



TJÄNSTESKRIVELSE

Datum

2018-04-03

Samhällsbyggnadskontoret

Tekniska nämnden/ kommunstyrelsen

Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningsområden

Diarienummer: TN-2018-00230 och KS 18/129

Sammanfattning av ärendet

Intresset för mark i Södertälje kommun har vuxit kraftig de senaste åren och det finns många exploatörer som vill bygga i kommunen. Enligt översiktsplanen ska Södertälje växa inåt genom förtätning, det vill säga bygga samman den befintliga stadstrukturen. För att uppnå målet att bygga 20 000 bostäder på 20 år behöver Samhällsbyggnadskontoret arbeta med olika typer av förtätningprojekt. Som en stor markägare utgör markanvisningar ett viktigt verktyg för detta.

Rapporten *Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningsområden* syftar till att presentera hur anbuds-förfarande vid markanvisningar i senare skeden i planprocessen kan tillämpas för att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande. Avsikten är att rapporten ska, tillsammans med de redan beslutade *Riktlinjer vid markanvisningar i större stadsutvecklingsprojekt* (KS 17/34), gälla som ett styrdokument för framtida markanvisningar i förtätningsområden. Båda dessa riktlinjedokument är fördjupningar av metoder som gäller enligt markanvisningspolicyn.

Anbuds-förfarande är en markanvisningsmetod där flera exploatörer konkurrerar mot varandra om samma markyta genom att lämna ett anbud. Beroende på projektets storlek och komplexitet sker markanvisningar med anbuds-förfarande vid olika tidpunkter i planprocessen, allt mellan samrådsskedet till lagakraft vunnna detaljplan och stegen däremellan. Anbuds-förfarande i dessa senare skeden har fördelarna att kommunens egna mål ligger till grund för markanvisningen, våra förväntningar är tydliga vilket underlättar i avtalsförhandling samt att grundläggande förutsättningar för planarbetet är utredda innan vi tar in en exploatör. Anbuds-förfarande ger oss dessutom möjligheten att arbeta med olika typer av förtätningprojekt som riktar sig till en bredare marknad och öppnar upp för mindre företag som vill delta i markanvisningar. Vid tillämpning av anbuds-förfarande i förtätningprojekt är det kommunen som står för plankostnaderna fram till dess att en markanvisning sker. Därefter tas de nedlagda plankostnaderna ut, antingen genom ett plankostnadsavtal och/eller vid markförsäljningen.

Vid anbuds-förfarande tar kommunen fram en markanvisningsförfråga som innehåller bedömningskriterier för det specifika projektet. Bedömningskriterierna kan vara kvalitativa (t.ex. utformning) eller kvantitativa (t.ex. antal bostäder) eller en kombination av båda. Exploatörer lämnar anbud till kommunen och anbuderna granskas gentemot de projektspecifika bedömningskriterier som ligger till grund för urvalet och marktilldelningen. Beslutet om markanvisning tas i nämnd enligt delegationsordningen med anbudsmaterial som ett underlag till beslut. Marken i sig överläts efter ett beviljat bygglov, förutsatt de villkor man kommit överrens om i genomförandeavtalet är uppfyllda.

Diarienummer
TN-2018-00230

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad den 3 april 2018.

Rapporten *Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningsområden* daterad den 3 april 2018

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget innebär att kommunen står för de initiala plankostnaderna vid tillämpning av anbudsförfarande i förtätningsområden fram till dess att en markanvisning har skett. De nedlagda plankostnaderna tas därefter ut antingen genom ett plankostnadsavtal och/eller vid markförsäljningen, beroende på vilket skede i planprocessen marktilldelningen äger rum.

Kontorets/Förvaltningens förslag till tekniska nämnden

1. Tekniska nämnden föreslår att kommunstyrelsen beslutar om att rapporten *Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningsområden* ska gälla som ett styrdokument för framtida markanvisningar i förtätningsområden.

Kontorets/Förvaltningens förslag till kommunstyrelse

2. Kommunstyrelse beslutar att rapporten *Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningsområden* ska gälla som ett styrdokument för framtida markanvisningar i förtätningsområden.

Beslutet ska skickas till

SBK (Pex, Plan, Stab)

TN/SBN/KS

Akten

Rickard Sundbom

Stadsdirektör



Homan Gohari

Samhällsbyggnadsdirektör

Handläggare:

Annika Olsson

Exploateringsingenjör

E-post: annika.olsson@sodertalje.se

Rapport | 2018-04-03

Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningssområden

Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	3
1.1 Syfte.....	3
1.2 Avgränsning	3
1.3 Begreppsdefinitioner	3
2. Markanvisningar i förtätningsprojekt	4
2.1 Att komplettera den befintliga bebyggelsen genom förtätning	4
2.2 Markanvisning som verktyg	4
3. Anbudsförfarande	5
3.1 Anbudsförfarande vid olika skeden i planprocessen	6
3.1.1 Anbudsförfarande utifrån samrådshandlingar	6
3.1.2 Anbudsförfarande utifrån en antagen detaljplan	7
3.2 Bedömningskriterier	7
4. Tilldelning vid anbudsförfarande.....	8
4.1 Annonsering av anbud.....	8
4.2 Rutiner för anbudshantering.....	10
4.3 Urvalsprocess	10
4.4 Teckna avtal	11
4.5 Plankostnadsfördelning	11
5. Sammanfattning	11

1. Bakgrund

Intresset för mark i Södertälje kommun har vuxit kraftigt de senaste åren. Samtidigt har Södertälje kommun ett stort behov av att öka bostadsbeståndet och därför även ett politiskt mål att det ska byggas 20 000 nya bostäder till år 2036 (Mål och budget 2016-2018). Enligt översiktsplanen ska utbyggnad ske genom förtätning och komplettering av redan bebyggda områden och i anslutning till befintlig bebyggelse, i första hand i lägen med god tillgänglighet till kollektivtrafik (ÖP 2013, 21). Kommunen är en av de största markägarna i Södertälje, vilket ger en större möjlighet att påverka markanvändningen än vad planmonopolet ger av sig själv.

Nyproduktionsnivån av bostäder i Södertälje kommun har under de senaste åren varit cirka 250 nya bostäder per år. För att kunna uppnå det kommunala målet att bygga i snitt 1 000 nya bostäder per år måste produktionstakten öka. Samhällsbyggnadskontoret ska därför se över sitt arbetssätt och jobba med nya strategier. Dessa riktlinjer är en del i denna förändring.

1.1 Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att beskriva vad som menas med *förtätning* samt förtydliga hur markanvisningar och följande urvalsprocess för dessa områden går till. Ett vidare syfte är att klargöra vilka typer av markanvisningar som sker genom anbudsförfarande och därmed göra markanvisningsprocessen mer transparent, både internt och externt.

1.2 Avgränsning

Dessa riktlinjer avgränsas till förtätningprojekt för bostäder och tillhörande samhällsfunktioner som ska markanvisas genom anbudsförfarande. Avgränsningen innebär att förtätningprojekt för industri- eller verksamhetsändamål inte behandlas, inte heller större stadsutvecklingsprojekt eller andra markanvisningsförfaranden än anbudsförfarande. Riktlinjerna behandlar inte heller uppstartsfasen, det vill säga hur förtätningssytor granskas och väljs ut inför nya markanvisningar.

1.3 Begreppsdefinitioner

Här följer centrala begreppsdefinitioner som används i denna rapport:

Markanvisning: en option att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med kommunen om förutsättningarna för genomförande av ny bebyggelse inom ett visst markområde som kommunen äger.

Anbudsförfarande: en form av markanvisning där exploatörerna konkurrerar mot andra om samma markanvisning genom att lämna anbud som grundar sig i de projektspecifika förutsättningar som kommunen sammanställer i en markanvisningsförfrågan.

Markanvisningsförfrågan: ett underlag kommunen tar fram inför ett anbudsförfarande som innehåller information om vilka förutsättningar och krav som gäller för det specifika förtätningprojektet.

Anbud: ett förslag exploatörer tar fram, bestående av visionsmaterial och/eller ett prisbud, som besvarar markanvisningsförfrågan. Materialet ligger till grund för bedömningen om vilken exploatör som ska erhålla en markanvisning vid anbudsförfarande.

Förtätningsprojekt: exploatering av mindre eller mellanstora ytor inom eller i direktanslutning till befintliga bostadsområden inom Södertäljes tätorter. Förtätningsprojekt förutsätter att större tröskelinvesteringar, exempelvis i form av ökad VA-kapacitet eller trafikförsörjning, inte är nödvändiga för genomförandet av den nya exploateringen.

Intentionsavtal: ett första avtal som reglerar vad parterna kommit överens om gällande en markanvisning och som senare ersätts med ett genomförandeavtal.

Genomförandeavtal: ett avtal som utgör en överenskommelse om exploatering som inkluderar närmare bestämmelser om markpris, slutlig upplåtelse av marken och övriga genomförandeåtaganden. Genomförandeavtalet ersätter intentionsavtalet.

2. Markanvisningar i förtätningsprojekt

Enligt översiktsplanen ska Södertälje kommun växa inåt genom förtätning, vilket innebär att bygga samman och komplettera den befintliga bebyggelsestrukturen. För att kunna nå upp till det mål för nyproduktion av bostäder som kommunen har satt är det viktigt att skapa mindre och mellanstora förtätningsprojekt som, i kombination med större stadsutvecklingsprojekt, bidrar till en ökad produktionstakt. Genom att arbeta med en markanvisningsstrategi som innefattar exploateringsprojekt av varierade storlek och svårighetsgrad gynnar kommunen många olika aktörer och på så sätt bidrar positivt till bostadsproduktionen, vilket även utpekats som mål i Södertäljes markanvisningspolicy.

Följande avsnitt syftar till att beskriva allmänna förutsättningar vid markanvisningar i förtätningsprojekt.

2.1 Att komplettera den befintliga bebyggelsen genom förtätning

Förtätningsprojekt är en viktig tillgång för kommunen i sitt uppdrag att tillgodose behovet av bostäder, samhällsservice och allmänna platser i de olika stadsdelarna. Inom tätorten är möjliga förtätningsytor begränsade, vilket innebär att beslut om markanvändningen på dessa platser har stor betydelse för samhällsutvecklingen. I vissa fall är en förtätningsyta till och med en av få byggbara platser som finns kvar och lämpar sig för en specifik form av komplettering om området har behov av. Det kan handla om att skapa bättre variation i form av upplåtelseformer och bostadsutbud eller om att försörja området med nya utrymmen och lokaler för efterfrågade samhällsfastigheter, såsom förskolor, äldreboende, rekreationsytor eller mötesplatser. Eftersom förtätningsprojekt syftar till att komplettera befintliga områden, både funktions- och utseendemässigt, är det viktigt att kommunen har ett tydligt mål för markanvändningen innan exploatörer blandas in i processen. Genom att kombinera det kommunala planmonopolet med en tydlig markanvisningsstrategi skapar vi goda förutsättningar för en samhällsutveckling som ligger i linje med kommunens strategiska planering.

2.2 Markanvisning som verktyg

Idag äger Södertälje kommun stora delar av den obebyggda marken inom tätorten, vilket är en viktig tillgång för kommunen. Utöver kommunens planmonopol finns det stora möjligheter för kommunen som markägare att påverka ny exploatering genom markanvisningar. Markanvisning

innebär att kommunen träffar avtal med en exploatör om att få köpa kommunal mark, förutsatt att avtalsvillkoren uppfylls. I ett genomförandeavtal, som reglerar markanvisningen, finns det möjlighet att reglera sådant som inte kan regleras i detaljplanebestämmelser eller vid bygglovsprövning. Kommunen agerar i dessa fall som markägare snarare än myndighet och har därför möjlighet att styra exploateringen på andra sätt än det som anges av plan- och bygglagen, exempelvis upplåtelseformer eller miljöåtaganden. Markanvisning anses vara ett viktigt verktyg för kommunen i sitt arbete för en ökad bostadsproduktion under de kommande åren.

3. Anbudsförfarande

Vid anbudsförfarande i förtättningsområden är det projekt- och exploateringsenheten som ansöker om planbesked. Exploatören tas in antingen under eller efter planprocessen, det vill säga någonstans från samrådskedet till antagen detaljplan och stegen däremellan. Vid tillämpning av anbudsförfarande tar kommunen ett större ansvar för planprocessen, med tillhörande utredningsarbete och eventuella planrisker. Anbudsförfarande är särskilt lämpligt om kommunen önskar jämföra olika möjliga lösningar för att senare välja det förslaget som bäst överensstämmer med kommunens ambitioner. Trots att man ofta tänker främst på prisbud kan anbudsförfarande grunda sig på många typer av kriterier, exempelvis kvalitet, gestaltning, miljöhänsyn, med flera.

Anbudsförfarande i Södertälje kommun är lämplig i förtättningsprojekt där en eller flera av följande förutsättningar finns:

- Kommunen har en tydlig vision för markanvändningen,
- Kommunen har de kompetenser/resurser som behövs för att driva detaljplanen internt,
- Den nya exploateringen kommer inte att kräva större tröskelinvesteringar för genomförandet,
- Flera exploatörer är intresserade av markanvisningen.

Anbudsförfarande ska vara förstahandsval som metod för markanvisningar i förtättningsområden. Däremot om det föreligger särskilda skäl kan andra markanvisningsmetoder, exempelvis direktanvisning, tillämpas istället för anbudsförfarande. Vid sådana undantag ska val av markanvisningsmetod och motiveringen till den lyftas till samhällsbyggnadskontorets portföljstyrgrupp som beslutar om hur ärendet ska hanteras vidare.

En av fördelarna med att kommunen driver planprocessen själv vid nyexploatering inom förtättningsområden är att kommunens mål med markanvändningen definieras tydligt innan en exploatör väljs ut. På så sätt kan kommunen ta fram tydliga markanvisningsförfrågningar där det framgår vilka krav som gäller och vad som ska beaktas i inlämnat anbud för det specifika projektet. Detta underlättar för exploatörer att identifiera vilka projekt som passar deras verksamhet. En annan fördel är att detaljplaneprocessen kan vara effektivare när det är färre inblandade parter som måste enas. Dessutom blir tiden mellan markanvisningen och genomförandet kortare än vid markanvisningar i tidigare skeden, vilket möjliggör för mer omfattande och specifika villkor i intentions- och genomförandeavtalen. Skarpare avtalsvillkor

underlättar uppföljning av genomförandet och kan på så sätt bidra till en ökad kvalitet i projektet.

En risk med anbudsförfarande i senare skeden är att kommunen tar på sig de ekonomiska riskerna kopplade till detaljplanearbetet utan att ha säkerställt en köpare i förväg. Om fastighetsmarknaden försämras från det att kommunen inleder framtagandet av en ny detaljplan för ett förtätningsområde kan det medföra en ekonomisk förlust i de fall det är omöjligt att ta ut alla nedlagda plankostnader vid markförsäljningen. Därför är det särskilt viktigt i förtättningsprojekt att säkerställa i ett tidigt skede att den nya exploateringen inte kommer medföra behov av större tröskelinvesteringar i form av VA, dagvatten, trafik, med mera som kan leda till oförutsägbara kostnader för kommunen. Metoden förutsätter också att det finns resurser inom kommunen för att driva planprocessen utan stöd från exploatörens egna resurser fram till dess markanvisningen sker.

3.1 Anbudsförfarande vid olika skeden i planprocessen

Beroende på projektstorlek och komplexitet kan markanvisningar i förtättningsprojekt förekomma som tidigast vid samrådsskede men även efter det att detaljplanen vunnit laga kraft. Detta öppnar möjligheten för mindre och mellanstora företag som saknar de ekonomiska eller organisatoriska musklerna för att kunna ta på sig planriskerna men som har en god förmåga att genomföra projekt om det finns framtagna samrådshandlingar eller en färdig detaljplan. Tidpunkten för när markanvisningen är lämpligast avgörs utifrån projektets unika förutsättningar, dock kan vissa riktlinjer användas som utgångspunkt för beslutet.

Följande avsnitt beskriver två olika spår som kan tillämpas vid markanvisningar med anbudsförfarande som sker från samrådsskede till antagen detaljplan.

3.1.1 Anbudsförfarande utifrån samrådshandlingar

Markanvisningar med anbudsförfarande som sker mellan samrådsskedet fram till granskningskedet är lämpligast när följande förutsättningar finns:

- Projektet avser ett litet eller mellanstort förtätningsområde med bostäder, vanligen mellan 20 – 150 stycken,
- Behovet av att bygga ut allmän infrastruktur i samband med exploatering är litet,
- Samhällsfastigheter såsom förskolor, vårdboende eller verksamhetslokaler kan till viss grad behöva uppföras i samband med bostadsexploateringen,
- Behovet av att ta in exploatören innan handlingarna färdigställs för att säkerställa genomförbarheten av detaljplanen finns.

En av fördelarna med anbudsförfarande mellan samråds- och granskningskedet är att exploatörens egna resurser kan avlasta kommunen. De ekonomiska riskerna som är kopplade till en detaljplan är också lägre för kommunen eftersom det redan finns en köpare innan planprocessen går vidare. En annan fördel är att externa parter inte behöver blandas in i processen innan de mest grundläggande förutsättningar har utretts internt. Samtidigt har exploatören fortfarande möjlighet att beakta genomförandeperspektivet innan planen färdigställs.

Risken med att markanvisa utifrån samrådshandlingar kan vara att kommunen missar innovativa idéer som kräver mer anpassning av detaljplanen, såsom konceptboende eller kombinerade funktionslösningar. Det finns också en risk att intresset för markanvisningen hos exploatörer saknas om detaljplanen inte är anpassningsbar. En annan nackdel med senare markanvisning kan vara att detaljplanens innehåll måste revideras väsentligt i senare skede och att den utvalda exploatören inte längre lämpar sig för projektet. Allt detta är viktigt att beakta när man beslutar om tidpunkten för markanvisningen.

3.1.2 Anbudsförfarande utifrån en antagen detaljplan

Markanvisningar genom anbudsförfarande som sker efter det att en detaljplan vunnit laga kraft är lämpligast när följande förutsättningar finns:

- Projektet innefattar ett fåtal nya bostäder, vanligen upp till 20 stycken,
- Samhällsfastigheter eller utbyggnad av allmänna platser behöver inte uppföras i samband med bostadsexploateringen,
- Möjligheten att genomföra detaljplanen bedöms vara hög och därmed finns inte samma behov av att ta in en exploatör innan handlingarna färdigställs.

En av fördelarna med markanvisningar som sker utifrån en antagen detaljplan är att kommunen skriver ett genomförandeavtal, eller ett köpeavtal, med exploatören och hoppar över de tidigare avtalen, det vill säga intentionsavtal och plankostnadsavtal. Detta minskar administrationen och bidrar även till att tidsåtgången mellan marktilldelningen och en fullt utbyggd förtätningsyta blir kortare, vilket underlättar uppföljningen av avtalsvillkoren. Eftersom samtliga kostnader gällande utredningar, planarbete, lantmåteriförrättning, med mera redan är utlagda vid annonsering av markanvisningen finns det inte heller samma risk för oförutsedda kostnader, vilket gynnar mindre eller nyuppstartade exploateringsföretag.

Risken med att markanvisa efter det att detaljplanen vunnit laga kraft är att det kan förekomma svårigheter vid genomförandet om planbestämmelser styr exploateringen för hårt. Om planen inte kan genomföras är det kommunen som står för förlusten. Därför krävs det att kommunen beaktar genomförandeperspektivet särskilt noga under planprocessen samt att planbestämmelserna har en viss flexibilitet. Trots en flexibel detaljplan kan kommunen som markägare styra delar av utformningen genom avtalsvillkor.

3.2 Bedömningskriterier

När en markanvisning sker genom anbudsförfarande baseras urvalet av exploatör på ett antal bedömningskriterier som används vid granskning av anbudet. Vilka bedömningskriterier som gäller för det specifika förtätningsområdet är helt beroende på projektets förutsättningar samt vad kommunen vill åstadkomma genom markanvisningen. Oavsett vad kriterierna innehåller är det viktigt att dessa tas fram innan kommunen annonserar ut en ny markanvisning. Det är positivt om samma tjänstepersoner från projekt- och exploatering-, plan- och stabenheterna som ska utföra urvalet i ett senare skede är delaktiga framtagande av bedömningskriterierna.

Bedömningskriterierna underlättar urvalsprocessen vid anbudsförfarande och bidrar till att urvalet utförs på ett objektivt och rättvist sätt. För att detta ska fungera i praktiken bör antalet bedömningskriterier begränsas till ett mindre antal, cirka tre till fem kriterier, utöver de

grundkriterier som exploatörerna alltid måste uppfylla enligt Södertälje kommuns markanvisningspolicy. För många kriterier kan skapa otydlighet för exploatörerna som inte vet vad de ska lägga fokus på i sitt anbud, och det kan även försvåra urvalsprocessen för kommunen.

Bedömningskriterierna kan vara kvalitativa eller kvantitativa, till exempel arkitektonisk kvalitet respektive antal nya bostäder. Det är möjligt att kombinera båda typerna av kriterier, dock bör detta göras med försiktighet, särskilt när det gäller en kombination av anbud på markpris tillsammans med kvalitativa kriterier. I det fallet att båda typer av kriterier används kan det vara lämpligt att ange vilken andel av bedömningen varje kriterium utgör, exempelvis att 40 % baseras på prisanbud och 60 % baseras på gestaltning. Alternativet är att enbart använda sig av antingen kvalitativa eller kvantitativa bedömningskriterier, det vill säga exempelvis om miljöanpassning är det viktigaste kriteriet att beakta vid urvalet kan ett fastpris för marken väljas istället för prisanbud. Om fastpris väljs kan det justeras vid markförsäljningen med hjälp av ett index som motsvarar prisutvecklingen som sker från tecknat avtal till det att marken överläts.

Ett verktyg som kommunen kan tillämpa för att underlätta bedömningen av anbud är en bedömningsmatris. I bedömningsmatrisen sätter man upp de olika bedömningskriterierna som angivits i markanvisningsförfrågan och definierar vad som krävs för att uppfylla dessa kriterier. Exempelvis om kriteriet handlar om att uppnå en gestaltning som är välanpassad till närområdets arkitektoniska karaktär kan en bedömningsmatris hjälpa tjänstepersoner vid urvalet genom att ange olika skalor för bedömningen, såsom mycket god, god eller mindre god. Varje skala bör definieras utifrån kriteriet så att alla som ingår i bedömningsarbetet har samma uppfattning av skalorna. Skalorna kan också poängsättas för att underlätta en samlad bedömning om det är ett flertal kriterier som ska beaktas. Bedömningsmatrisen är ett internt arbetsmaterial för kommunen men kan vara ett stöd när en utvald avtalspart ska motiveras inför nämndens beslut.

4. Tilldelning vid anbudsförfarande

När markanvisningar tilldelas genom anbudsförfarande är transparens och tydlighet kring urvalsprocessen avgörande för projektets framgång. Eftersom tillämpning av anbudsförfarandet delvis syftar till att få in flera exploatörer som lämnar anbud är det viktigt att alla inblandade vet vad som förväntas av dem och hur detta kommer utvärderas. Då varje projekt är unikt bör markanvisningsförfrågan och följande tilldelning av bygg rätt alltid utgå från varje projekts specifika förutsättningar, dock finns det en del huvuddrag som gäller i många av fallen.

Följande avsnitt syftar till att beskriva hur tilldelningsprocessen vid markanvisningar i förtätningsområden går till i Södertälje kommun.

4.1 Annonsering av anbud

Vid anbudsförfarande är det viktigt att markanvisningen når ut till så många intressenter som möjligt. När kommunen inleder planprocessen för ett nytt förtätningsområde kan det vara lämpligt att informera om den kommande markanvisningen redan vid uppstartsfasen på

kommunens hemsida, exempelvis i en markanvisningsplan. Intresseanmälningar för den specifika markanvisningen tas inte emot vid detta skede utan istället hänvisas intresserade exploitörer till kommunens intresselista för markanvisningar. Informationen i uppstartsfasen är kortfattad och innehåller exempelvis uppgifter om detaljplanens syfte, en preliminär tidplan och kontaktperson.

Efter det att detaljplanen kommit tillräckligt långt i processen för att gå vidare med markanvisningen, det vill säga någon gång från samrådsskedet fram till efter antagandet, annonseras den aktuella markanvisningen ut på kommunens hemsida samt vid behov på andra lämpliga sätt. Vid samma tillfälle skickas informationen till de exploitörer som har anmält sig till Södertälje kommuns intresselista för markanvisningar.

Det är viktigt att anbudstiden, det vill säga perioden mellan annonsering och sista anbudsdag, är tillräckligt lång i relation till hur stort intresset är samt vad som efterfrågas i markanvisningsförfrågan. I regel ska anbudstiden vara mellan två till fyra månader.

Informationen vid annonsering sammanställs i en markanvisningsförfrågan, tillhörande bilagor samt information om anbudsprocessen. Punktlistorna nedan syftar till att exemplifiera innehållet i en markanvisningsförfrågan samt vad som kan efterfrågas i ett anbud.

Markanvisningsförfrågan tas fram utifrån projekts unika förutsättningar och kan bland annat innehålla information om följande:

- Områdesbeskrivning
- Detaljplanehandlingar
- Markförutsättningar
- Diverse kartunderlag (t.ex. ledningar, markföreningar, arkeologi, m.m.)
- Markpris och övriga kostnader
- Avtalsvillkor
- Tidplan
- Kontaktperson
- Bedömningskriterier för markanvisningen

Vad som efterfrågas i anbudet samt vilka bedömningskriterier ligger till grund för ett senare urval är projektbaserade, men följande delar kan vara aktuella:

- Visionsbeskrivning
- Sektionsritning
- Situationsplan
- Volymskiss
- Hållbarhetsåtgärder (ekologiskt/socialt)
- Kvantitativa och kvalitativa mål
- Prisanbud
- Finansieringsplan
- Projektorganisation
- Tidplan och eventuell etappindelning
- Referensprojekt
- Referenspersoner

4.2 Rutiner för anbudshantering

Efter det att anbudstiden är avslutad hanteras de inkomna anbuderna utifrån följande rutiner som gäller för urvalsfasen vid markanvisningar som sker genom anbudsförfarande:

- Anbudstiden:
 - Om tidpunkten för när anbuderna ska vara inkomna har passerats när ett anbud kommer in kan det anbudet inte behandlas vid utvärderingen.
 - Beslut om att förlänga anbudstiden kan tas av kommunen. En utannonserad markanvisning kan vid senare tillfälle komma att annonseras ut på nytt om behov finns.
- Anbudsöppning:
 - Öppningen av anbud sker efter det att anbudstiden har gått ut.
 - Sekretess råder på vilka som lämnat anbud samt på anbudens innehåll fram till dess att ett politiskt beslut har tagits.
 - Vid anbudsöppning ska minst två tjänstepersoner närvara, och en av dessa utses att föra protokoll.
 - Om prisbud ombetts att inkomma i ett separat kuvert så öppnas dessa kuvert vid ett eget senare tillfälle. Detta för att undvika att bedömningen av kvalitativa parameterar påverkas av prisanbudet i fall båda kriterierna ligger till grund för urvalet.
- Anbudsprotokoll:
 - Protokollet från anbudsöppningen ska innehålla uppgifter om datum samt tid för när öppningen ägt rum, plats och vilka som närvarat.
 - För varje anbud anges vem som lämnat anbudet och vad anbudet innehåller.
 - Protokollet ska justeras och därefter ska samtliga närvarande underteckna det.

4.3 Urvalsprocess

Efter att samtliga inkomna anbud har hanterats inleds urvalsprocessen. Urvalet av anbud utförs av en grupp tjänstepersoner från projekt- och exploateringsenheten, planenheten samt en samhällsbyggnadsstrateg från stabenheten. Bedömningen av inkomna anbud och följande urval sker utifrån projektspecifika bedömningskriterier (se avsnitt 3.2) samt grundkriterierna enligt Södertälje kommuns markanvisningspolicy samt tillhörande riktlinjer för hållbart byggande. Gruppens samlade bedömning av anbuderna ska dokumenteras, exempelvis med hjälp av en bedömningsmatris eller mötesanteckningar. Dokumentationen kring urvalet utgör arbetsmaterial och syftar till att ge minnesstöd till gruppen vid eventuella frågor om urvalsprocessen i senare skeden.

Beslutet om vilken exploatörer som ska få en markanvisning tas i nämnd, antingen kommunstyrelse- eller teknisk nämnd beroende på projektets ekonomiska omfattning och strategiska innebörd. Innan projekt- och exploateringsenheten lämnar ett förslag till nämnden inför beslut utförs en extern motpartsgranskning av det utvalda bolagets ekonomiska förutsättningar och ägarförhållanden i enlighet med Södertäljes markanvisningspolicy. Efter den genomförda motpartsgranskningen lämnar projekt- och exploateringsenheten en skriftlig motivering tillsammans med inlämnat anbudsmaterial från den utvalda exploatören som underlag för ett nämndbeslut.

4.4 Teckna avtal

När urvalsprocessen är klar och kommunen har valt avtalspart ska antingen ett intentionsavtal eller ett genomförandeavtal träffas, beroende på vilket skede planprocessen befinner sig i. Vid markanvisningar som sker tidigare i processen, exempelvis vid samrådsskedet, tecknas först ett intentionsavtal som senare ersätts av ett genomförandeavtal. Vid markanvisningar som sker senare i processen, exempelvis vid antagandet eller efter en detaljplan vunnit lagakraft, tecknas enbart ett genomförandeavtal, eller ett köpeavtal, med den utvalda exploatören. I dessa fall skriver man inte ett intentionsavtal eftersom marköverlåtelsen sker inom en nära framtid. I både fallen ska marken överlåtas efter att exploatören får ett beviljat bygglov, förutsatt att bygglovshandlingar stämmer överens med det inlämnade anbudet samt övriga villkor man kommit överens om i genomförandeavtalet. Genomförandeavtalet träffas innan detaljplanen vinner lagakraft och beslutas i nämnd.

4.5 Plankostnadsfördelning

Vid anbudsförfarande i förtätningsprojekt står kommunen för samtliga plankostnader fram tills dess att markanvisningen har ägt rum. I samband med att ett intentionsavtal tecknas med utvald exploatör ska de nedlagda och tillkommande plankostnaderna regleras genom ett separat plankostnadsavtal mellan exploatören och kommunen. Detta plankostnadsavtal ersätter det som tidigare har träffats mellan planenheten och projekt- och exploateringsenheten. I det fall att ett intentionsavtal inte tecknas utan kommunen och exploatören skriver enbart ett genomförandeavtal tas plankostnaderna istället ut i samband med marköverlåtelsen. I dessa fall regleras plankostnaderna i genomförandeavtalet genom en planavgift.

5. Sammanfattning

Denna rapport syftar till att beskriva markanvisningsprocessen i förtätningsområden. Eftersom förtätningsprojekt syftar till att komplettera befintliga områden är det viktigt att kommunen har ett tydligt mål för markanvändningen samt att planmonopolet och en tydlig markanvisningsstrategi samspelar som verktyg för att uppnå en gynnsam samhällsutveckling.

En markanvisning innebär en ensamrätt för en exploatör att förhandla om köp av viss kommunal mark. Anbudsförfarande är en metod för markanvisning där exploatörerna konkurrerar mot varandra genom att lämna anbud utifrån en av kommunen sammanställd markanvisningsförfrågan. Beroende på det enskilda projektets storlek och komplexitet kan markanvisningar med anbudsförfarande ske vid samrådsskedet eller efter det att detaljplanen vunnit laga kraft och stegen däremellan. Anbudsförfarande är särskilt lämpligt om kommunen önskar jämföra olika möjliga lösningar för att senare välja det förslag som bäst överensstämmer med kommunens vilja. Anbudsförfarande som metod ska vara förstahandsval för markanvisningar i förtätningsområden.

Transparens och tydlighet i urvalsprocessen vid anbudsförfarande är avgörande för projektets framgång. Vid anbudsförfarande sammanställs information om den aktuella markanvisningen och vad som kommer att beaktas vid urvalet i en markanvisningsförfrågan som besvaras av intresserade exploatörer. Bedömningskriterier, som kan vara både kvalitativa och/eller

kvantitativa, anpassas efter projektets unika förutsättningar och kommunens mål med markanvändningen. Vid anbudsförfarande står kommunen för samtliga plankostnader fram till dess att markanvisningen har ägt rum, varefter dessa kostnader senare fördelas till den utvalda exploatören.

Urvalet vid anbudsförfarande baseras på en samlad bedömning av anbudens innehåll utifrån de framtagna bedömningskriterierna samt en extern motpartsgranskning av det utvalda bolagets ekonomiska förutsättningar och bolagets ägarförhållanden. Projekt- och exploateringsenheten lämnar en skriftlig motivering till urvalet till nämnden som sedan tar beslut. Marken överlåts efter ett beviljat bygglov, förutsatt att de villkor man kommit överens om uppfylls.



Rapport | 2018-04-03

Riktlinjer vid markanvisningar i förtätningssområden

Innehållsförteckning

1. Bakgrund.....	3
1.1 Syfte.....	3
1.2 Avgränsning	3
1.3 Begreppsdefinitioner	3
2. Markanvisningar i förtätningsprojekt	4
2.1 Att komplettera den befintliga bebyggelsen genom förtätning	4
2.2 Markanvisning som verktyg	4
3. Anbudsförfarande	5
3.1 Anbudsförfarande vid olika skeden i planprocessen	6
3.1.1 Anbudsförfarande utifrån samrådshandlingar	6
3.1.2 Anbudsförfarande utifrån en antagen detaljplan	7
3.2 Bedömningskriterier	7
4. Tilldelning vid anbudsförfarande.....	8
4.1 Annonsering av anbud.....	8
4.2 Rutiner för anbudshantering.....	10
4.3 Urvalsprocess	10
4.4 Teckna avtal	11
4.5 Plankostnadsfördelning	11
5. Sammanfattning	11

1. Bakgrund

Intresset för mark i Södertälje kommun har vuxit kraftigt de senaste åren. Samtidigt har Södertälje kommun ett stort behov av att öka bostadsbeståndet och därför även ett politiskt mål att det ska byggas 20 000 nya bostäder till år 2036 (Mål och budget 2016-2018). Enligt översiktsplanen ska utbyggnad ske genom förtätning och komplettering av redan bebyggda områden och i anslutning till befintlig bebyggelse, i första hand i lägen med god tillgänglighet till kollektivtrafik (ÖP 2013, 21). Kommunen är en av de största markägarna i Södertälje, vilket ger en större möjlighet att påverka markanvändningen än vad planmonopolet ger av sig själv.

Nyproduktionsnivån av bostäder i Södertälje kommun har under de senaste åren varit cirka 250 nya bostäder per år. För att kunna uppnå det kommunala målet att bygga i snitt 1 000 nya bostäder per år måste produktionstakten öka. Samhällsbyggnadskontoret ska därför se över sitt arbetssätt och jobba med nya strategier. Dessa riktlinjer är en del i denna förändring.

1.1 Syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att beskriva vad som menas med *förtättningsprojekt* samt förtydliga hur markanvisningar och följande urvalsprocess för dessa områden går till. Ett vidare syfte är att klargöra vilka typer av markanvisningar som sker genom anbudsförfarande och därmed göra markanvisningsprocessen mer transparent, både internt och externt.

1.2 Avgränsning

Dessa riktlinjer avgränsas till förtättningsprojekt för bostäder och tillhörande samhällsfunktioner som ska markanvisas genom anbudsförfarande. Avgränsningen innebär att förtättningsprojekt för industri- eller verksamhetsändamål inte behandlas, inte heller större stadsutvecklingsprojekt eller andra markanvisningsförfaranden än anbudsförfarande. Riktlinjerna behandlar inte heller uppstartsfasen, det vill säga hur förtättningsytor granskas och väljs ut inför nya markanvisningar.

1.3 Begreppsdefinitioner

Här följer centrala begreppsdefinitioner som används i denna rapport:

Markanvisning: en option att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med kommunen om förutsättningarna för genomförande av ny bebyggelse inom ett visst markområde som kommunen äger.

Anbudsförfarande: en form av markanvisning där exploatörerna konkurrerar mot andra om samma markanvisning genom att lämna anbud som grundar sig i de projektspecifika förutsättningar som kommunen sammanställer i en markanvisningsförfrågan.

Markanvisningsförfrågan: ett underlag kommunen tar fram inför ett anbudsförfarande som innehåller information om vilka förutsättningar och krav som gäller för det specifika förtättningsprojektet.

Anbud: ett förslag exploatörer tar fram, bestående av visionsmaterial och/eller ett prisbud, som besvarar markanvisningsförfrågan. Materialet ligger till grund för bedömningen om vilken exploatör som ska erhålla en markanvisning vid anbudsförfarande.

Förtätningsprojekt: exploatering av mindre eller mellanstora ytor inom eller i direktanslutning till befintliga bostadsområden inom Södertäljes tätorter. Förtätningsprojekt förutsätter att större tröskelinvesteringar, exempelvis i form av ökad VA-kapacitet eller trafikförsörjning, inte är nödvändiga för genomförandet av den nya exploateringen.

Intentionsavtal: ett första avtal som reglerar vad parterna kommit överens om gällande en markanvisning och som senare ersätts med ett genomförandeavtal.

Genomförandeavtal: ett avtal som utgör en överenskommelse om exploatering som inkluderar närmare bestämmelser om markpris, slutlig upplåtelse av marken och övriga genomförandeåtaganden. Genomförandeavtalet ersätter intentionsavtalet.

2. Markanvisningar i förtätningsprojekt

Enligt översiktsplanen ska Södertälje kommun växa inåt genom förtätning, vilket innebär att bygga samman och komplettera den befintliga bebyggelsestrukturen. För att kunna nå upp till det mål för nyproduktion av bostäder som kommunen har satt är det viktigt att skapa mindre och mellanstora förtätningsprojekt som, i kombination med större stadsutvecklingsprojekt, bidrar till en ökad produktionstakt. Genom att arbeta med en markanvisningsstrategi som innefattar exploateringsprojekt av varierade storlek och svårighetsgrad gynnar kommunen många olika aktörer och på så sätt bidrar positivt till bostadsproduktionen, vilket även utpekats som mål i Södertäljes markanvisningspolicy.

Följande avsnitt syftar till att beskriva allmänna förutsättningar vid markanvisningar i förtätningsprojekt.

2.1 Att komplettera den befintliga bebyggelsen genom förtätning

Förtätningsprojekt är en viktig tillgång för kommunen i sitt uppdrag att tillgodose behovet av bostäder, samhällsservice och allmänna platser i de olika stadsdelarna. Inom tätorten är möjliga förtätningsytor begränsade, vilket innebär att beslut om markanvändningen på dessa platser har stor betydelse för samhällsutvecklingen. I vissa fall är en förtätningsyta till och med en av få byggbara platser som finns kvar och lämpar sig för en specifik form av komplettering om området har behov av. Det kan handla om att skapa bättre variation i form av upplåtelseformer och bostadsutbud eller om att försörja området med nya utrymmen och lokaler för efterfrågade samhällsfastigheter, såsom förskolor, äldreboende, rekreationsytor eller mötesplatser. Eftersom förtätningsprojekt syftar till att komplettera befintliga områden, både funktions- och utseendemässigt, är det viktigt att kommunen har ett tydligt mål för markanvändningen innan exploatörer blandas in i processen. Genom att kombinera det kommunala planmonopolet med en tydlig markanvisningsstrategi skapar vi goda förutsättningar för en samhällsutveckling som ligger i linje med kommunens strategiska planering.

2.2 Markanvisning som verktyg

Idag äger Södertälje kommun stora delar av den obebyggda marken inom tätorten, vilket är en viktig tillgång för kommunen. Utöver kommunens planmonopol finns det stora möjligheter för kommunen som markägare att påverka ny exploatering genom markanvisningar. Markanvisning

innebär att kommunen träffar avtal med en exploatör om att få köpa kommunal mark, förutsatt att avtalsvillkoren uppfylls. I ett genomförandeavtal, som reglerar markanvisningen, finns det möjlighet att reglera sådant som inte kan regleras i detaljplanebestämmelser eller vid bygglovsprövning. Kommunen agerar i dessa fall som markägare snarare än myndighet och har därför möjlighet att styra exploateringen på andra sätt än det som anges av plan- och bygglagen, exempelvis upplåtelseformer eller miljöåtaganden. Markanvisning anses vara ett viktigt verktyg för kommunen i sitt arbete för en ökad bostadsproduktion under de kommande åren.

3. Anbudsförfarande

Vid anbudsförfarande i förtätningsområden är det projekt- och exploateringsenheten som ansöker om planbesked. Exploatören tas in antingen under eller efter planprocessen, det vill säga någonstans från samrådskedet till antagen detaljplan och stegen däremellan. Vid tillämpning av anbudsförfarande tar kommunen ett större ansvar för planprocessen, med tillhörande utredningsarbete och eventuella planrisker. Anbudsförfarande är särskilt lämpligt om kommunen önskar jämföra olika möjliga lösningar för att senare välja det förslaget som bäst överensstämmer med kommunens ambitioner. Trots att man ofta tänker främst på prisbud kan anbudsförfarande grunda sig på många typer av kriterier, exempelvis kvalitet, gestaltning, miljöhänsyn, med flera.

Anbudsförfarande i Södertälje kommun är lämplig i förtätningsprojekt där en eller flera av följande förutsättningar finns:

- Kommunen har en tydlig vision för markanvändningen,
- Kommunen har de kompetenser/resurser som behövs för att driva detaljplanen internt,
- Den nya exploateringen kommer inte att kräva större tröskelinvesteringar för genomförandet,
- Flera exploatörer är intresserade av markanvisningen.

Anbudsförfarande ska vara förstahandsval som metod för markanvisningar i förtätningsområden. Däremot om det föreligger särskilda skäl kan andra markanvisningsmetoder, exempelvis direktanvisning, tillämpas istället för anbudsförfarande. Vid sådana undantag ska val av markanvisningsmetod och motiveringen till den lyftas till samhällsbyggnadskontorets portföljstyrgrupp som beslutar om hur ärendet ska hanteras vidare.

En av fördelarna med att kommunen driver planprocessen själv vid nyexploatering inom förtätningsområden är att kommunens mål med markanvändningen definieras tydligt innan en exploatör väljs ut. På så sätt kan kommunen ta fram tydliga markanvisningsförfrågningar där det framgår vilka krav som gäller och vad som ska beaktas i inlämnat anbud för det specifika projektet. Detta underlättar för exploatörer att identifiera vilka projekt som passar deras verksamhet. En annan fördel är att detaljplaneprocessen kan vara effektivare när det är färre inblandade parter som måste enas. Dessutom blir tiden mellan markanvisningen och genomförandet kortare än vid markanvisningar i tidigare skeden, vilket möjliggör för mer omfattande och specifika villkor i intentions- och genomförandeavtalen. Skarpare avtalsvillkor

underlättar uppföljning av genomförandet och kan på så sätt bidra till en ökad kvalitet i projektet.

En risk med anbudsfordfarande i senare skeden är att kommunen tar på sig de ekonomiska riskerna kopplade till detaljplanearbetet utan att ha säkerställt en köpare i förväg. Om fastighetsmarknaden försämras från det att kommunen inleder framtagandet av en ny detaljplan för ett förtättningsområde kan det medföra en ekonomisk förlust i de fall det är omöjligt att ta ut alla nedlagda plankostnader vid markförsäljningen. Därför är det särskilt viktigt i förtättningsprojekt att säkerställa i ett tidigt skede att den nya exploateringen inte kommer medföra behov av större tröskelinvesteringar i form av VA, dagvatten, trafik, med mera som kan leda till oförutsägbara kostnader för kommunen. Metoden förutsätter också att det finns resurser inom kommunen för att driva planprocessen utan stöd från exploatörens egna resurser fram till dess markanvisningen sker.

3.1 Anbudsfordfarande vid olika skeden i planprocessen

Beroende på projektstorlek och komplexitet kan markanvisningar i förtättningsprojekt förekomma som tidigast vid samrådsskede men även efter det att detaljplanen vunnit laga kraft. Detta öppnar möjligheten för mindre och mellanstora företag som saknar de ekonomiska eller organisatoriska musklerna för att kunna ta på sig planriskerna men som har en god förmåga att genomföra projekt om det finns framtagna samrådshandlingar eller en färdig detaljplan. Tidpunkten för när markanvisningen är lämpligast avgörs utifrån projektets unika förutsättningar, dock kan vissa riktlinjer användas som utgångspunkt för beslutet.

Följande avsnitt beskriver två olika spår som kan tillämpas vid markanvisningar med anbudsfordfarande som sker från samrådsskede till antagen detaljplan.

3.1.1 Anbudsfordfarande utifrån samrådshandlingar

Markanvisningar med anbudsfordfarande som sker mellan samrådsskedet fram till granskningskedet är lämpligast när följande förutsättningar finns:

- Projektet avser ett litet eller mellanstort förtättningsområde med bostäder, vanligen mellan 20 – 150 stycken,
- Behovet av att bygga ut allmän infrastruktur i samband med exploatering är litet,
- Samhällsfastigheter såsom förskolor, vårdboende eller verksamhetslokaler kan till viss grad behöva uppföras i samband med bostadsexploateringen,
- Behovet av att ta in exploatören innan handlingarna färdigställs för att säkerställa genomförbarheten av detaljplanen finns.

En av fördelarna med anbudsfordfarande mellan samråds- och granskningskedet är att exploatörens egna resurser kan avlasta kommunen. De ekonomiska riskerna som är kopplade till en detaljplan är också lägre för kommunen eftersom det redan finns en köpare innan planprocessen går vidare. En annan fördel är att externa parter inte behöver blandas in i processen innan de mest grundläggande förutsättningar har utretts internt. Samtidigt har exploatören fortfarande möjlighet att beakta genomförandeperspektivet innan planen färdigställs.

Risken med att markanvisa utifrån samrådshandlingar kan vara att kommunen missar innovativa idéer som kräver mer anpassning av detaljplanen, såsom konceptboende eller kombinerade funktionslösningar. Det finns också en risk att intresset för markanvisningen hos exploatörer saknas om detaljplanen inte är anpassningsbar. En annan nackdel med senare markanvisning kan vara att detaljplanens innehåll måste revideras väsentligt i senare skede och att den utvalda exploatören inte längre lämpar sig för projektet. Allt detta är viktigt att beakta när man beslutar om tidpunkten för markanvisningen.

3.1.2 Anbudsförfarande utifrån en antagen detaljplan

Markanvisningar genom anbudsförfarande som sker efter det att en detaljplan vunnit laga kraft är lämpligast när följande förutsättningar finns:

- Projektet innefattar ett fåtal nya bostäder, vanligen upp till 20 stycken,
- Samhällsfastigheter eller utbyggnad av allmänna platser behöver inte uppföras i samband med bostadsexploateringen,
- Möjligheten att genomföra detaljplanen bedöms vara hög och därmed finns inte samma behov av att ta in en exploatör innan handlingarna färdigställs.

En av fördelarna med markanvisningar som sker utifrån en antagen detaljplan är att kommunen skriver ett genomförandeavtal, eller ett köpeavtal, med exploatören och hoppar över de tidigare avtalen, det vill säga intentionsavtal och plankostnadsavtal. Detta minskar administrationen och bidrar även till att tidsåtgången mellan marktilldelningen och en fullt utbyggd förtätningsyta blir kortare, vilket underlättar uppföljningen av avtalsvillkoren. Eftersom samtliga kostnader gällande utredningar, planarbete, lantmåteriförrättning, med mera redan är utlagda vid annonsering av markanvisningen finns det inte heller samma risk för oförutsedda kostnader, vilket gynnar mindre eller nyuppstartade exploateringsföretag.

Risken med att markanvisa efter det att detaljplanen vunnit laga kraft är att det kan förekomma svårigheter vid genomförandet om planbestämmelser styr exploateringen för hårt. Om planen inte kan genomföras är det kommunen som står för förlusten. Därför krävs det att kommunen beaktar genomförandeperspektivet särskilt noga under planprocessen samt att planbestämmelserna har en viss flexibilitet. Trots en flexibel detaljplan kan kommunen som markägare styra delar av utformningen genom avtalsvillkor.

3.2 Bedömningskriterier

När en markanvisning sker genom anbudsförfarande baseras urvalet av exploatör på ett antal bedömningskriterier som används vid granskning av anbudet. Vilka bedömningskriterier som gäller för det specifika förtätningsområdet är helt beroende på projektets förutsättningar samt vad kommunen vill åstadkomma genom markanvisningen. Oavsett vad kriterierna innehåller är det viktigt att dessa tas fram innan kommunen annonserar ut en ny markanvisning. Det är positivt om samma tjänstepersoner från projekt- och exploatering-, plan- och stabenheterna som ska utföra urvalet i ett senare skede är delaktiga framtagande av bedömningskriterierna.

Bedömningskriterierna underlättar urvalsprocessen vid anbudsförfarande och bidrar till att urvalet utförs på ett objektivt och rättvist sätt. För att detta ska fungera i praktiken bör antalet bedömningskriterier begränsas till ett mindre antal, cirka tre till fem kriterier, utöver de

grundkriterier som exploatörerna alltid måste uppfylla enligt Södertälje kommuns markanvisningspolicy. För många kriterier kan skapa otydlighet för exploatörerna som inte vet vad de ska lägga fokus på i sitt anbud, och det kan även försvåra urvalsprocessen för kommunen.

Bedömningskriterierna kan vara kvalitativa eller kvantitativa, till exempel arkitektonisk kvalitet respektive antal nya bostäder. Det är möjligt att kombinera båda typerna av kriterier, dock bör detta göras med försiktighet, särskilt när det gäller en kombination av anbud på markpris tillsammans med kvalitativa kriterier. I det fallet att båda typer av kriterier används kan det vara lämpligt att ange vilken andel av bedömningen varje kriterium utgör, exempelvis att 40 % baseras på prisanbud och 60 % baseras på gestaltning. Alternativet är att enbart använda sig av antingen kvalitativa eller kvantitativa bedömningskriterier, det vill säga exempelvis om miljöanpassning är det viktigaste kriteriet att beakta vid urvalet kan ett fastpris för marken väljas istället för prisanbud. Om fastpris väljs kan det justeras vid markförsäljningen med hjälp av ett index som motsvarar prisutvecklingen som sker från tecknat avtal till det att marken överläts.

Ett verktyg som kommunen kan tillämpa för att underlätta bedömningen av anbud är en bedömningsmatris. I bedömningsmatrisen sätter man upp de olika bedömningskriterierna som angivits i markanvisningsförfrågan och definierar vad som krävs för att uppfylla dessa kriterier. Exempelvis om kriteriet handlar om att uppnå en gestaltning som är välanpassad till närområdets arkitektoniska karaktär kan en bedömningsmatris hjälpa tjänstepersoner vid urvalet genom att ange olika skalor för bedömningen, såsom mycket god, god eller mindre god. Varje skala bör definieras utifrån kriteriet så att alla som ingår i bedömningsarbetet har samma uppfattning av skalorna. Skalorna kan också poängsättas för att underlätta en samlad bedömning om det är ett flertal kriterier som ska beaktas. Bedömningsmatrisen är ett internt arbetsmaterial för kommunen men kan vara ett stöd när en utvald avtalspart ska motiveras inför nämndens beslut.

4. Tilldelning vid anbudsförfarande

När markanvisningar tilldelas genom anbudsförfarande är transparens och tydlighet kring urvalsprocessen avgörande för projektets framgång. Eftersom tillämpning av anbudsförfarandet delvis syftar till att få in flera exploatörer som lämnar anbud är det viktigt att alla inblandade vet vad som förväntas av dem och hur detta kommer utvärderas. Då varje projekt är unikt bör markanvisningsförfrågan och följande tilldelning av bygg rätt alltid utgå från varje projekts specifika förutsättningar, dock finns det en del huvuddrag som gäller i många av fallen.

Följande avsnitt syftar till att beskriva hur tilldelningsprocessen vid markanvisningar i förtättningsområden går till i Södertälje kommun.

4.1 Annonsering av anbud

Vid anbudsförfarande är det viktigt att markanvisningen når ut till så många intressenter som möjligt. När kommunen inleder planprocessen för ett nytt förtättningsområde kan det vara lämpligt att informera om den kommande markanvisningen redan vid uppstartsfasen på

kommunens hemsida, exempelvis i en markanvisningsplan. Intresseanmälningar för den specifika markanvisningen tas inte emot vid detta skede utan istället hänvisas intresserade exploitörer till kommunens intresselista för markanvisningar. Informationen i uppstartsfasen är kortfattad och innehåller exempelvis uppgifter om detaljplanens syfte, en preliminär tidplan och kontaktperson.

Efter det att detaljplanen kommit tillräckligt långt i processen för att gå vidare med markanvisningen, det vill säga någon gång från samrådsskedet fram till efter antagandet, annonseras den aktuella markanvisningen ut på kommunens hemsida samt vid behov på andra lämpliga sätt. Vid samma tillfälle skickas informationen till de exploitörer som har anmält sig till Södertälje kommuns intresselista för markanvisningar.

Det är viktigt att anbudstiden, det vill säga perioden mellan annonsering och sista anbudsdag, är tillräckligt lång i relation till hur stort intresset är samt vad som efterfrågas i markanvisningsförfrågan. I regel ska anbudstiden vara mellan två till fyra månader. Informationen vid annonsering sammanställs i en markanvisningsförfrågan, tillhörande bilagor samt information om anbudsprocessen. Punktlistorna nedan syftar till att exemplifiera innehållet i en markanvisningsförfrågan samt vad som kan efterfrågas i ett anbud.

Markanvisningsförfrågan tas fram utifrån projekts unika förutsättningar och kan bland annat innehålla information om följande:

- Områdesbeskrivning
- Detaljplanehandlingar
- Markförutsättningar
- Diverse kartunderlag (t.ex. ledningar, markföreningar, arkeologi, m.m.)
- Markpris och övriga kostnader
- Avtalsvillkor
- Tidplan
- Kontaktperson
- Bedömningskriterier för markanvisningen

Vad som efterfrågas i anbudet samt vilka bedömningskriterier ligger till grund för ett senare urval är projektbaserade, men följande delar kan vara aktuella:

- Visionsbeskrivning
- Sektionsritning
- Situationsplan
- Volymskiss
- Hållbarhetsåtgärder (ekologiskt/socialt)
- Kvantitativa och kvalitativa mål
- Prisanbud
- Finansieringsplan
- Projektorganisation
- Tidplan och eventuell etappindelning
- Referensprojekt
- Referenspersoner

4.2 Rutiner för anbudshantering

Efter det att anbudstiden är avslutad hanteras de inkomna anbudena utifrån följande rutiner som gäller för urvalsfasen vid markanvisningar som sker genom anbudsförfarande:

- Anbudstiden:
 - Om tidpunkten för när anbudena ska vara inkomna har passerats när ett anbud kommer in kan det anbudet inte behandlas vid utvärderingen.
 - Beslut om att förlänga anbudstiden kan tas av kommunen. En utannonserad markanvisning kan vid senare tillfälle komma att annonseras ut på nytt om behov finns.
- Anbudsöppning:
 - Öppningen av anbud sker efter det att anbudstiden har gått ut.
 - Sekretess råder på vilka som lämnat anbud samt på anbudens innehåll fram till dess att ett politiskt beslut har tagits.
 - Vid anbudsöppning ska minst två tjänstepersoner närvara, och en av dessa utses att föra protokoll.
 - Om prisbud ombetts att inkomma i ett separat kuvert så öppnas dessa kuvert vid ett eget senare tillfälle. Detta för att undvika att bedömningen av kvalitativa parameterar påverkas av prisbudet i fall båda kriterierna ligger till grund för urvalet.
- Anbudsprotokoll:
 - Protokollet från anbudsöppningen ska innehålla uppgifter om datum samt tid för när öppningen ägt rum, plats och vilka som närvarat.
 - För varje anbud anges vem som lämnat anbudet och vad anbudet innehåller.
 - Protokollet ska justeras och därefter ska samtliga närvarande underteckna det.

4.3 Urvalsprocess

Efter att samtliga inkomna anbud har hanterats inleds urvalsprocessen. Urvalet av anbud utförs av en grupp tjänstepersoner från projekt- och exploateringsenheten, planenheten samt en samhällsbyggnadsstrateg från stabenheten. Bedömningen av inkomna anbud och följande urval sker utifrån projektspecifika bedömningskriterier (se avsnitt 3.2) samt grundkriterierna enligt Södertälje kommuns markanvisningspolicy samt tillhörande riktlinjer för hållbart byggande. Gruppens samlade bedömning av anbudena ska dokumenteras, exempelvis med hjälp av en bedömningsmatris eller mötesanteckningar. Dokumentationen kring urvalet utgör arbetsmaterial och syftar till att ge minnesstöd till gruppen vid eventuella frågor om urvalsprocessen i senare skeden.

Beslutet om vilken exploatörer som ska få en markanvisning tas i nämnd, antingen kommunstyrelse- eller teknisk nämnd beroende på projektets ekonomiska omfattning och strategiska innebörd. Innan projekt- och exploateringsenheten lämnar ett förslag till nämnden inför beslut utförs en extern motpartsgranskning av det utvalda bolagets ekonomiska förutsättningar och ägarförhållanden i enlighet med Södertäljes markanvisningspolicy. Efter den genomförda motpartsgranskningen lämnar projekt- och exploateringsenheten en skriftlig motivering tillsammans med inlämnat anbudsmaterial från den utvalda exploatören som underlag för ett nämndbeslut.

4.4 Teckna avtal

När urvalsprocessen är klar och kommunen har valt avtalspart ska antingen ett intentionsavtal eller ett genomförandeavtal träffas, beroende på vilket skede planprocessen befinner sig i. Vid markanvisningar som sker tidigare i processen, exempelvis vid samrådsskedet, tecknas först ett intentionsavtal som senare ersätts av ett genomförandeavtal. Vid markanvisningar som sker senare i processen, exempelvis vid antagandet eller efter en detaljplan vunnit lagakraft, tecknas enbart ett genomförandeavtal, eller ett köpeavtal, med den utvalda exploatören. I dessa fall skriver man inte ett intentionsavtal eftersom marköverlåtelsen sker inom en nära framtid. I både fallen ska marken överlåtas efter att exploatören får ett beviljat bygglov, förutsatt att bygglovshandlingar stämmer överens med det inlämnade anbudet samt övriga villkor man kommit överens om i genomförandeavtalet. Genomförandeavtalet träffas innan detaljplanen vinner lagakraft och beslutas i nämnd.

4.5 Plankostnadsfördelning

Vid anbudsförfarande i förtätningsprojekt står kommunen för samtliga plankostnader fram tills dess att markanvisningen har ägt rum. I samband med att ett intentionsavtal tecknas med utvald exploatör ska de nedlagda och tillkommande plankostnaderna regleras genom ett separat plankostnadsavtal mellan exploatören och kommunen. Detta plankostnadsavtal ersätter det som tidigare har träffats mellan planenheten och projekt- och exploateringsenheten. I det fall att ett intentionsavtal inte tecknas utan kommunen och exploatören skriver enbart ett genomförandeavtal tas plankostnaderna istället ut i samband med marköverlåtelsen. I dessa fall regleras plankostnaderna i genomförandeavtalet genom en planavgift.

5. Sammanfattning

Denna rapport syftar till att beskriva markanvisningsprocessen i förtätningsområden. Eftersom förtätningsprojekt syftar till att komplettera befintliga områden är det viktigt att kommunen har ett tydligt mål för markanvändningen samt att planmonopolet och en tydlig markanvisningsstrategi samspelar som verktyg för att uppnå en gynnsam samhällsutveckling.

En markanvisning innebär en ensamrätt för en exploatör att förhandla om köp av viss kommunal mark. Anbudsförfarande är en metod för markanvisning där exploatörerna konkurrerar mot varandra genom att lämna anbud utifrån en av kommunen sammanställd markanvisningsförfrågan. Beroende på det enskilda projektets storlek och komplexitet kan markanvisningar med anbudsförfarande ske vid samrådsskedet eller efter det att detaljplanen vunnit laga kraft och stegen däremellan. Anbudsförfarande är särskilt lämpligt om kommunen önskar jämföra olika möjliga lösningar för att senare välja det förslag som bäst överensstämmer med kommunens vilja. Anbudsförfarande som metod ska vara förstahandsval för markanvisningar i förtätningsområden.

Transparens och tydlighet i urvalsprocessen vid anbudsförfarande är avgörande för projektets framgång. Vid anbudsförfarande sammanställs information om den aktuella markanvisningen och vad som kommer att beaktas vid urvalet i en markanvisningsförfrågan som besvaras av intresserade exploatörer. Bedömningskriterier, som kan vara både kvalitativa och/eller

kvantitativa, anpassas efter projektets unika förutsättningar och kommunens mål med markanvändningen. Vid anbudsförfarande står kommunen för samtliga plankostnader fram till dess att markanvisningen har ägt rum, varefter dessa kostnader senare fördelas till den utvalda exploatören.

Urvalet vid anbudsförfarande baseras på en samlad bedömning av anbudens innehåll utifrån de framtagna bedömningskriterierna samt en extern motpartsgranskning av det utvalda bolagets ekonomiska förutsättningar och bolagets ägarförhållanden. Projekt- och exploateringsenheten lämnar en skriftlig motivering till urvalet till nämnden som sedan tar beslut. Marken överlåts efter ett beviljat bygglov, förutsatt att de villkor man kommit överens om uppfylls.