanvisningsavtal.

***Vi bedömer att beslutsordningen kring markförvärv och -försäljning är ändamålsenlig och att följsamheten till den är god. Däremot bedöms samhällsbyggnadsnämndens samlade delegationsordning inte i alla delar vara ändamålsenlig. Vi vill därför påtala vikten att få målgång i arbetet med en enhetlig och gemensam delegationsordning, som enligt samhällsbyggnadsnämndens protokoll 2011-05-07, skulle vara klart för nämndbeslut redan hösten 2011, dvs för två år sedan.***

### 4.3. Reglering och omfattning av markreserv

#### Reglering

Exploateringsprojekt hanterar utveckling av tillgångar och det är viktigt att kostnader och intäkter följer respektive tillgång i den ekonomiska planeringen och redovisningen. Det är viktigt att skilja på mark som säljs, omsättningstillgångar (OT), och till exempel gator och vägar och vatten- och avloppsledning som ligger kvar i kommunens ägo, anläggningstillgångar (AT). Det som styr klassificeringen av en tillgång är således syftet med innehavet.

Mot bakgrund av bland annat detta beslutade kommunstyrelsen 2009-12-17 om riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt. Syftet med riktlinjerna är att klargöra ansvar och roller i planeringen och genomförande av exploateringsprojekt i kommunen. De visar också förutsättningarna för den ekonomiska redovisningen i projekten. Målsättningen är en smidig och effektiv exploateringsprocess som håller hög kvalitet och följer god redovisningssed, detta bland annat när det gäller hanteringen av markreserven och exploateringsmark.

Vidare framgår att mark som tas i anspråk från kommunens markreserv ska överföras från reserven till exploateringsprojektet. Överföring ska göras till det bokförda värdet på marken. Värdet på marken ska hämtas från markreserven. Omklassificering ska ske när fastigheten har börjat byggas om i avsikt att säljas. En rimlig utgångspunkt är att upprättandet och fastställande av detaljplan för ett exploateringsområde är att jämföras med att *"börja bygga om"*, dvs vid den tidpunkt ska marken omklassificeras till omsättningstillgång.

Utifrån riktlinjerna ska mark som köps in för ett speciellt projekt bokföras direkt på projektet. Markförvärv som inte omedelbart ska exploateras (inom ett år) redovisas som markreserv med uppgift om fastighetsbeteckning i anläggningsregistret.

Av riktlinjerna framgår även att när ett exploateringsprojekt genomförts ska det slutredovisas i sin helhet till kommunfullmäktige, som ett särskilt ärende. Slutredovisning sker när samtliga kostnader och intäkter är kända, vilket dock inte innebär ett krav på att alla kostnader och intäkter har redovisats, men att en uppskattning av återstående del är möjlig. Slutredovisningen ska hålla samma struktur och detaljningsnivå som genomförandebeslut med projektbudget. Den ekonomiska slutredovisningen ska införlivas i en slutrapport där även uppföljning mot mål, tidplan, påverkan på andra nämnder, särskilda erfarenheter från projektet m m sammanfattas. Detta för att ge en tydlig bild av de kvalitativa delarna av projektet.

Samhällsbyggnadsförvaltningen svarar för delredovisning av färdigställda anläggningar och tar fram prognos och underlag för slutredovisning av projektet som helhet. Kommunledningsförvaltningen svarar, enligt riktlinjerna, för att sammanställa underlaget inför att projektet i sin helhet slutredovisas i fullmäktige.

Vi har gått igenom kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens protokoll för 2010 till 2013 (t o m oktober). Under denna period har inga slutredovisningar av exploateringsprojekt behandlats i fullmäktige, men däremot har följande fem slutredovisningar behandlats av kommunstyrelsen:

- Rikstens friluftstad etapp 1, 2011-06-09
- Tullingeberg, 2013-01-07, § 15

- Getryggen, 2013-01-07, § 16
- Fittja, 2013-09-09, § 165
- Vagnslidret, 2013-10-07, § 189

Under treårsperioden 2010 till 2013 har endast en slutredovisning behandlats av kommunstyrelsen, trots att flera exploateringsprojekt ekonomiskt slutredovisats i anläggningsregistret under perioden. Under 2013 har fyra slutredovisningar behandlats av kommunstyrelsen.

### **Omfattning**

Per 2012-12-31 hade kommunen en markreserv som uppgick till ett bokfört värde av 43,0 mnkr. Under perioden 2008 till 2012 har markreservens bokförda värde ökat med 10,0 mnkr via investeringar i form av markförvärv. Utöver markreserven på 43,0 mnkr finns även exploateringsmark till ett bokfört värde av sammanlagt 66,0 mnkr. Totalt finns bokförda markvärden på 109,0 mnkr.

Kommunens markreserv omfattar totalt 4 154 ha, varav 2 810 ha är skogsmark och 670 ha gata/parkmark. Den renodlade exploateringsmarken uppgår till 152 ha. Dessa ytmässiga uppgifterna är hämtade från samhällsbyggnadsförvaltningens markregister.

I revisionsrapport om anläggningsredovisning, daterad augusti 2012, framkom att handhavanderutinerna behöver förbättras. Detta bl a med avseende på avstämning av markregister gentemot anläggningsregister.

I bilaga 1 finns en detaljerad sammanställning av markreserv samt exploateringsmark, fördelat på OT och AT, för åren 2008<sup>5</sup> till 2012. Uppgifterna är hämtade från kommunens årsredovisning för respektive år och avser bokfört värde.

***Vi bedömer att följsamheten till riktlinjerna är tillfredsställande när det gäller redovisning av markreserv och exploateringsmark. När det gäller slutredovisning av exploateringsmark bedöms riktlinjerna numera tillämpliga, förutom när det gäller att granskade slutredovisningar endast behandlas av kommunstyrelsen och inte av kommunfullmäktige, som anvisningarna stadgar.***

***Vi rekommenderar att riktlinjer för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt ses över och uppdateras utifrån nu gällande normgivning inom redovisningsområdet, vilket är ett arbete som vid granskningstillfället redan hade påbörjats inom kommunledningsförvaltningen, med målsättningen att nya rutiner ska fastställas politiskt under våren 2014. I detta arbete är det även viktigt att säkerställa att slutredovisning av exploateringsprojekt sker till kommunfullmäktige, som ursprungligen beslutat och exploateringsavtal och detaljplan, alternativt att ändra riktlinjerna i denna del.***

## **4.4. Status på markregister**

Samhällsbyggnadsförvaltningen håller ett register, avseende markreserv och exploateringsmark. Detta sker inom förvaltningens samhällsbyggnadsenhet, gruppen för mark och exploatering.

<sup>5</sup> 2008 bytte kommunen redovisningsprincip kring exploateringsmark, vilket innebär att en uppdelning skedde på omsättningstillgång och anläggningstillgång.

Av riktlinjerna för ansvar och ekonomisk hantering i exploateringsprojekt framgår att markregistret ska omfatta en sammanställning av kommunens totala mark-innehav och uppgift om köpeskillning. Vid varje tertial ska värdet i registret stämmas av mot kommunens anläggningsregister, vilket samhällsbyggnadsförvaltningen har ansvar för.

Samhällsbyggnadsförvaltningens markregister innehåller följande uppgifter:

- Areal
- Datum/köpeskillning
- Fastighetsbeteckning
- Markkod
- Värde
- Pris per kvm
- Övrig information

Markregistret är kopplat till digitala kartor via grafiskt informationssystem (GIS), vilket gör att de olika markområdena kan visualiseras. Vidare har markkoder m m anpassats till anläggningsregistrets motsvarande uppgifter, för att framledes underlätta avstämning mellan de båda registren.

Vår granskning visar att markregistret uppfyller de formkrav som anges i riktlinjerna kring innehåll m m. När det gäller fastställda avstämningsrutiner mellan markreserv och anläggningsregister, konstaterades brister i följsamheten till dessa i revisionsrapport kring anläggningsredovisning, daterad i augusti 2012.

***Vi bedömer att markregistret innehåller tillräckliga uppgifter och i övrigt håller en god standard. Uppgifterna i registret är vidare tillgängliga via digitala kartor, vilket ger en bra överskådlighet.***

***Vi bedömer vidare att följsamheten kring fastställda riktlinjer för markregister är tillfredsställande, förutom när det gäller tertialvis avstämning av markregister mot anläggningsregister. Denna avstämningsrutin har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt under de senaste två åren. Vi kan dock konstatera att vid granskningstillfället pågick ett genomgripande avstämningsarbete, med målsättningen att få en fullständig avstämning mellan registren inför bokslut 2013. Detta är något som kommer att följas upp inom ramen för vår granskning av årsredovisning 2013.***

#### **4.5. Styrdokument inkl markanvisningspolicy**

I delavsitt 3.2 redovisades styrande och stödjande dokument inom granskat område. Av sammanställningen framgår att kommunen inte har fastställt någon markanvisningspolicy som reglerar exempelvis:

- Markpriser
- Överlåtelse av avtal
- Ersättning vid avbrutet projekt
- Tilldelningsmetoder

I bilaga 2 finns en redovisning av de olika tilldelningsmetoderna i form av direkttilldelning, anbudsförfarande, markanvisningstävlan och arkitekttävlan. I detta sammanhang redovisas även för- och nackdelar med de olika metoderna.

Kommunfullmäktige behandlade 2010-03-25 svaret på en motion om att tillämpa markanvisningstävlingar vid nybyggnation (bilaga 3). Av svaret framgår bl a att vilken metod som ska användas för markanvisning får prövas från fall till fall samt att *"kommunen bör eftersträva försäljning genom anbud, eftersom att det främjar konkurrensen"*. Vidare framhålls i svaret på motionen att vid fördelningsanvisning är utgångspunkten att sälja till marknadsvärde, som då tas fram genom en oberoende värdering. Denna fördelningsform, som är en variant av direkt-tilldelning, ska enligt svaret användas där det inte finns någon uttalad konkurrens eller där det finns särskilda behov att välja en viss byggherre för ett visst ändamål.

Omfattningen av markanvisningsavtal i kommunen redovisas i delavsnitt 4.6. Av redovisningen framgår att den helt dominerande tilldelningsformen för mark avseende bostadsändamål i kommunen, är huvudformen direkttilldelning enligt bilaga 2. Att alltför ensidigt använda denna metod kan innebära svårigheter att säkerställa att kommunal egendom inte överförs till annans ägo till priser under marknadspris, vilket i princip inte är tillåtet. Ett sätt att hantera detta, inom nuvarande dominerande tilldelningsform, är oberoende värdering av marken. De juridiska förutsättningarna kring markanvisningsavtal återfinns i bilaga 4.

Enligt uppgift har det historiskt inte funnits någon uttalad konkurrens kring att bygga i kommunen, men att detta har börjat ändras under senare år.

Markanvisningen är en del av exploateringsprocessen. I kommunstyrelsens svar 2013-11-25 på revisionsrapporten kring exploateringsprocessen med Riksten som fallstudie har beslut tagits om att påbörja ett utvecklingsarbete kring exploateringsprocessen och även anvisat medel för detta arbete.

I bilaga 5 redovisas förslag på nya lagkrav kring kommunala markanvisningar, utifrån en promemoria från Regeringskansliet. Om detta förslag genomförs innebär det krav på att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar.

***Kommunen är inne i ett expansivt skede och ingår i en kraftigt växande storstadsregion. Kommunens attraktionskraft ökar vilket bland annat visar sig i en ökad efterfrågan på bostäder och verksamhetslokaler. Mot den bakgrunden bedöms det viktigt att ha en fastställd markanvisningspolicy, för att säkerställa att markanvisning i kommunen sker på ett ändamålsenligt sätt samt att byggherrar och intressenter bemöts och hanteras på ett likställt sätt.***

***En differentiering av tilldelningsförfarandet från dagens helt dominerade förfarande i form av olika typer av direktanvisning bör ske. Detta för att få en ökad konkurrensutsättning inom området. Förslagsvis kan huvudprincipen vara att redan vid politiskt beslut om att ett markområde ska tilldelas även ta beslut om metoden för detta.***

***Utifrån granskningsresultatet och aviserade nya lagkrav inom området rekommenderar vi att en markanvisningspolicy utarbetas och fastställs av kommunfullmäktige. Detta bland annat för att till skapa en större transparens och förutsägbarhet i hanteringen inom detta område. Eftersom markanvisningen är en del av exploateringsprocessen hanteras denna fråga lämpligtvis inom ramen för det utvecklingsarbete kring exploateringsprocessen, som kommunstyrelsen fattade beslut om 2013-11-25.***

## **4.6. Definition kring och förekomst av markanvisningsavtal**

### **Definition**

Markanvisning innebär en rätt för byggherren att efter godkänt markanvisningsavtal ensam förhandla med kommunen om tilldelning av ett utpekat markområde. Markanvisningsavtalet föregår i regel detaljplanläggningen. Godkänt markanvisningsavtal kan alltså ses som en typ av markreservation.

Det nuvarande förfarandet, vad gäller markanvisningsavtal, är att det främst tecknas vid tilldelningen av icke planlagd mark. Markanvisningsavtalet ses då som ett föravtal och/eller en option. Själva försäljningen av marken ifråga sker vid tecknandet av exploateringsavtal. Detta förfarande tryggar således kommunens möjligheter att påverka både planläggning och markåtkomsten på ett lämpligt sätt. Det kan dock övervägas om det finns ett behov av att begränsa markanvisningsavtalet till två år som vissa kommuner gör.

I lägen där planprocessen kan förväntas bli långt utdragen i tiden och där storleken på kommande byggrätter är osäker kan lämpligen detaljplanläggning föregå tilldelningen av mark. Detta förfarande bör dock inte utnyttjas regelmässigt, eftersom byggherrens möjligheter att påverka planen då är obefintlig. En byggrätts ekonomiska bärighet är beroende av ett antal parametrar som en tilltänkt byggherre i de flesta fall, i samarbete med kommunen, bör kunna ha möjlighet att påverka för att projekt ska bli genomförbara.

Marktilldelningen, dvs försäljning/överlåtelse av den fasta egendomen (hel eller del av fastighet) sker när detaljplanen antas, dvs i exploateringsavtalet. Om detaljplanen inte vinner laga kraft eller om byggherren drar sig ur projektet faller markanvisningsavtalet. Exploatören bör dock i detta fall betala de av kommunen nedlagda kostnaderna i samband med avtalsskrivning och planläggning.

### **Förekomst**

Vi har gått igenom kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges protokoll för 2011 och 2012. Av protokollen framgår att fullmäktige, utifrån kommunstyrelsens förslag, har behandlat åtta ärenden kring markanvisning<sup>6</sup> i olika skeden av processen. Dessa ärenden finns förtecknade i bilaga 6.

Vi kan konstatera att samtliga granskade markanvisningar för bostäder är olika former av direktanvisningar, förutom en tilldelning som skett via markanvisningstävlan. Av besluten framgår inte alltid motiv till val av byggherre samt om oberoende värdering av marken gjorts eller kommer att göras, s k fördelningsanvisning. Enligt uppgift är detta numera den helt dominerande tilldelningsformen i kommunen.

---

<sup>6</sup> Detta i form av ärende där ordet markanvisning ingått i beslutsmening eller ärendebeskrivning i protokoll. I detta sammanhang är det viktigt att påtala att markanvisning även kan ha skett inom ramen av andra typer av avtal inom området.



***Vi bedömer att i denna granskning konstaterad omfattning av beslut kring markanvisningsavtal, ensidighet i nuvarande anvisningsform samt informationen i granskade beslut visar på behovet av att fastställa en markanvisningspolicy i kommunen. Detta i enlighet med den rekommendation som lämnades i delavsnitt 4.5.***

2013-12-02

Jan Nilsson  
Projektledare/uppdragsansvarig

## ***Bil 1: Redovisning av markreserv och exploateringsmark***

<b>Markreserv (mnkr)</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Akkumulerad anskaffning	37,8	34,0	34,2	33,7	31,1
Akkumulerad avskrivning	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ingående balans (IB)</b>	<b>37,8</b>	<b>34,0</b>	<b>34,2</b>	<b>33,7</b>	<b>31,1</b>
Under året investerat	5,2	2,1	0,0	0,1	2,6
Omklassificerat till expl.fast OT	0,0	-5,2	-0,1	-1,3	0,0
Omf inom AT investeringar	0,0	6,9	-0,1	1,7	0,0
<b>Utgående balans (UB)</b>	<b>43,0</b>	<b>37,8</b>	<b>34,0</b>	<b>34,2</b>	<b>33,7</b>

<b>Exploateringar OT (mnkr)</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
<b>Ingående balans (IB)</b>	<b>61,6</b>	<b>42,6</b>	<b>30,3</b>	<b>36,2</b>	<b>93,0</b>
Justering IB (omklass till AT)	0,0	0,0	0,0	0,0	-95,4
Omklass till/från OT	0,0	0,0	0,0	0,0	28,4
Omklass från OT inom explverk kostn	0,0	0,0	0,0	-12,6	0,0
Omklass från OT inom explverk intäkt	0,0	0,0	0,0	9,1	0,0
Omfört från markreserv	0,3	5,2	0,1	1,3	0,0
Årets investeringar	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Försäljningar	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8
Under året investerat kostnad	-1,7	33,7	16,4	17,1	0,0
Under året investerat intäkt	-35,8	-11,0	-8,5	-44,0	0,0
Slutredovisade projekt kostnad	-8,1	-13,3	-1,8	-12,8	0,0
Slutredovisade projekt Intäkt	0,1	4,4	6,1	36,0	0,0
<b>Utgående balans (UB)</b>	<b>16,4</b>	<b>61,6</b>	<b>42,6</b>	<b>30,3</b>	<b>36,2</b>

<b>Exploateringar AT (mnkr)</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
<b>Ingående balans (IB)</b>	<b>36,0</b>	<b>25,6</b>	<b>16,9</b>	<b>40,6</b>	<b>95,4</b>
Under året investerat	13,9	10,4	8,6	6,3	13,9
Omklass till OT inom expl.verk	0,0	0,0	0,0	3,5	-28,4
Under året omklass från AT (slutredov)	-0,3	0,0	0,1	-33,5	-40,3
<b>Utgående balans (UB)</b>	<b>49,6</b>	<b>36,0</b>	<b>25,6</b>	<b>16,9</b>	<b>40,6</b>

**Notering:** Exploateringsmark har under 2008 delats upp i OT (omsättnings-tillgång) och AT (anläggningstillgång). Detta i och med byte av redovisningsprincip.

## ***Bil 2: Beskrivning av olika marktilldelningsmetoder***

### **Direkttilldelning**

Vid direkttilldelning delas planlagd eller icke planlagd mark ut till en eller flera byggherrar. Priset är i regel bestämt av kommunen på förhand och är känt av exploatören.

Vid direkttilldelning kan motivet till val av byggherre vara att öka konkurrensen, dvs marktilldelningen går till en byggherre som saknar projekt i kommunen, eller för att just den byggherren har ett intressant koncept som kommunen önskar prova. Prissättningen grundas på erfarenhetsbedömningar.

Fördelen med direkttilldelning är att markanvisningsprocessen kan gå snabbt, nya koncept kan prövas och nya exploatörer kan ges möjlighet att komma in i kommunen. Risken med direkttilldelning är att valet av exploatör kan misstänkliggöras och att priset blir satt i underkant. Andra situationer då direktanvisning kan vara lämplig är när det handlar om att exploatera mindre attraktiv mark eller när en exploatör presenterar ett nytt spännande koncept som kommunen önskar prova.

### **Anbudsförfarande**

Med anbudsförfarande menas här att en inbjudan skickas ut till intresserade byggherrar, där dessa erbjuds att komma in med en enkel dispositionsskiss över hur markområdet kan bebyggas alternativt skicka med referensmaterial och framför allt inkomma med pris på marken. Anbudsförfarande kan sägas vara en markanvisningstävling, utan krav på omfattande arkitektmaterial. Anbudsförfarande kan ske både innan och efter det att detaljplan är framtagen.

Fördelen med anbudstävling är att kommunen har möjlighet att göra bedömningar både vad gäller exploateringsgrad och erbjudet markpris. Vidare kostar beskrivet anbudsförfarande inte byggherrarna så mycket. Nackdelen med detta förfarande är att de mindre byggherrarna kanske inte alltid kan tävla ekonomiskt mot de större exploatörerna. Detta tenderar att missgynna lokala exploatörer. Vidare är nackdelen att dispositionsskissen i vissa fall kan anses vara otillräcklig. Anbudsförfarande bör därför inte användas i känsliga lägen där den arkitektoniska utformningen är central för bedömningen av en tilldelning

### **Markanvisningstävling**

Markanvisningstävling är en anbudstävling med krav på inlämnande av arkitektskisser av olika slag. Fördelen med markanvisningstävlingar är att en grundlig bedömning kan göras av det föreslagna arkitektoniska formspråket i ett projekt och att detta kan vägas in i bedömningen innan tilldelningen av marken. Vidare kan kommunen få provat, vilket det rätta markpriset är i respektive läge och kommundel.

Nackdelen med markanvisningstävlingar är att dessa är dyra för exploatörerna, med resultat att vissa exploatörer väljer att inte delta. Tävlingar gynnar också i första hand större exploatörer medan mindre exploatörer kan anses missgynnas. En annan nackdel är att skisserna i markanvisningstävlingen kan sägas föregripa planläggningen. Om den slutliga detaljplanen inte ger den byggrätt som kommunen

och exploatören i samband med tävlingen och tecknande av markanvisningsavtal förutsatte kan den situationen uppkomma att projektets ekonomiska bärighet försvagats. Då finns risk att det arkitektoniska uttrycket som kommunen i det tidiga skedet prisade och som gav exploatören tilldelningen av projektet inte längre går att förverkliga.

Det är också svårt att binda upp exploatören till det arkitektoniska innehållet i anbudet. Detaljplanens bestämmelser räcker oftast inte för att binda upp exploatören eftersom detaljplanen anger t ex maximal byggrätt. Detaljplanebestämmelserna kan vidare i och för sig reglera taklutning, fasadfärg och fasadmateriäl, men att i detaljplanen strikt reglera en exploatering så att endast den i anbudet föreslagna byggnationen går att förverkliga är knappast möjligt och inte heller önskvärt eller lämpligt. Huvudsyftet med detaljplaner är själva markanvändningen och inte planbestämmelser som reglerar varje detalj.

Ett annat alternativ att binda upp exploatören till ett arkitektoniskt formspråk är att till exploateringsavtalet bifoga ett till detaljplanen framtaget gestaltungsprogram. Problemet med detta är att avvikelser från gestaltungsprogrammet kan göras och bör kunna göras, och att det då är svårt att dra gränsen för när anbudets förslag, gestaltungsprogrammet och själva bygglov avviker för mycket från varandra. Lagstiftarens lösning av problemet är att detaljplanen avgör markanvändningen i stora drag, t ex bostäder i tre våningar med fasadmateriäl i trä eller puzt, medan bygglovprövningen hanterar de för varje projekt lämpliga arkitektoniska detaljerna.

Slutsatsen av detta resonemang är att kommunen egentligen inte kan tvinga byggherren att i slutändan bygga exakt de hus som föreslagits av honom i markanvisningstävlingen. Att då endast tilldela kommunal mark genom markanvisningstävling är inte lämpligt eller ekonomiskt försvarbart.

Även om kommunen har möjlighet att pressa markpriset uppåt måste exploatören räkna hem den summa som lagts ned i markanvisningstävlingen och alla andra markanvisningstävlingar som exploatören ifråga medverkat i men inte tilldelats. Detta i sig sänker erbjudet markpris i tävlingen. För kommunen internt är också markanvisningar dyra eftersom de kräver större administrativa insatser inom förvaltningen än de tidigare nämnda, direkttilldelning och anbudsförfarande.

### **Arkitektävling**

Arkitektävling kan beskrivas som en markanvisningstävling men med tonvikt på det arkitektoniska innehållet. Inkomna förslag i en arkitektävling kan riskera att sakna vederbörlig koppling till teknisk och ekonomisk genomförbarhet. Arkitektävlingar lämpar sig bäst i mycket specifika lägen.

Det positiva med arkitektävlingar är just det att kända arkitekter kan lockas lämna in förslag i lägen som tarvar något extra när det gäller utformningen. Det negativa är att förslagen inte alltid är kopplade till genomförbarhet. Dessutom är arkitektävlingar dyra. Även de interna kostnaderna i kommunen blir höga eftersom en kvalitativ bedömning av inkomna anbud kräver stort kunnande och i vissa fall anlåtande av extern expertishjälp.

**Notering:** Grundmaterialet till denna sammanställning är hämtat från en underliggande extern utredning till Markanvisningspolicy i Strängnäs kommun, godkänd av kommunfullmäktige 2009-11-30.

---

## ***Bil 3: Motion om markanvisningstävling vid nybyggnation***

Nedan redovisas ett utdrag ur svar på ovanstående motion som behandlades i kommunfullmäktige 2010-03-25 § 66 (KS/2009:362).

---

Kommunstyrelsen har 2010-03-08 § 56 lämnat ett förslag till beslut.

Metoden används i nuläget. Frågan om vilken metod som ska användas för markanvisning får prövas från fall till fall. Markanvisningstävlingar bör tillämpas i de projekt som genererar störst intresse hos byggföretagen och där det inte finns särskilda skäl att välja en viss byggherre. Kommunerna i Sverige hanterar markanvisning, det vill säga försäljning av egen mark, på olika sätt. Kommunerna kan välja att sammanfatta hur de gör i en markanvisningspolicy.

Generellt kan sägas att markanvisning innebär en rätt att under en viss period få förhandla med kommunen om genomförande av bebyggelse inom ett område som kommunen äger. Kommunen bör eftersträva försäljning genom anbud eftersom det främjar konkurrensen. Där det inte finns någon uttalad konkurrens eller där det finns särskilda behov att välja en viss byggherre för ett visst ändamål kan vi istället använda fördelningsanvisning. Vid fördelningsanvisning är utgångspunkten att sälja till marknadsvärde som då tas fram genom en värdering istället för ett anbudsförfarande.

---

## ***Bil 4: Juridiska förutsättningar kring markanvisningsavtal***

Boverket konstaterar att den allmänna uppfattningen är att mark som säljs av kommuner för bostadsändamål ska säljas till marknadspris (skriften markpolitik och kommunala markpriser, sid 9). Boverket konstaterar vidare att det i princip inte är tillåtet att överföra kommunal egendom i annans ägo till priser under marknadspris, undantaget internttransaktioner.

Advokatfirman Vinge konstaterar att varken PBL eller någon annan författning innehåller några särskilda bestämmelser avseende markanvisningsavtal. Inte heller finns någon rättspraxis som ger en entydig definition av dylika avtal (PM markanvisningsavtal, sid 6). Markanvisningsavtal är en typ av genomförandeavtal.

Det saknas alltså rättsfall som tar sikte på markanvisningsavtalets utformning och rättsverken. Av 4 kap 4 § jordabalken framgår att en försäljning av en fastighet inte får villkoras under en period överstigande två år. Det får anses föreligga en princip innebärande att om huvudförpliktelsen i ett avtal förfaller så förfaller normalt även de eventuella biförpliktelser i avtalet, som har ett naturligt samband med huvudförpliktelsen. Det torde därför enligt Vinge vara viktigt för kommunen att i ett markanvisningsavtal reglera bl a avtalets bindningstid, formerna för avtalets upphörande, konsekvenserna av passivitet och ersättningsanspråk om avtalet inte fullföljs (PM markanvisningsavtal, sid 13).

Vad gäller optioner har Högsta domstolen konstaterat (NJA 1977 sid 509) att överenskommelse om framtida försäljning av fastighet eller förköpsrätt av fast egendom enligt svensk rätt inte kan ingås med bindande verkan. Vinge konstaterar dock att aktörerna kan fästa tilltro till viljeförklaringen oavsett om dessa är rättsligt bindande eller inte (PM markanvisningsavtal, sid 21).

Dävarande Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU) har slagit fast att försäljning av fastighet inte faller under bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (LOU). Däremot kan naturligtvis ett avtal om försäljning av fast egendom innehålla skrivningar som innebär kringgående av LOU vilket inte är tillåtet, t ex överlåtelse av mark till en byggherre för uppförande av vissa anläggningar som sedan ska övertas av kommunen. Överlåtelse av mark och byggnader ska enligt EU kommissionen principiellt ske efter vederbörligt offentliggjort, öppet och villkorslöst anbudsförfarande, där det bästa eller det enda anbudet antas. En offentlig myndighet behöver dock inte använda sig av ett anbudsförfarande. Kommissionen rekommenderar däremot att försäljningen föregås av en oberoende värdering i syfte att fastställa marknadsvärdet (PM markanvisningsavtal, sid 13).

**Notering:** Grundmaterialet till denna sammanställning är hämtat från Statskontorets skrift Markpolitik och kommunala markpriser från 2005 samt Advokatfirman Vinges PM markanvisningsavtal från 2008. Det senare dokumentet har utarbetats på uppdrag av Malmö stad. Hänvisning sker löpande i texten till dessa två dokument. När det gäller EU:s sk statsstödsregler har dessa även behandlats av Sveriges kommuner och landsting (SKL) i cirkulär 2007:8, varför hänvisning lämnas även dit. Vi kan vidare konstatera att kommunens numera dominerande form för tilldelning är en variant av direkttilldelning med oberoende värdering av marken.

## ***Bil 5: Förslag till lag om kommunala markanvisningar***

Regeringskansliet har utarbetat en promemoria om tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar, daterad 2013-09-19 (S2013/6411/PBB).

Denna promemoria innehåller för det första ett förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, med innebörden att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt PBL. Om en kommun ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan. Byggkravsutredningen föreslog i SOU 2012:86 att kommunala särkrav skulle förbjudas i vissa avtal. Promemorian innebär en justering av utredningens förslag på så vis att promemorian föreslår att regleringen mot s.k. särkrav ska gälla generellt när kommunen tillämpar PBL i egenskap av myndighet.

Promemorian innehåller även ett förslag till ny lag om kommunala markanvisningar, som en följd av ett förslag från Statskontoret (rapport 2012:25). Statskontoret föreslog ett förtydligande i bostadsförsörjningslagen med innebörden att en kommun ska ha en policy för markanvisningar, medan författningsförslaget i promemorian innebär att ett sådant krav införs i en separat lag.

Syftet med både den nya lagen och förtydligandet i PBL är att öka transparensen och konkurrensen i framför allt kommunala avtalsförhandling för att på så sätt effektivisera byggprocessen.

Ändringarna föreslår träda i kraft den 1 januari 2015.

### **I promemorians lämnas följande förslag till lag om kommunala markanvisningar**

#### **1 §**

I paragrafen finns en allmän beskrivning av innehållet i lagen.

#### **2 §**

I paragrafen definieras begreppet markanvisning. I övrigt används vissa begrepp som förklaras i plan- och bygglagen (2010:900). Med markanvisning menas 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 markområde för bebyggande. Ledning för vad som avses med begreppen byggherre och bebyggande kan hämtas från 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

#### **3 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande. Med utgångspunkter och mål avses principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för

bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Riktlinjerna ska även innehålla handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, dvs. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Riktlinjerna ska vidare innehålla principer för markprissättning. I riktlinjerna ska kommunen tydliggöra på vilket sätt man avser säkerställa att mark inte försäljs under marknadspriset, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler.

#### **4 §**

Kommuner som inte genomför några markanvisningar är inte skyldiga att anta riktlinjer enligt 3 §.



## ***Bil 6: Ärenden kring markanvisning 2011 och 2012***

### **1. Kommunfullmäktige 2011-01-27, § 3 (KS/2008:375)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna markanvisningsavtal mellan kommunen och Sockerskålen Ekonomisk förening, som är det bolag som kommer att utveckla marken. Utgångspunkten i ärendet är att kommunstyrelsen redan i november 2008 beslutade att anvisa marken till dåvarande Hemgården Förvaltningsaktiebolag och att fortsätta utvecklingen av slutgiltigt planförslag tillsammans med dem. Detaljplanen avseende Fittjaterassen omfattar byggrätter för 54 bostäder.

*Notering: Markanvisningstävling för bostäder.*

### **2. Kommunfullmäktige 2011-05-26, § 87 (KS/2011:157)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att upphäva ramavtalet med Segeltorps Utvecklings AB, efter en begäran från bolaget om att frånträda avtalet om markanvisning avseende Loviseberg II, som beslutades av fullmäktige i maj 2009. I stället träffas en överenskommelse med DeLaval International AB, som äger del av markområdet, för att reglera åtaganden inför genomförandet av detaljplanen. Detta gör det möjligt att föra upp detaljplanen för antagande. Anvisning av industrimarken kan sedan ske genom tomtförsäljning, på liknande sätt som skett i industriområdet Skyttbrink.

*Notering: Samarbetsavtal med företag kring industritomt, ej markanvisning för bostäder.*

### **3. Kommunfullmäktige 2011-09-29, § 133 (KS/2011:199)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna ramavtal med tvåårig option till SW Projektutveckling AB avseende ett markområde vid Bergfotsvägen i Tumba. Detta efter att företaget kommit in med ansökan om markanvisning. Avsikten är att tre flerbostadshus om ca 90 lägenheter.

*Notering: Direktanvisning för bostäder.*

### **4. Kommunfullmäktige 2011-10-27, § 162 (KS/2011:336)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna ramavtal kring markanvisning till Bo Klok Housing AB (Skanska) för del av fastigheten Tornet 4 i Norsborg. Avsikten är att bygga ca 48 lägenheter i tvåvåningshus samt 16 radhus.

*Notering: Direktanvisning för bostäder, som föregicks av fastighetsförvärv.*

**5. Kommunfullmäktige 2012-06-14, § 75 (KS/2007:1)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna förslaget till detaljprogram stadsutveckling Framtid Fittja. I detta ärende gav kommunstyrelsen 2012-06-04 kommunledningsförvaltningen i uppdrag att förbereda markanvisning för den s k "Triangeltomten".

*Notering: Markanvisningsavtal för bostäder har ännu inte slutits.*

**6. Kommunfullmäktige 2012-06-14, § 76 (KS/2011:274)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna tilläggsavtal till ramavtal för familjeparken Hågelby med intentionsavtal för övertagande av Hågelby gård liksom nyttjanderättsavtal för återstående utvecklingsbar mark för familjeparken. Kommunfullmäktige godkände i oktober 2008 ett ramavtal med Familjen Lindgren AB som ligger som grund för option på markupplåtelse, dvs en form av markanvisningsavtal.

*Notering: Direktanvisning för bostäder.*

**7. Kommunfullmäktige 2012-06-14, § 82 (KS/2012:285)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna huvudavtal innehållande bl a en femårig option för Oslo Naeringsejendom A/S att förvärva framtida tomter för nyetablering inom medicinteknik. Detta avseende fastigheten Tullinge 19:653.

*Notering: Samarbetsavtal med företag kring industritomt, ej markanvisning för bostäder.*

**8. Kommunfullmäktige 2012-10-25, § 82 (KS/2010:335)**

På kommunstyrelsens förslag beslutar kommunfullmäktige att godkänna tillägg till ramavtal med Living Consulting Group AB för etablering av hotell i Hallunda. I detta avtal ingår en förlängning på 1,5 år av tidigare markanvisning på två år. Ursprungligt avtal kring markanvisning godkändes av kommunfullmäktige 2010-09-30. Av beslutet framgår att oberoende värdering av marken har skett.

*Notering: Direktanvisning av bostäder.*