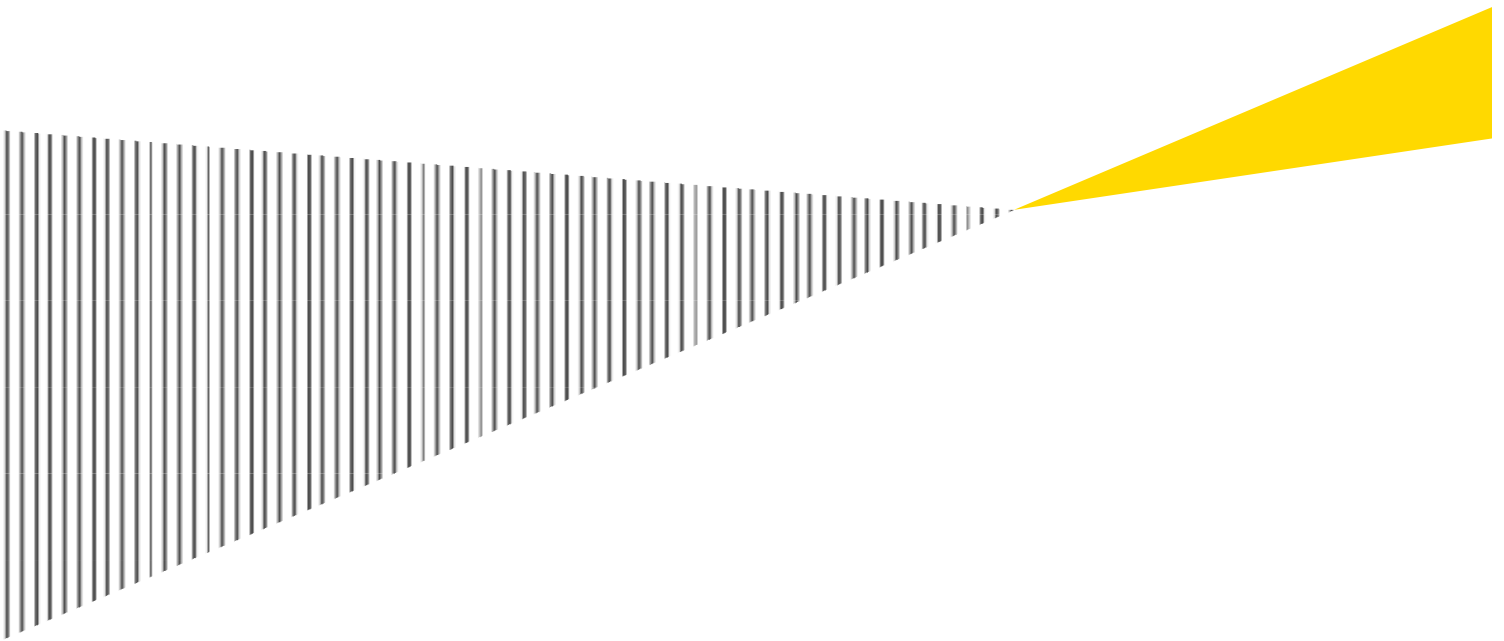


Jönköpings kommun

Granskning av efterlevnad av
markanvisningspolicyn



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod	5
3. Styrdokument	6
3.1. Kommunprogram 2011-2014	6
3.2. Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare	6
3.3. Kommunalt bostadsförsörjningsprogram 2012-2016	7
3.4. Markanvisningspolicy	7
4. Organisation och arbetsprocess	9
4.1. Stadbyggnadskontoret	10
5. Granskningens resultat och bedömning	11
5.1. Granskning av beslutade markanvisningsärenden	11
5.2. Har kommunfullmäktige uttalat några mål gällande marktilldelning för Jönköpings kommun?	13
5.3. Sker tilldelning av mark enligt de kriterier som är fastställda i markanvisningspolicyn?	14
5.4. Finns det en tydlig förklaring i nämndens beslutunderlag till varför direktanvisning eller jämförelseförfarande har valts?	15
5.5. Finns en tydlig utvärdering i nämndens beslutsunderlag som styrker valet av byggherre?	16
5.6. Finns ett komplett register/förteckning över markansökningar/markanvisningar? ...	16
Källförteckning	17

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun granskat om efterlevnaden av markanvisningspolicyn sker på ett tillfredsställande sätt. Granskningen har omfattat tekniska nämnden och till viss del stadsbyggnadsnämnden då de deltar i utvärderingarna av byggherrarna som ligger till grund för förslag till beslut i tekniska nämnden.

Det finns en markanvisningspolicy som är antagen av tekniska nämnden (mars 2009) och syftet med policyn är bl.a. att ange vilka förutsättningar som gäller vid fördelning av kommunens mark till olika intressenter. Den klargör vilka fördelningsgrunder och rutiner som gäller vid markanvisning för bostäder, val av byggherrar och vilka villkor som gäller för byggherrarna. I policyn hänvisas till de övergripande mål och den utveckling av bostadsbyggnationen som kommunen fastställt i bl.a. Kommunprogram, Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare och Kommunalt bostadsförsörjningsprogram.

Huvudprincipen enligt gällande markanvisningspolicy är *jämförelseförande* vilket innebär att tekniska kontoret och stadsbyggnadskontoret föreslår vilken typ av och vilken omfattning bebyggelsen ska ha för det aktuella området. En kravspecifikation med urvalskriterier tas fram och en inbjudan publiceras. Därefter lämnas det in intresseförslag från olika byggherrar. Företrädare från tekniska kontoret, stadsbyggnadskontoret och ev. andra berörda förvaltningar bedömer de inkomna förslagen och ger ett förslag på lämplig byggherre. Tekniska nämnden fattar beslutet.

Det andra förfarandet benämns *direktanvisning* och används enligt uppgift i undantagsfall. Direktanvisning används när det endast finns en intressent eller om en byggherre själv funnit ett intressant område och tagit fram ett förslag som kommunen bedömer som bra och som uppfyller kriterierna gällande markanvisning och byggherre.

Vi har gjort en fördjupad granskning av fyra markanvisningsärenden (två jämförelseförfarande och två direktanvisning).

Vår bedömning utifrån granskningens revisionsfrågor:

Har kommunfullmäktige uttalat några mål gällande marktilldelning för Jönköpings kommun?
Det finns enligt vår bedömning uttalade mål gällande marktilldelning för kommunen. Kommunprogrammet som är det styrande dokumentet ger en tydlig signal att bostadsbyggandet är prioriterat för att möta den tillväxt som finns i kommunen. De övriga dokumenten (bl.a. Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare och Kommunalt bostadsförsörjningsprogram) är politiskt beslutade och ger en mer detaljerad bild av hur kommunprogrammets viljeinriktningar ska förverkligas.

Sker tilldelning av mark enligt de kriterier som är fastställda i markanvisningspolicyn?

Det finns enligt vår bedömning en tydlig process, övergripande målsättningar och riktlinjer och mallar för arbetet. Viss kritik har riktats mot processen vilket resulterat i en utvärdering av gällande markanvisningspolicyn. Detta är ett pågående arbete och har därför inte beaktats i denna granskning. Vid granskning av ärenden har följande iakttagelser noterats:

- Under ärendenas handläggning kan det ske informella möten och kontakter, som inte alltid dokumenteras.
- I ett ärende saknas en dokumenterad utvärdering som säkerställer att kraven i inbjudan var uppfyllda. Enligt avdelningen för mark och exploatering har de gjort denna kontroll och hänvisar till sin tjänsteskrivelse. Vår bedömning är att det i tjänsteskrivelse inte klart framgår att en utvärdering enligt inbjudan är gjord.

- De krav som ställs på val av byggherre i markanvisningspolicyn (ekonomi, socialt åtagande, tidigare genomförda projekt m.m.) är inte tydligt utvärderade och dokumenterade i varje enskilt ärende.
- I ett ärende väljer tekniska nämnden att tilldela markanvisningen till en annan byggherre än den som tekniska kontoret föreslår i sin tjänsteskrivelse. Det saknas motivering till varför tekniska nämnden inte tilldelar markanvisningen till den byggherre som erhållit högst antal poäng enligt de utvärderingskriterier som fastställts i inbjudan.

Finns en tydlig förklaring i nämndens beslutsunderlag till varför direktanvisning eller jämförelseförfarande har valts?

Det finns ingen tydlig motivering i tjänsteskrivelserna om varför jämförelseförfarande eller direktanvisning är tillämplad.

Finns en tydlig utvärdering i nämndens beslutsunderlag som styrker valet av byggherre?

I de två direktanvisningsärenden som vi granskat finns det inget specifikt dokument som benämns utvärdering eller motsvarande. I tjänsteskrivelsen finns en viss utvärdering gällande bl.a. att programmet "Bättre för alla" ska tillämpas, att annons kommer ske genom kommunens tomtkö och vilken upplåtelseform som ska användas.

I ett av jämförelseförfaranden (Ekhagen Jära) så finns det ett särskilt utvärderingsdokument som bl.a. beskriver följande; inbjudans innehåll, hur utvärderingen gått till och vilka som ingått i bedömningsgruppen och vilken slutsats som dragits. Det finns även en sammanställd poängberäkning där delsummorna för kriterierna gestaltning, köpeskilling och miljö visas. I det andra jämförelseförfarandet som granskats och där det till slut endast blev ett förslag kvar saknas ett särskilt dokument för utvärdering.

Finns ett komplett register över markansökningar/markanvisningar?

Enligt uppgift finns det i dagsläget inte något digitalt system/förteckning som uppfyller samtliga krav som ställs i markanvisningspolicyn.

Vår sammanfattande bedömning är att om tekniska nämndens efterlevnad av markanvisningspolicyn ska anses tillfredsställande måste i granskningen identifierade brister åtgärdas. Följande förbättringsförslag lämnas:

- För att kunna följa de ställningstaganden som sker i markanvisningsprocessen ser vi det som nödvändigt att även informella möten/kontakter dokumenteras genom ex. anteckningar/protokoll.
- För att kunna säkerställa att fastställda krav i markanvisningspolicyn och i inbjudan följts är det viktigt att utvärderingen är dokumenterad i samtliga ärenden.
- Motivet för att frånga huvudprincipen (jämförelseförfarande) ska tydligt framgå i tjänsteskrivelsen.
- I de fall tekniska nämnden fattar beslut som inte följer det förslag som ges i tekniska kontorets tjänsteskrivelse är det nödvändigt att motivet framgår i nämndens beslutsunderlag. Att inte motivera beslut innebär att det inte föreligger tillräcklig transparens i myndighetsutövningen. Genom att frånga bedömningskriterierna riskerar kommunen att förtroendet för markanvisningsprocessen minskar och risken för överklaganden ökar.
- Arbetet med att ta fram ett digitalt ärendehanteringssystem för att uppfylla samtliga krav i gällande markanvisningspolicy bör prioriteras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Fördelning av kommunens mark ska syfta till att åstadkomma variation i byggandet och kommunen ska medverka till att de boende ges en ökad valfrihet i bostadsform och val av bostadsområde. Beslut om tilldelning av mark är viktig för att uppnå kommunfullmäktiges mål om bostadsbyggandet. Risk finns att målet inte kan uppfyllas, om inte rutin för tilldelning av mark fungerar tillfredsställande.

Mot bakgrund av detta har Kommunrevisionen gjort bedömningen att det är väsentligt att granska kommunens efterlevnad av gällande markanvisningspolicy.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om efterlevnaden av markanvisningspolicyn fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen har omfattat tekniska nämnden och till viss del stadsbyggnadsnämnden då de deltar i utvärderingarna av byggherrarna som ligger till grund för förslag till beslut i tekniska nämnden.

De markanvisningar som granskats innefattar två direktanvisningar och två jämförelseförfaranden.

2.3. Revisionsfrågor

Granskningen kommer att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunfullmäktige uttalat några mål gällande marktilldelning för Jönköpings kommun?
- ▶ Sker tilldelning av mark enligt de kriterier som är fastställda i markanvisningspolicyn?
- ▶ Finns en tydlig förklaring i nämndens beslutsunderlag till varför direktanvisning eller jämförelseförfarande har valts?
- ▶ Finns en tydlig utvärdering i nämndens beslutsunderlag som styrker valet av byggherre?
- ▶ Finns ett komplett register över markansökningar?
- ▶ Finns en komplett förteckning över markanvisningar?

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunprogram 2011-2014, beslutad i april 2011
- ▶ Utbyggnadsstrategi, antagen i december 2011
- ▶ Kommunalt bostadsförsörjningsprogram 2012-2016, beslutad i oktober 2011
- ▶ Markanvisningspolicy för bostäder, antagen av tekniska nämnden i mars 2009
- ▶ Lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

2.5. Metod

I genomförandet av granskningen har de interna förutsättningarna för markanvisning kartlagts och bedömts. Granskningen har omfattat en övergripande kartläggning av arbetsprocessen gällande markanvisningsbeslut och en fördjupad bedömning har gjorts av fyra markanvisningsärenden, två direktanvisningar och två jämförelseförfaranden.

Informationsinsamlingen baseras på intervjuer och genomläsning av skriftliga dokument. Intervjuer har genomförts med följande personer/funktioner inom tekniska kontoret; avdelningschefen för mark och exploatering, exploateringssamordnare och en exploateringsingenjör.

Revisionsrapporten har faktagranskats av tekniska kontorets avdelning för mark och exploatering .

3. Styrdokument

3.1. Kommunprogram 2011-2014

Kommunprogrammet redovisar den politiska majoritetens visioner och planer för den kommande mandatperioden, dvs. 2011-2014. Jönköpings kommun har en mycket god befolkningsutveckling och i kommunprogrammet fastslås att det är mycket viktigt att möta denna tillväxt och bedriva aktiva insatser för att stimulera ett ökat bostadsbyggande. Det ska inte bara säkerställas att det byggs tillräckligt med bostäder, utan att det byggs ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart.

Stadsbyggnadsvisionen ska ha hög prioritet denna mandatperiod och den ska ge förutsättning för att kommunen ska kunna växa avseende antal invånare, nya bostäder och nya verksamheter.

Kommunprogrammet anger även att boendemiljöerna ska vara attraktiva och bidra till en god utveckling i kommunen. Människors behov och önskemål ser olika ut och det är viktigt att det finns valmöjligheter när det gäller boendet. Vid planering av nya bostadsområden ska en blandning av upplåtelseformer beaktas och såväl privata som kommunala bostadsföretag förutsätts vara med och ta sitt ansvar. Kommunen ska ligga i framkant vad gäller energieffektivisering och vid markanvisningar ska skärpta energi- och miljökrav ställas på nya bostäder.

Det framhålls att mark är en viktig resurs och det är angeläget att planera på ett sådant sätt att värdefull mark används så effektivt som möjligt. Det är viktigt att kunna omvandla mark som redan tagits i anspråk, t.ex. att använda verksamhetsmark till bostäder och på det sättet förtäta staden.

3.2. Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare

Utbyggnadsstrategin som är antagen av kommunfullmäktige (december 2011) ska fungera som en fördjupad översiktsplan och den bygger på förutsättningar som ges i kommunprogrammet 2011-2014. Strategin ska vara kommunens ledande dokument inför beslut och utbyggnad av bostäder och verksamhet. Utgångspunkten är att kommunens invånare ska växa till 150 000 invånare och det måste då finnas ett verktyg för att styra bebyggelseutvecklingen.

Ett invånarantal på 150 000 innebär ett behov av 15 000 nya bostäder och mark för verksamheter som motsvarar 10 000 nya arbetstillfällen. En viktig målsättning är att bygga med högre exploateringsgrad. Det ger en god markhushållning och innebär det mest ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbara. En tätare bebyggelsestruktur är också avgörande för att kollektivtrafiken ska kunna få en så god standard att den uppfattas som tillräckligt attraktiv i förhållande till bilen.

Utbyggnadsstrategin innehåller planförslag där de olika områdena beskrivs i text och genom kartor. Den innehåller även en genomförandeplan, samrådsyttrande och olika förutsättningar såsom planeringsbehov, hållbart samhälle, god livsmiljö, hållbara kommunikationer, hållbarhetsanalys m.m.

3.3. Kommunalt bostadsförsörjningsprogram 2012-2016

Detta dokument uppdateras årligen och ger utifrån utbyggnadsstrategin en mer detaljerad bild av kommunens bostadsmarknad, bedömning av bostadsbyggnadsbehov och nyproduktion av bostäder.

I det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet (KBFP) anges att befolkningsökningen i kommunen är fortsatt hög och att antalet outhyrda lägenheter är mycket låg, dvs. det finns en stor efterfrågan på bostäder. Under perioden 2012-2016 beräknas antalet hushåll öka med ca 550 per år. KBFP lyfter fram och belyser bostadsförsörjningsbehovet inom socialtjänsten (funktionshinderomsorgen, äldreomsorgen och individ- och familjeomsorgen), behovet av studentbostäder, bostäder för flyktingar m.m.

I tabellform visas möjligt bostadsbyggande för åren 2012-2016, dvs. en total sammanställning av de områden som kan tänkas bebyggas i framtiden.

3.4. Markanvisningspolicy

Gällande markanvisningspolicy är antagen av tekniska nämnden i mars 2009 och gäller för markanvisningar fr.o.m. december 2008. Syftet med policyn är bl.a. att ange vilka förutsättningar som gäller vid fördelning av kommunens mark till olika intressenter. Den klargör vilka fördelningsgrunder och rutiner som gäller vid markanvisning för bostäder, val av byggherrar och vilka villkor som gäller för byggherrarna.

I policyn hänvisas till de mål och den utveckling av bostadsbyggnationen som kommunen fastställt i bl.a. översiktsplanen, utbyggnadsstrategin och KBFP.

Markanvisning definieras som en rätt för en intressent att under en viss tidsperiod, med i förväg givna förutsättningar, få arbeta med att utveckla projekt inom ett avgränsat område. Denna rätt ges som en markreservation, med förutsättningar och villkor. Det är tekniska nämnden som fattar beslut om markanvisning.

3.4.1. Villkor för markanvisning

En markanvisning är normalt tidsbegränsad till högst ett år från tekniska nämndens beslut. En bindande skriftlig överenskommelse om exploatering ska träffas och om det inte görs inom ett år står det kommunen fritt att göra en ny markanvisning. Förlängning kan medges av nämnden under vissa förutsättningar. Det är byggherren som står för all ekonomisk risk i samband med detaljplanearbetet och projektering sker i samråd med kommunen. Kommunen kan begära att byggherren ska tillhandahålla specialbostäder, lokaler för barn- och äldreomsorg samt vissa kategoribostäder. En markanvisning får inte överlåtas utan kommunens skriftliga godkännande. Byggherren ska följa ev. beslutade generella krav som kommunen fattat gällande integration av socialt boende och specialbostäder i nya projekt, anvisningsrätt, miljöanpassat byggande m.m.

3.4.2. Val av byggherre

En övergripande riktlinje vid val av byggherre är att kommunen ska verka för att det råder rimliga konkurrensförhållanden på marknaden. Sociala åtaganden, låga boendekostnader, tidigare genomförda projekt, nytänkande/engagemang för att skapa bra boende- och stadsmiljöer beaktas också. En långsiktig kvalitets- och miljöprofil, en ekonomisk stabilitet samt ett

intresse för en långsiktig förvaltning (vid upplåtelseformen hyresrätt) är andra krav som ställs på byggherrarna.

Vid val av byggherre är *jämförelseförfarande* huvudprincipen som används. Detta förfarande innebär att tekniska kontoret och stadsbyggnadskontoret föreslår vilken typ av och vilken omfattning bebyggelsen ska ha för det aktuella området. Bostadsförsörjningsprogrammet är vägledande och behovet av lokaler för serviceändamål stäms av med berörda förvaltningar. Det tas fram en kravspecifikation med urvalskriterier;

- projektinnehåll
- byggnadsvolymer
- gestaltungsidéer
- energikrav
- geotekniska och trafiktekniska förutsättningar
- upplåtelseformer
- krav på kommunal service
- markpris etc.

Utifrån ovanstående lämnas det in intresseförslag från olika byggherrar. Företrädare från tekniska kontoret, stadsbyggnadskontoret och ev. andra berörda förvaltningar bedömer de inkomna förslagen och ger ett förslag på lämplig byggherre. Tekniska nämnden fattar beslutet.

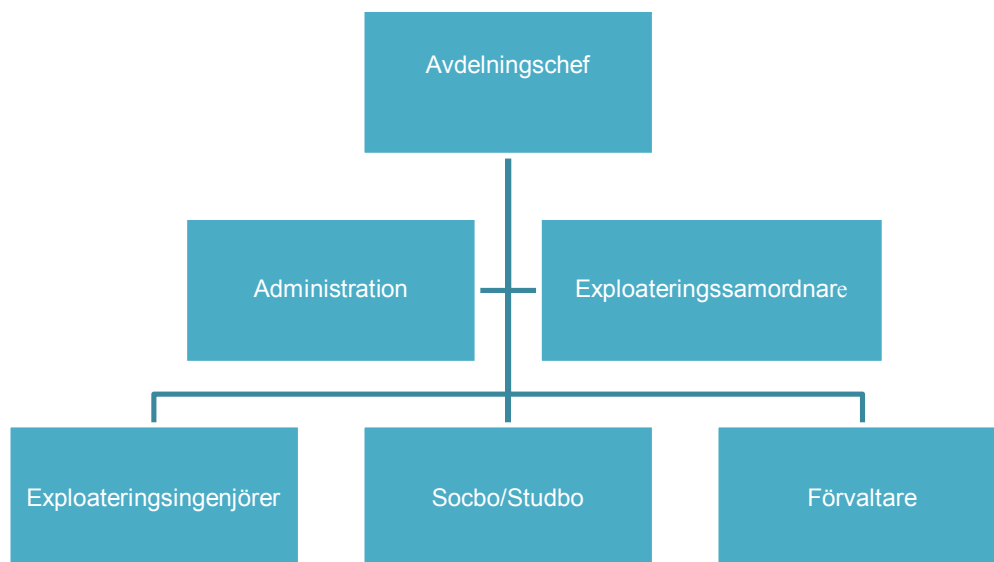
Det andra förfarandet benämns *direktanvisning* och används enligt uppgift i undantagsfall. Direktanvisning används när det endast finns en intressent eller om en byggherre själv funnit ett intressant område och tagit fram ett förslag som kommunen bedömer som bra och som uppfyller kriterierna gällande markanvisning och byggherre.

3.4.3. Förteckning

Enligt markanvisningspolicyn ska tekniska kontoret ansvara för att upprätta en förteckning som visar företag, datum, ändamål, ytor och antal lägenheter. Markanvisning ska föras in i registret så snart den är offentlig.

4. Organisation och arbetsprocess

Mark och exploatering är en egen avdelning inom tekniska kontoret och består av följande funktioner.



Avdelningen som har 17 medarbetare, arbetar främst med förvärv och försäljning av fast egendom, arrende- och tomträttsavtal, utbyggnad av exploateringsområden, bostadsförsörjningsprogram, tomtkö, markupplåtelser, stadsbyggnadsvisionens genomförande, bostadsportal för studentbostäder i samarbete med Högskolan, köp av bostäder för socialförvaltningen m.m. Arbetsprocessen gällande markanvisningar finns beskriven i markanvisningspolicy, se avsnitt 3.4.

Avdelningen för mark och exploatering har fått ett uppdrag från tekniska nämnden som innebär att utvärdera den nuvarande markanvisningspolicy. Utvärderingen ska ske i samråd med stadsbyggnadsnämnden och presenteras senast den 15 mars 2012. Det har funnits en viss kritik från marknaden avseende att det är för många tävlingsförslag vid varje jämförelseförfarande, aktörerna vet inte hur många som tävlar och de lägger ner stora pengar på utformningen av sina tävlingsbidrag, många tävlingsbidrag innebär långa handläggningstider, det finns synpunkter på nuvarande utvärderingssystem m.m.

Mark och exploateringsavdelningen arbetar på ett förslag till förändring av arbetssätt som kan leda till en uppdaterad/ny markanvisningspolicy. Förslaget omfattar förändringar i bl.a. antal aktörer som bjuds in att delta i jämförelseförfarande, utvärderingskriterier m.m. Det finns en ambition och en vilja att åstadkomma en modell som främjar bra förslag, ger kortare handläggningstider, ett ökat förtroende från marknaden m.m.

De byggherrar som anmält sitt intresse till kommunen förtecknas i ett databaserat register. Här anges om byggherren anmält ett intresse för något särskilt område, vilket koncept som är tänkt för området, ev. upplåtelseform, kontaktuppgifter och övrig information. Avdelningen arbetar aktivt för att få in nya byggherrar och uppmanar till att de anmäler sig till denna lista och de tar gärna emot besök från nya företag presentera sig och sitt koncept. Avdelningen upplever idag att det finns en bra mix mellan rikstäckande och regionala/lokala aktörer.

Varje år tar avdelningen för mark och exploatering fram en sammanställning till tekniska nämnden avseende markanvisningar. Denna sammanställning innehåller information om följande;

- Markanvisningar som gäller för närvarande, eller som precis har gått ut, men där exploateringsavtal ännu inte tecknats.
- Behandlade ärenden och intresseanmälningar under året.
- Planerade markanvisningar av exploateringsområden under 2012.

4.1. Stadbyggnadskontoret

När det gäller bedömning av gestaltning är stadsbyggnadskontoret inblandad och det finns representanter från plan- och byggenheten i bedömningsgrupperna som utvärderar inkomna förslag vid jämförelseförfarande.

Vid granskning av markanvisningar ur gestaltningssynpunkt görs en helhetsbedömning där man utgår från en stadsbyggnadsgestaltning och en arkitektonisk helhet. Det sker en kontroll av bygglov enligt berörda lagstiftningar och även att programmet "Bättre för alla", ev. detaljplan och markanvisningspolicyn följs. Gällande gestaltningsbedömningen påpekas att de arbetar utifrån en helhetsbedömning och exempel på faktorer som bedöms är; helhetsgrepp och gruppering, arkitektur, yttre utseende, terränganpassning, höjdsättning, trafiklösningar och trafiksäkerhet, parkeringslösning och cykelparkering, vändmöjlighet för stora fordon, utemiljö, friytor, trygghet, planlösningar, materialval, buller, dagvattenhantering m.m.

5. Granskningens resultat och bedömning

5.1. Granskning av beslutade markanvisningsärenden

En fördjupad granskning har skett av fyra markanvisningsärenden och intervju har skett med avdelningschefen för mark och exploatering, exploateringssamordnaren och den exploateringsingenjör som handlagt de fyra aktuella markanvisningsärendena.

Granskningen har utgått från nämndens beslut, tjänsteskrivelsen och övriga handlingar som finns i respektive ärende. Utgångspunkten är de kriterier som finns i markanvisningspolicyn och de revisionsfrågor som granskningen avser att besvara.

Direktanvisning Barnarp 11:40 Höstljungstigen i Jönköping

Projektet avser byggnation av bostäder i form av radhus/kedjehus eller parhus där max 35 % av tomten får bebyggas. För området, som motsvarar 8 087 kvm, gäller en detaljplan som antogs 2007-12-07. Utbyggnaden av gator med ledningar är klart och har utförts av kommunen.

Tidigare har Nordisk Byggproduktion AB tilldelats markanvisning och skrivit under upprättat exploateringsavtal för fastigheten Barnarp 11:40. Byggnation har inte påbörjats under föreskriven tid.

Tekniska nämnden föreslår i sin tjänsteskrivelse (daterat 2011-04-21) att Pålssons Bygg i Huskvarna AB ges möjlighet att exploatera på fastigheten. Pålssons Bygg i Huskvarna AB har tidigare varit involverad i projektet då de var tilltänkta byggtreprenörer åt Nordisk Byggproduktion AB. De erbjuds nu att ta över befintliga handlingar för utbyggnaden efter en överenskommelse med Nordisk Byggproduktion AB.

Överenskommen köpeskilling är 2 040 000 kr (2011 års tomtpriser). Byggherren ska betala en anläggningsavgift för va-anslutning som preliminärt är beräknad till 1 098 720 kr.

Byggstarten är beräknad till 2011 och programmet "Bättre för alla" som antagits av kommunfullmäktige ska tillämpas. Småhusen ska upplåtas med äganderätt och utannonseras i tomtkän vid ett annonseringstillfälle. Efter det går anvisningsrätten över till byggherren. Om byggnadsarbetet inte påbörjats innan 1 oktober 2011 har kommunen rätt att kräva ett vite om 100 000 kr.

Tekniska nämnden beslutar att godkänna upprättat förslag till exploateringsavtal för Barnarp 11:40 den 10 maj 2011.

Direktanvisning Barnarp 11:41

Projektet avser byggnation av flerbostadshus och tekniska kontoret har tidigare haft fastigheten Barnarp 11:41 ute för markanvisning enligt jämförelseförfarande. Det inkom inga förslag med flerbostadshus varför tekniska kontoret avvaktat med en marktilldelning.

I sin tjänsteskrivelse från 24 oktober 2011 skriver tekniska kontoret att HP Boendeutveckling har visat ett intresse för att exploatera på fastigheten och man föreslår att de ska tilldelas marken (t.o.m. 2012-08-31). Innan utgången för markanvisningen ska ett exploateringsavtal

ha träffats mellan byggherren och kommunen. HP Boendeutveckling avser att bebygga fastigheten med 1/3 hyresrätter.

Tekniska nämnden har tilldelat HP Boendeutveckling markanvisning t.o.m. 2012-08-31 för fortsatt arbete inför exploatering av fastigheten Barnarp 11:41. Beslutet är fattat den 8 november 2011.

Jämförelseförfarande Kaxholmen 12:10

En inbjudan till byggnation inom Kaxholmen i Jönköpings kommun (Tn 2010:1485 250) är framtagen och den bygger på att tekniska kontoret har fått i uppdrag av tekniska nämnden att ta fram förslag till byggherre för byggnation av flerbostadshus på detta område. Området ligger i Kaxholmen och tomtytan är på 4 800 kvm. På området förespråkas byggnation av flerbostadshus.

Inbjudan innehåller information om tomtpris och kommunala avgifter och det anges att utöver köpeskillingen så förutsetts respektive byggherre att betala alla anslutningsavgifter enligt gällande taxor, fastighetsbildning och alla kostnader för anläggningar och byggnader inom den del av området som blir kvartersmark vid kommande planläggning. Det finns allmänna villkor som anger att det vid byggnation av flerbostadshus allmänt gäller att socialtjänsten ska ha rätt till köp av bostadsrätter alternativt anvisning av hyreslägenheter motsvarande 10 % av antalet lägenheter. Det av kommunfullmäktige beslutade basutformningsprogrammet "Bättre för alla" ska följas. Det finns även riktlinjer kring miljön och byggnadernas energianvändning ska alltid uppfylla Boverkets byggregler (BBR) vid tidpunkten för byggnation. Dessutom ska kommunens lokala miljömål (Program för hållbar utveckling – miljö) gälla.

Det finns beskrivet vad redovisningen av byggnadsförslag ska innehålla för uppgifter och även hur bedömningen av förslagen ska gå till. De förslag som uppfyller alla krav kommer att bedömas utifrån kriterierna; gestaltning (50 %), miljö (25 %) och köpeskillning (25 %).

Förslag lämnades in av Bofast AB och Grännahus AB. I tjänsteskrivelsen framgår att det under processens gång har framkommit att Bofast AB inte var beredda att ta kostnaden för flytt av de vattenledningar som gick genom fastigheten för att frigöra mer byggbar mark. Grännahus AB ansåg att de kunde ta en sådan kostnad eller arbeta vidare för en alternativ lösning. Bedömningsgruppen föreslog att Grännahus AB får fortsätta arbetet med att ta fram detaljplan för bostadsbyggnation inom aktuellt område.

Tekniska nämnden beslutar den 8 november 2011 att ge markanvisning inom Kaxholmen 12:10 till Grännahus AB.

Jämförelseförfarande Ekhagen Jära

Denna inbjudan gäller ytterligare utbyggnad av bostadsområde på Ekhagen. Området är beläget ca 4 km från Jönköpings östra centrum och har en tomtyta på 13 300 kvm. Inbjudan avser flerbostadshus och det anges att slutligt tomtpris förutsätts bli det tomtpris som gäller när exploateringsavtal tecknas. Likt ovanstående jämförelseförfarande finns det allmänna villkor som anger att det vid byggnation av flerbostadshus allmänt gäller att socialtjänsten ska ha rätt till köp av bostadsrätter alternativt anvisning av hyreslägenheter motsvarande 10 % av antalet lägenheter. Det av kommunfullmäktige beslutade basutformningsprogrammet "Bättre för alla" ska följas. Det finns även riktlinjer kring miljön och byggnadernas energianvändning ska alltid uppfylla Boverkets byggregler (BBR) vid tidpunkten för byggnation. Dessutom ska kommunens lokala miljömål (Program för hållbar utveckling – miljö) gälla.

Och det finns även i denna inbjudan med en beskrivning av vad redovisningen av byggnadsförslag ska innehålla för uppgifter och även hur bedömningen av förslagen ska gå till. De förslag som uppfyller alla krav kommer att bedömas utifrån kriterierna; gestaltning (50 %), miljö (25 %) och köpeskillning (25 %). Utöver detta finns en allmän beskrivning av området och även bifogade kartor.

Totalt kom det in 10 förslag och till tjänsteskrivelsen finns en utvärdering över inkomna förslag. Utvärderingen innehåller en beskrivning av innehållet i inbjudan, hur utvärderingen gått till och vilka som ingått i bedömningsgruppen samt en slutsats. Det finns även sammanvägd poängberäkning (gestaltning, köpeskillning och miljö) för samtliga förslag som även kompletteras med en mer detaljerad beskrivning av de olika bedömningskriterierna per förslag. I utvärderingen finns även en förklaring till beräkning av köpeskillningen.

Utvärderingen visar att det är två förslag som erhållit samma poäng (Sverigehuset och Riksbyggen). Riksbyggen betalar mer i köpeskillning medan Sverigehuset har en bättre miljöprofil. Efter en sammanvägning av bedömningen föreslår bedömningsgruppen att markanvisningen ska tilldelas Sverigehuset och detta framgår även av tjänsteskrivelsen (daterad 2011-09-22). Tekniska nämnden beslutar däremot att ge markanvisningen till JM AB. I beslutet saknas motiv till varför markanvisningen inte ges till det bidrag som enligt utvärderingen erhållit högst poäng.

5.2. Har kommunfullmäktige uttalat några mål gällande marktilldelning för Jönköpings kommun?

Kommunprogrammet är det dokument som anger den politiska majoritetens visioner och planer för innevarande mandatperiod. Här fastställs att det är mycket viktigt att möta den tillväxt som finns i Jönköpings kommun med aktiva insatser för ett ökat bostadsbyggande. Kommunprogrammet vill även säkerställa att bostadsbyggande sker på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Vidare anges att marken ska användas så effektivt som möjligt, det ska finnas en blandning av upplåtelseformer och det ställs höga krav vad gäller energi och miljö.

Utifrån kommunprogrammet har en utbyggnadsstrategi tagits fram och den ska fungera som en fördjupad översiktsplan och bygger på de mål och visioner som fastställts i kommunprogrammet. Utbyggnadsstrategin är mer detaljerad och innehåller planförslag där olika områden presenteras i text och via kartor.

Det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet som uppdateras årligen ger en bild och bedömning av bostadsbyggnadsbehov och nyproduktion av bostäder. Något behov av antalsmål bedöms därför inte föreligga.

Vår bedömning

Det finns enligt vår bedömning uttalade mål gällande marktilldelning för kommunen. Kommunprogrammet som är det styrande dokumentet ger en tydlig signal att bostadsbyggandet är prioriterat för att möta den tillväxt som finns i kommunen. De övriga dokumenten är politiskt beslutade och ger en mer detaljerad bild av hur kommunprogrammets viljeinriktningar ska förverkligas. Markanvisningspolicyn är ett verktyg/underlag för tekniska kontorets arbete och tekniska nämndens beslut gällande tilldelning av markanvisningar. Policyn klargör vilka fördelningsgrunder och rutiner som gäller för markanvisning, val av byggherrar m.m. Det

finns även tydliga hänvisningar i policyn till översiktsplanen (utbyggnadsstrategin) och bostadsförsörjningsprogrammet.

5.3. Sker tilldelning av mark enligt de kriterier som är fastställda i markanvisningspolicyn?

Tilldelning av markanvisningar ska ske utifrån fastställda kriterier i markanvisningspolicyn. I avsnitt 3.4 beskrivs vilka villkor som ställs för tilldelning av markanvisning och vilka krav som ställs på byggherrarna. Huvudprincipen är att jämförelseförfarande används (avsnitt 3.4.2). Enligt de intervjuade på avdelningen för mark och exploatering så arbetar de utifrån de fastställda kriterierna i markanvisningspolicyn. Avdelningen har ett uppdrag att arbeta fram ett förslag till ett förändrat arbetssätt som ska leda till en ny/uppdaterad markanvisningspolicy.

Markanvisningar är normalt tidsbegränsad till högst ett år från tekniska nämndens beslut och om en skriftlig överenskommelse om exploatering inte har kunnat träffas inom denna tid kan kommunen göra en ny markanvisning. Byggherren står för all ekonomisk risk i samband med detaljplanarbetet och projekteringen ska göras i samråd med kommunen. På kommunens begäran ska byggherren tillhandahålla specialbostäder, lokaler för barn- och äldreomsorg. Markanvisningen får inte överlåtas utan kommunens skriftliga godkännande och byggherrarna ska följa kommunens beslutade generella krav (ex. integrering av socialt boende, miljöanpassningar, riktlinjer kring basutformning av bostäder i nyproduktion m.m.)

Valet av byggherre ska utgå från att det finns rimliga konkurrensförhållanden på marknaden och hänsyn ska tas till byggherrens ekonomiska stabilitet och intresse för långsiktig förvaltning av bebyggelsen när upplåtelseformen är hyresrätter. Vid urvalet ska även sociala åtaganden, låga boendekostnader, tidigare genomförda projekt som fallit väl ut, nytänkande, långsiktig kvalitets- och miljöprofil m.m. beaktas.

Det finns en lista över de byggherrar som anmält sitt intresse till Jönköpings kommun. Listan uppdateras löpande och innehåller bl.a. uppgifter om byggherrens namn, ev. specificerat område, koncept, upplåtelseform, kontaktuppgifter m.m. I denna lista markeras de företag som kommunen inte avser att anlita p.g.a. konkurser och liknande. Vid jämförelseförfarande som är huvudprincipen så tas en inbjudan fram gällande byggnationen till aktuellt område. I denna anges en beskrivning av området, tomtpris och kommunala avgifter, allmänna villkor, miljö, exploateringsavtal, redovisning av byggnadsförslag, bedömningskriterier, inlämningstider m.m.

Det finns en fastställd checklista som tagits fram av tekniska kontoret, stadsbyggnadskontoret och miljökontoret. Checklistan är indelad i olika avsnitt (miljö- och kvalitetsledningssystem, byggnadsmaterial och produktion, energi och buller) och anger de krav som måste uppfyllas av varje byggherre. Under kraven anges dessutom ett antal mål där byggherren skall kryssa i de man avser uppfylla i projektet. När bebyggelsen är färdigställd skall byggherren skriftligt redovisa hur kraven och de valda målen uppfyllts.

Projektledarna använder sig av standardiserade mallar som hjälpmedel vid utformandet av inbjudan till byggnation, utvärdering vid jämförelseförfarande, tjänsteskrivelse till tekniska nämnden och sammanställning över inlämnade förslag.

Vår bedömning

Det finns i huvudsak enligt vår bedömning en tydlig process, övergripande målsättningar och riktlinjer och mallar för arbetet. Viss kritik har riktats mot processen (se avsnitt 4), som enligt uppgift beaktas i den pågående utvärderingen av markanvisningspolicyn. Under ärendenas handläggning kan det ske informella möten och kontakter, som inte alltid dokumenteras. För att kunna följa de ställningstaganden som sker i processen är det viktigt att även dessa informella möten/kontakter dokumenteras genom ex. anteckningar/protokoll.

Vid granskningen av markanvisningen gällande Kaxholmen 12:10 noteras att det är två byggherrar som lämnat in förslag. Under processens gång framkom att en aktör inte var beredd på att ta kostnaden för en flytt av vattenledningar som var en förutsättning för att frigöra mer byggbar mark. Det finns ingen dokumenterad utvärdering i detta ärende som säkerställer att kraven i inbjudan var uppfyllda. Enligt avdelningen för mark och exploatering har de gjort denna kontroll och hänvisar till sin tjänsteskrivelse. I denna framgår dock inte att en utvärdering enligt inbjudan är gjord. För att kunna säkerställa att fastställda krav i markanvisningspolicyn och i inbjudan följts är det väsentligt att utvärderingen är dokumenterad.

De krav som ställs på val av byggherre i markanvisningspolicyn (ekonomi, socialt åtagande, tidigare genomförda projekt m.m.) är inte tydligt utvärderade och dokumenterade i varje enskilt ärende. Enligt uppgift begärs det in uppgifter från Creditsafe för varje företag och gällande det sociala åtagandet så förutsätter kommunen att alla byggherrar lever upp till kraven som ställs i förfrågningsunderlaget. Vår bedömning är att det i varje ärende tydligt bör framgå att kommunen tagit ställning och utvärderat samtliga krav som ställs på byggherrarna i markanvisningspolicyn.

I ärendet gällande Ekhagen Jära föreslår avdelningen för mark och exploatering i sin tjänsteskrivelse med tillhörande utvärdering att tekniska nämnden ska ge markanvisningen till Sverigehuset. Denna byggherre har fått lika höga poäng (3,75 poäng) som Riksbyggen men efter en sammanvägd bedömning så har Sverigehuset en bättre miljöprofil och bör därför tilldelas markanvisningen. Tekniska nämnden väljer att tilldela markanvisningen till JM AB som enligt utvärderingen erhållit en lägre poäng (3,25 poäng). Det saknas motivering till varför tekniska nämnden inte tilldelar markanvisningen till den byggherre som erhållit högst antal poäng enligt de utvärderingskriterier som fastställts i inbjudan. Att inte motivera beslut innebär att det inte föreligger tillräcklig transparens i myndighetsutövningen. Genom att frånga bedömningskriterierna riskerar kommunen att förtroendet för markanvisningsprocessen minskar och risken för överklaganden ökar.

5.4. Finns det en tydlig förklaring i nämndens beslutunderlag till varför direktanvisning eller jämförelseförfarande har valts?

Vid val av byggherre är *jämförelseförfarande* huvudprincipen som används. Det andra förfarandet benämns *direktanvisning* och används enligt uppgift i undantagsfall. Direktanvisning används när det endast finns en intressent eller om en byggherre själv funnit ett intressant område och tagit fram ett förslag som kommunen bedömer som bra och som uppfyller kriterierna gällande markanvisning och byggherre.

Det finns ingen tydlig motivering i tjänsteskrivelserna om varför jämförelseförfarande eller direktanvisning är tillämplig.

Vår bedömning

Vi bedömer att det inte finns behov av att förklara varför huvudprincipen (jämförelseförfarande) valts. Motivet för att frånga huvudprincipen ska däremot tydligt framgå. I de direktanvisningsärenden vi granskat anser vi att tjänsteskrivelserna kan tydliggöras gällande val av princip.

5.5. Finns en tydlig utvärdering i nämndens beslutsunderlag som styrker valet av byggherre?

I de två direktanvisningsärenden som vi granskat finns det inget specifikt dokument som benämns utvärdering eller motsvarande. I tjänsteskrivelsen finns det en viss utvärdering gällande bl.a. att programmet "Bättre för alla" ska tillämpas, att annons kommer ske genom kommunens tomtkän och vilken upplåtelseform som ska användas.

I ett av jämförelseförfaranden (Ekhagen Jära) så finns det ett särskilt utvärderingsdokument som bl.a. beskriver följande; inbudans innehåll, hur utvärderingen gått till och vilka som ingått i bedömningsgruppen och vilken slutsats som dragits. Det finns även en sammanställd poängberäkning där det delsummorna för kriterierna gestaltning, köpeskillning och miljö visas. Det finns även ett avsnitt som utförligt beskriver hur köpeskillningen är beräknad och poängsatt och slutligen finns även ett avsnitt som mer detaljerat beskriver poängsättningen för gestaltning, köpeskillning och miljö för varje inlämnat förslag/byggherre.

I det andra jämförelseförfarandet som granskats och där det till slut endast blev ett förslag kvar fanns som beskrivits ovan inget särskilt dokument för utvärdering.

Vår bedömning

För att säkerställa att val av byggherre sker enligt de krav som finns i markanvisningspolicyn är det väsentligt att det finns en dokumenterad utvärdering som säkerställer att det förslag som lämnas till tekniska nämnden för beslut uppfyller samtliga krav. Detta är viktigt såväl vid direktanvisning som vid jämförelseförfarande.

5.6. Finns ett komplett register/förteckning över markansökningar/markanvisningar?

I markanvisningspolicyn finns det krav på att tekniska kontoret ska ansvara för att upprätta en förteckning som visar företag, datum, ändamål, ytor och antal lägenheter. Det anges även att en markanvisning ska föras in i registret så snart den är offentlig.

Enligt uppgift finns det i dagsläget endast ett databaserat register där byggherrar som anmäler intresse registreras. I detta register registreras dock inte tilldelade markanvisningar. Det finns även ett manuellt pärmsystem där inkomna handlingar sätts in i kronologisk ordning.

Vår bedömning

Det är väsentligt att ett digitalt ärendehanteringssystem tas fram som uppfyller samtliga krav i markanvisningspolicyn.

Jönköping den 13 mars 2012

Curt Öberg

Ulrika Stränge

Källförteckning

Intervju med avdelningschef för mark och exploatering, exploateringsamordnare och exploateringsingenjör

Kommunprogram 2011-2014

Markanvisningspolicy för bostäder, 2009-03-10

Verksamhets- och investeringsplan 2011-2013 med Budget 2011

Tekniska nämndens förslag till VIP 2010-2012

Tekniska nämndens internbudget 2011

Bättre för alla – basutformning av bostäder i nyproduktion, oktober 2006

Kommunalt bostadsförsörjningsprogram 2012-2016

Förteckning över intresseanmälningar från byggherrar

Powerpoint-presentation över avdelningen för mark och exploatering

Utbyggnadsstrategi 150 000 invånare, fördjupad översiktsplan, antagen av Kf 2011-12-22

Checklista för markanvisning

Tjänsteskrivelse till tekniska nämnden 2011-12-22, gällande bl.a. nuvarande förfrågningar avseende marktilldelning, behandlade ärenden och intresseanmälningar under 2011 och planerade markanvisningar av exploateringsområden under 2012

Barnarp 11:40 - direktanvisning

Tjänsteskrivelse från mark och exploatering, 2011-04-21

Sammanträdesprotokoll, tekniska nämndens beslut 2011-05-10

Barnarp 111:41 – direktanvisning

Inbjudan till byggnation inom Tahe (Taberg) och Barnarp i Jönköpings kommun 2010-09-27

Tjänsteskrivelse från mark och exploatering, 2011-10-24

Sammanträdesprotokoll, tekniska nämndens beslut 2011-11-08

Kaxholmen 12:10 – jämförelseförfarande

Tekniska nämndens beslut 2010-11-09 gällande inbjudan

Inbjudan till byggnation inom Kaxholmen i Jönköpings kommun, 2011-02-16

Tjänsteskrivelse från mark och exploatering, 2011-11-08

Ekhagen Jära - jämförelseförfarande

Tekniska nämndens beslut 2010-11-09 gällande inbjudan

Inbjudan till byggnation inom Ekhagen Jära i Jönköpings kommun, 2011-02-16

Utvärdering Ekhagen Jära, 2011-09-22

Tjänsteskrivelse från mark och exploatering, 2011-09-22

Sammanträdesprotokoll, tekniska nämndens beslut 2011-10-11

Excel-dokument gällande inlämnade förslag