



Yttrande över motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning

Till Göteborgs kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens förslag

Kommunstyrelsen tillstyrker yrkande från L och KD den 20 september 2017 och föreslår att kommunfullmäktige beslutar:

Den av Axel Josefson, Hampus Magnusson och Magnus Nylander väckta motionen anses besvarad.

Vid behandlingen av ärendet i kommunstyrelsen förekom skiljaktiga meningar:

Jonas Ransgård (M) med instämmande av Martin Wannholt yrkade att motionen skulle tillstyrkas.

Helene Odenjung (L) med instämmande av Johan Nyhus (S) yrkade bifall till yrkande från L och KD den 20 september 2017.

Kommunstyrelsen beslutade utan omröstning att bifalla Helene Odenjungs och Johan Nyhus yrkande.

Göteborg den 4 oktober 2017
Göteborgs kommunstyrelse

Ann-Sofie Hermansson

Mathias Sköld

Motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning

Vi instämmer i motionens analys kring vikten av att få fram byggbar mark för små aktörer. Det är grundläggande att kommunen har en transparent markanvisning och använder sin mark på ett klokt sätt.

Däremot ser vi inte att utökad anbudsförfarande skulle frigöra mer mark eller gynna mindre aktörer. Vi tror snarare att det gynnar små aktörer att exempelvis tävla på kvalitet än på pris. Det är också viktigt med expertvärdering eller markanvisningstävlingar för att kunna skapa en blandad stadsutveckling. En modell lik den i Linköpings Vallastaden där kommunen tagit fram detaljplan och sedan sålt mark kan vara intressant att pröva i vissa fall. I andra fall är det bra att ha öppet anbudsförfarande.

Den markanvisningspolicy som finns är relativt nyligen uppdaterad och som fastställer att staden använder flera tillvägagångssätt genom en urvalsmodell. Anvisning av mark sker i regel genom ett jämförelseförfarande. Direktanvisningar sker endast vid särskilda skäl som tillskottsmark eller vid projekt av särskild karaktär.

Det finns alltid förbättringsområden i en policy och den behöver fortsätta utvecklas och utvärderas. Det är viktigt att den kommunala markreserven hanteras klokt och att mark bebyggs för att motverka den bostadsbrist, kontorsbrist och brist på service i form av förskola, skola och äldreomsorg, som hämmar Göteborgs utveckling. Här spelar fler markanvisningar en viktig roll.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige föreslås besluta:

Att anse motionen besvarad



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2017-08-09
Diarienummer 0700/17

Stadsledningskontoret

Stadsutveckling
Hedwig Andrén
Telefon 031-368 02 33
E-post: hedwig.andren@stadshuset.goteborg.se

Motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning

Motionen

Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) föreslår kommunfullmäktige att besluta om att en strategi för marktilldelning ska tas fram.

Motionärerna menar att Göteborg behöver ha en strategi för att säkra att de mindre lokala byggherrar får tillgång till byggbar mark. Därför ska öppet anbudsförfarande vara huvudalternativet vid marktilldelning och berörda nämnder ska ta fram ett regelverk för när direktanvisning kan tillämpas, samt att en strategi ska tas fram för att säkra att mindre aktörer kan få ta del av markanvisningarna.

Remissinstanser

Motionen har remitterats för yttrande till fastighetsnämnden och Älvstranden Utveckling AB. Remissinstansernas svar är sammanställda i nedanstående tabell.

Remissinstans	Beslut	Kommentar
Fastighetsnämnden	Avstyrker Votering	Till stöd för arbetet med markanvisningar har fastighetsnämnden fastställt en policy med tillhörande regler för anvisning av mark för bostäder och verksamheter. Policyn utgår från de politiskt beslutade målen och strategierna som kommer till uttryck i stadens budget, översiktsplanen för Göteborg, strategin för utbyggnadsplanering, Vision Älvstaden och Göteborgsregionens tillväxtstrategi.
Älvstranden Utveckling AB	Ej styrelsebehandlat	Älvstranden Utvecklings bedömning är att intentionen i motionens förslag redan tillgodoses genom nuvarande markanvisningspolicy och

		gällande process för markanvisningar. Bolagets bedömning är också att anbudsförfarande inte är lämpligt som huvudalternativ vid markanvisningar
--	--	---

Ekonomiska konsekvenser

Om motionens tillstyrks medför förslaget att en personalresurs behöver avsättas för att ta fram strategin.

Barn-, jämställdhets-, mångfalds-, miljöperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv.

Omvärldsperspektivet

Enligt lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar ska kommuner som anvisar mark anta riktlinjer för markanvisningar. En markanvisning är 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 kommunägt markområde för bebyggande. Riktlinjerna ska bland annat innehålla handlägningsrutiner och grundläggande villkor för anvisning av mark, samt hur prissättning ska ske.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bland annat regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om förbud mot statligt stöd. Reglerna avser även kommuner.

EU-kommissionen har utarbetat en vägledning där man klargör sitt synsätt beträffande problemet med statligt stöd vid överlåtelser av mark och byggnader (97/C209/03). I denna beskrivs hur medlemsstaterna kan hantera överlåtelser av mark och byggnader på ett sätt som utesluter inslag av otillåtet stöd. För att få fram ett marknadspris ska antingen överlåtelser ske genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller genom att en oberoende expertvärdering görs. Vilken metod som väljs ska den syfta till att få fram ett marknadspris, vilket då utesluter ett otillåtet statsstöd.

Stadsledningskontoret

Vid ett eventuellt bifall av förslag ser stadsledningskontoret att uppdraget ska ges till fastighetsnämnden.

Stadsledningskontoret

Hedwig Andréén
Handläggare

Jessica Granath
Avdelningschef

Bilaga 1

Motionen

Bilaga 2

Fastighetsnämndens handlingar

Bilaga 3

Älvstranden Utveckling AB:s VD-skrivelse

Handling 2017 nr 66

**Motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M)
om att ta fram en strategi för marktilldelning**

Göteborg den 16 mars 2017

Göteborg har en unik position genom att man äger stora delar av den mark som ska bebyggas vilket underlättar för att finansiera de verksamheter (skolor, barnomsorg etc) och den infrastruktur (vägar, spår etc) som måste finnas i nybyggda områden. Tyvärr lyckas Göteborg inte förvalta denna position på ett bra sätt när det genomsnittliga investeringsunderskottet ligger på ca 65 MSEK per år. Detta är naturligtvis inte hållbart och vi behöver därför säkerställa att Göteborgs kommun får ut de markvärden som finns för att kunna finansiera olika utvecklingsprojekt.

Det finns i princip två sätt att göra en överlåtelse av en fastighet, antingen sker det genom anbudsförfarande eller expertvärdering för att inte bryta mot EU's statsstödsregler. En överlåtelse genom öppet anbudsförfarande, t.ex. av auktionstyp, där det bästa eller enda anbudet antas, utgör per definition en försäljning till marknadspris och innefattar följaktligen inte statligt stöd. Överlåtelse utan anbudsförfarande – expertvärdering, föregås av en oberoende expertvärdering som genomförs av en eller flera oberoende värderingsmän före förhandlingar om försäljningen. Det marknadspris som fastställs anses då vara det lägsta försäljningspris som kan avtalas utan att det föreligger statligt stöd.

I dag tillämpar Fastighetskontoret principen om direktanvisning och expertvärdering av mark, men vi anser att även en öppen anbudsförfarande ska kunna tillämpas för att säkerställa att Göteborgs Stad får ut marknadsvärdet på marken. Framförallt är detta viktigt i områden där det finns begränsad information om vad marknadsvärdet är. En öppen budgivning skulle också ge alla aktörer samma möjlighet att få bygga i Göteborg. Ett öppet anbudsförfarande av mark måste dock kombineras med krav på att bebygga marktilldelningen inom en viss tid. Detta för att undvika att byggherrarna "hamstrar" marken.

Oberoende vilken metod som tillämpas så påverkar det inte slutpriset till konsumenten eftersom bostäderna säljs till ett marknadsvärde. Ett "rabatterat" markpris kommer inte att leda till att bostäderna blir billigare för konsumenterna utan enbart att värdetillgångar fördelas på ett annat sätt mellan aktörerna. I denna högkonjunktur finns det ingen anledning för Göteborgs stad att subventionera byggaktörerna utan det är viktigare att staden får in de intäkter som är möjliga för att kunna finansiera gemensamhetsanläggningar och infrastruktur.

Tillgången till byggbar mark är den absolut viktigaste frågan för byggherrarna och här har de mindre aktörerna svårare att få tillgång till mark när staden prioriterar planer med stort bostadsinnehåll. De mindre aktörerna är dock mycket viktiga för att få en välfungerande byggmarknad. Enligt en rapport från Kungliga Tekniska Högskolan producerar små byggherrar i vissa fall till väsentligt lägre kostnader jämfört med stora byggherrar samtidigt som de vanligen är mer kreativa och innovativa beträffande utformningen av bostadsprojekt. Utredningen kan konstatera att flera av dessa företag har etablerat sig lokalt, ofta genom att konkurrera med lägre produktionskostnader. För att vara konkurrenskraftiga har de utvecklat sina inköps- strategier och byggprocesser. Det handlar till exempel om att tillämpa mer industriella byggmetoder och att praktisera ett ”byggmästartänk”, som tidigare har beskrivits. Dessa företag arbetar efter en kostnadsbaserad strategi där man först bestämmer bostadens slutpris för att möta en specifik kundgrupp och sedan utvecklar värdekedjan för att med lönsamhet bygga bostäderna till den valda kvaliteten. Dessa aktörer, ofta mindre och medelstora företag, är särskilt beroende av kommunal mark och att processen kring planarbete och markanvisning är transparent, förutsägbar och effektiv. Göteborg behöver ha en strategi för att säkra att de mindre lokala byggherrar får tillgång till byggbar mark.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Göteborgs Stads kommunfullmäktige föreslås besluta

Att öppet anbudsförfarande ska vara huvudalternativet vid marktilldelning

Att berörda nämnder tar fram ett regelverk för när direktanvisning kan tillämpas

Att ta fram en strategi för att säkra att mindre aktörer kan få ta del av markanvisningarna

Axel Josefson (M)

Hampus Magnusson (M)

Magnus Nylander (M)



Yttrande till kommunstyrelsen över motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning

§ 152, diariernr 2607/17

HANDLING

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2017-06-16

YRKANDEN

Hampus Magnusson (M): bifall till motionen

Jahja Zeqiraj (S): bifall till kontorets förslag

PROPOSITIONSORDNING

Ordföranden Jahja Zeqiraj ställer proposition på yrkandena och finner att sitt eget yrkande bifallits. Omröstning begärs.

OMRÖSTNING

Godkänd voteringsproposition: "Ja-röst för Jahja Zeqirajs yrkande. Nej-röst för Hampus Magnussons yrkande".

Anna Ericson, Ingrid Andreae, Bobbo Malmström, Håkan Bernhardsson och Jahja Zeqiraj röstar Ja (5)

Hampus Magnusson, Magnus Nylander, Per Haag och Birgitta Gunér röstar Nej (4)

BESLUT

Fastighetsnämnden beslutar:

Motionen av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning avstyrks.

Vid protokollet

Sirpa Bernhardsson

Justerat

2017-06-29

Ordförande

Jahja Zeqiraj

Justerare

Hampus Magnusson

Tjänsteutlåtande

Till fastighetsnämnden
2017-06-16
Diarienummer 2607/17

Analys och utredning

Stephan Cedergren
Telefon: 368 12 14
E-post: stephan.cedergren@fastighet.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen över motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning

Förslag till beslut

Motionen av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) om att ta fram en strategi för marktilldelning avstyrks.

Ärendet

I en motion av Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M) och Magnus Nylander (M) föreslås kommunfullmäktige besluta att

- öppet anbudsförfarande ska vara huvudalternativet vid marktilldelning
- berörda nämnder tar fram ett regelverk för när direktanvisning kan tillämpas
- ta fram en strategi för att säkra att mindre aktörer kan få ta del av markanvisningarna

Stadsledningskontoret har översänt motionen till fastighetsnämnden, och även till Älvstranden Utveckling AB, för yttrande. Yttrande ska lämnas senast den 30 juni 2017.

Överväganden

Fastighetsnämndens uppdrag är att utöva den formella ägarrollen till kommunens fasta egendom och svara för kommunens uppgifter när det gäller bostadsförsörjning. Inom ramen för nämndens uppdrag görs markanvisningar till olika intressenter inför planering av ny bebyggelse på stadens mark. Det är således enbart fastighetsnämnden som är berörd nämnd när det gäller markanvisningar.

Till stöd för arbetet med markanvisningar har fastighetsnämnden fastställt en policy med tillhörande regler för anvisning av mark för bostäder och verksamheter. Policyn utgår från de politiskt beslutade målen och strategierna som kommer till uttryck i stadens budget, översiktsplanen för Göteborg, strategin för utbyggnadsplanering, Vision Älvstaden och Göteborgsregionens tillväxtstrategi.

Även Älvstranden Utveckling AB ska enligt sitt ägardirektiv tillämpa markanvisningspolicyn.

Markanvisningspolicyn och processen för markanvisningar har successivt utvecklats, senast under 2014. Ett fortsatt arbete skedde då för att processen skulle bli så tydlig och transparent som möjligt. Ett viktigt syfte vara att öka tydligheten i kravställande och

urval inför beslut om markanvisning. Urvalsmodellen bygger på såväl generella som projektspecifika krav och kriterier. Det gjordes en rad förtydliganden och kompletteringar i policyn. En större förändring var att policyn nu gäller för både bostäder och verksamheter. En annan förändring av stor betydelse var att policyn även ska tillämpas vid de markanvisningar som avser den mark som ägs av Älvstranden Utveckling AB. De tillhörande reglerna förtydligades och kompletterades också i några avseenden.

I policyn anges att goda konkurrensförhållanden ska främjas så att det skapas förutsättningar för variationsrika bostäder och verksamhetslokaler till rimliga kostnader. En mångfald av byggherrar, både stora och små, ska ges möjlighet att etablera sig och staden ska sträva efter att få in flera intressenter i samma område. Det innebär att konkurrensaspekten har stor betydelse i den modell som används för utvärdering av inkomna ansökningar, särskilt i de fall där det väger lika mellan flera exploatörer. Att inriktningen och modellen fungerar visas genom att ett femtiotal olika byggaktörer, såväl större som mindre, har fått en markanvisning under den senaste treårsperioden och 27 byggaktörer är involverade i satsningen Bostad 2021.

En viktig strategi som tillämpas alltmer är att utnyttja möjligheten att i vissa projekt anvisa en mindre del av byggrätterna i ett senare skede i processen. Detta möjliggör för mindre byggare och byggemenskaper att komma i fråga för en markanvisning.

Fastighetskontoret avser att utveckla uppföljningen av markanvisningar, och då även vad gäller konkurrensaspekten, i den fastställda ordningen för uppföljnings- och årsrapporter.

I den nu ställda motionen framförs att fastighetskontoret tillämpar principen om direktanvisning. Kontoret menar dock att detta inte stämmer. I markanvisningspolicyns regler anges att anvisning av mark i regel ska genom ett jämförelseförfarande. Jämförelseförfarandet innebär att inkomna ansökningar ska bedömas utifrån markanvisningspolicyn och de kriterier som i övrigt gäller för det aktuella och specifika projektet. Områden aktuella för markanvisning annonseras på stadens webbplats. I samband med detta ska även de kriterier och förutsättningar som gäller för projektet redovisas.

Vidare anges i policyn att direktanvisning, dvs. utan jämförelseförfarande, kan göras för projekt där fastighetsnämnden bedömer att det finns särskilda skäl för denna anvisningsmetod. I princip finns det två typfall där direktanvisning kan bli aktuell. Ett fall är där en fastighetsägare/exploatör vill utveckla och bebygga sin egen mark. För att projektet ska bli tillfredsställande i ett stadsutvecklings- och bostadsförsörjningsperspektiv kan det då vara nödvändigt med tillskott av intilliggande kommunägd mark. Det andra fallet är när en exploatör kontaktar fastighetskontoret med en idé om ett projekt som är av särskild och mer unik karaktär. Det skulle då bli märkligt och innovationshämmande om tilltänt markområde läggs ut på webbplatsen för ett öppet ansöknings- och jämförelseförfarande.

Markanvisningspolicyn anger dessutom att markanvisningstävling kan användas där så är lämpligt med hänsyn till projektförutsättningar och andra förhållanden. Senast anordnades en tävling om trähusbebyggelse vid Gibraltarvallen. Tävlingen som fick stor uppmärksamhet med många tävlingsförslag avgjordes under våren 2017. Markanvisningstävlingar är resurskrävande för såväl fastighetskontoret som branschen och används därför endast när det finns anledning.

När det gäller motionens förslag om att anbudsförfarande ska vara huvudalternativet vid marktilldelning, så är detta i första hand en politisk fråga. Fastighetskontoret kan dock ändå lämna följande kommentarer.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) innehåller bland annat regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden. Bland dessa regler finns bestämmelser om förbud mot statligt stöd. Reglerna avser även kommuner.

EU-kommissionen har utarbetat en vägledning där man klargör sitt synsätt beträffande problemet med statligt stöd vid överlåtelser av mark och byggnader (97/C209/03). I denna beskrivs hur medlemsstaterna kan hantera överlåtelser av mark och byggnader på ett sätt som utesluter inslag av otillåtet stöd. För att få fram ett marknadspris ska antingen överlåtelser ske genom ett villkorslöst anbudsförfarande eller genom att en oberoende expertvärdering görs. Vilken metod som än väljs ska den syfta till att få fram ett marknadspris, vilket då utesluter ett otillåtet statsstöd.

Även Sveriges kommuner och landsting har behandlat frågan om tillämpningen av EG-rättens statsstödsregler vid kommuners och landstings försäljning och köp av mark och byggnader. I cirkulär 2007:8 framförs som exempel på otillåtet statsstöd försäljning av mark och byggnader till ett pris som understiger marknadspris eller motsvarande köp till ett pris som överstiger marknadspris. Åtgärden måste dessutom innebära att visst företag eller produktion ges en selektiv förmån som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen samt att åtgärden också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Vid en försäljning av mark till en exploatör gör fastighetskontoret alltid en värdering. Fastighetsvärderingarna görs som en marknadsvärdesbedömning och enligt vedertagna värderingsmetoder.

Fastighetsnämnden har aldrig gjort en markanvisningsmetod utifrån ett strikt anbudsförfarande. Däremot har prisfrågan vid ett fåtal tillfällen varit en av de utslagsgivande parametrarna när övriga kriterier och förutsättningar varit tillgodosedda. Som exempel kan nämnas den så kallade Cirkustomten i Lorensberg.

Kontorets uppfattning är att priset även fortsättningsvis kan vara en av flera parametrar vid en markanvisning, t.ex. när markanvisningen avser ett område med stor attraktionskraft. Anbud skulle också kunna vara värdefull vid enstaka tillfällen för att få en indikation på marknadsläget. Kontoret är dock av flera anledningar tveksam till att regelmässigt använda anbudsförfarande som metod. Eftersom kommunen är en stor markägare kan ett anbudsförfarande bidra till en generell ökning av markpriserna i staden, vilket åtminstone på sikt kan medföra en ökning av produktionskostnaderna för nyproduktion av bostäder. Ett anbudsförfarande kan också riskera att exkludera mindre byggherrar som inte är lika kapitalstarka som de större företagen. Detta skulle då motverka såväl den ambition som finns i markanvisningspolicyn som motionens intention om att även ge små byggherrar möjlighet att få en markanvisning.

Fastighetskontorets sammanfattande bedömning är att motionens förslag vad avser anvisningsmetod och att mindre aktörer ska kunna få ta del av markanvisningar redan tillgodoses genom nuvarande markanvisningspolicy och gällande process för markanvisningar. Kontorets bedömning är också att anbudsförfarande inte är lämplig som huvudalternativ vid markanvisningar.

Ekonomiska perspektivet

Om motionens tillstyrks medför förslaget en kostnad för att ta fram en strategi.

Barnperspektivet, Jämställdhetsperspektivet, Mångfaldsperspektivet, Miljöperspektivet och Omvärldsperspektivet

Kontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv.

Martin Öbo
Fastighetsdirektör

Stephan Cedergren
Utvecklingschef

2017-06-19 Dnr 0277/17

Älvstranden Utvecklings ställningstagande

Älvstranden Utvecklings bedömning är att intentionen i motionens förslag redan tillgodoses genom nuvarande markanvisningspolicy och gällande process för markanvisningar. Bolagets bedömning är också att anbudsförfarande inte är lämpligt som huvudalternativ vid markanvisningar.

Bakgrund till ställningstagandet

Älvstranden Utveckling AB ska enligt vårt ägardirektiv tillämpa markanvisningspolicyn. Markanvisningspolicyn har tagits fram av fastighetsnämnden som ett stöd för arbetet med markanvisningar. Till policyn hör också regler för anvisning av mark för bostäder och verksamheter. Policyn utgår från de politiskt beslutade mål och strategier som formuleras i stadens budget, översiktsplan för Göteborg, strategin för utbyggnadsplanering, Vision Älvstaden och Göteborgsregionens tillväxtstrategi. Under 2014 genomgick markanvisningspolicyn och processen för markanvisningar en del förändringar. Ett viktigt syfte med dessa förändringar var att öka tydligheten i kravställande och urval inför beslut om markanvisning samt att processen skulle bli så tydlig och transparent som möjligt. En annan viktig förändring var att policyn även ska tillämpas vid markanvisningar på Älvstranden Utvecklings mark.

I policyn anges att goda konkurrensförhållanden ska främjas så att det skapas förutsättningar för variationsrika bostäder och verksamhetslokaler till rimliga kostnader. Både stora och små byggherrar ska ges möjlighet att etablera sig och staden ska sträva efter mångfald och att få in flera olika byggherrar i varje område.

I både den aktuella motionen och markanvisningspolicyn uttrycks en vilja att ge små byggherrar möjlighet att få en markanvisning. Ett anbudsförfarande, som motionen föreslår, kan bidra till att öka markpriserna i staden och kan också riskera att mindre byggherrar inte har ekonomiska möjligheter att delta. Detta förfarande skulle då motarbeta intentionen med både motionen och markanvisningspolicyn.

Ekonomiska perspektivet

Om motionens tillstyrks medför förslaget en kostnad för att ta fram en strategi.

Styrelsebehandling

Yttrandet har inte varit uppe för styrelsebehandling.

Med vänlig hälsning

ÄLVSTRANDEN UTVECKLING AB

Lena Andersson
VD