

Mark för bostäder – Verktyg och insatser

Fastighets- och gatukontoret

2025-02-12



Innehållsförteckning

INLEDNING	4
BAKGRUND	4
SYFTE	4
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	4
VERKTYGET REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD	5
1. TOMTRÄTT	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Tomträtt – legala begränsningar	6
1.3 Markpris och produktionskostnader	6
2. HUR HAR MALMÖ STAD ARBETAT MED REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD	8
2.1 Tomträtt i Malmö stad	8
2.2 Reducerad avgäld som verktyg	9
2.3 Tomträttsavgälder som inkomstkälla	9
2.4 Hur använder kommunen reducerad tomträttsavgäld idag? ..	9
3. FÖRSLAG PÅ YTTERLIGARE TOMTRÄTTSSREDUKTION	15
3.1 Studentbostäder	15
3.2 Äldreboende	16
4. REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD SOM VERKTYG FÖR BOSTADSBYGGANDE?	17
ANDRA VERKTYG KOPPLADE TILL STADENS MARKINNEHAV	19
5. KONSEKVENT JÄMFÖRELSEFÖRFARANDE I MARKANVISNINGAR	19
6. JÄMFÖRELSEFÖRFARANDE MED UTVÄRDERING AV EN FAKTOR	21
7. STATLIGT INVESTERINGSSTÖD SOM VILLKOR FÖR REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD	23
8. KOPPLADE MARKANVISNINGAR	23
9. UTVECKLA SAMARBETET MED ALLMÄNNYTTAN	24
10. UPPFÖLJNING MARKANVISNINGSPOLICYN	24
11. STRATEGISKA INVESTERINGAR SOM HÖJER INVESTERINGSVILJAN	25

12. VINSTDELNING SOM VERKTYG FÖR FÖRTÄTNING	26
13. FRÄMJA NYA, SMÅ OCH INNOVATIVA AKTÖRER	26
13.1 Problemet?	26
13.2 Främja markupplåtelser för mindre aktörer, generellt.....	27
13.3 Byggande arkitekter.....	28
13.4 Bo- och byggemenskaper.....	29
13.5 Trygghetsbostäder/seniorbostäder som del av diversifierat bostadsbyggande	29
13.6 Direktanvisningar av små tomter	30
ETT MER STRATEGISKT ARBETSSÄTT FÖR ATT ANVÄNDA STADENS VERKTYG	30
14. HUR KAN STADEN ANVÄNDA SITT MARKINNEHAV FÖR ATT PÅVERKA MARKNADSFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR BOSTADSBYGGANDE?.....	30
14.1 Ett strategiskt och tematiskt arbetssätt.....	30
14.2 Bostäder för hushåll med låga inkomster	31
14.3 Bostäder för studenter	32
14.4 Bostäder för äldre	32
14.5 Stimulera en variation av större och mindre aktörer.....	32
14.6 Öka kvaliteten, bidra till förtätningen och påskynda klimatomställningen	34
Förvaltningen arbetar vidare med uppdragets resultat under 2025. Detta betyder att resurser finns avsatta och att vidare arbete ingår i antingen nämndsbudget eller verksamhetsplan för 2025.....	34

INLEDNING

Takten i bostadsbyggandet i Malmö har fallit som en följd av höga räntor och en allmän osäkerhet i det ekonomiska läget. Samtidigt strävar Malmö stad efter ett varierat bostadsbestånd med bostäder för studenter, barnfamiljer och äldre, med plats för innovativa lösningar. Staden eftersträvar även ett bostadsbyggande med hög kvalitet, som möjliggör en genomtänkt förtätning av staden, klimatomställning och rimliga boendekostnader.

I Malmö stads Markanvisningspolicy anges: "Malmö stad kan i vissa fall reducera tomträttsavgälden för att främja vissa ändamål. Ett exempel är att Malmö stad ibland vill stimulera byggandet av antingen bostadsrätts- eller hyresrättslägenheter inom ett stadsområde för att uppnå blandade upplåtelseformer. Kommunen kan då under vissa projekt- och lägesspecifika förutsättningar erbjuda en reducerad tomträttsavgäld. Byggaktören åtar sig då att på vissa fastställda villkor uppföra bostadshus med överenskommen upplåtelseform på den anvisade marken och får därigenom en reducerad tomträttsavgäld."

BAKGRUND

SYFTE

Uppdraget utgår från ett nämnduppdrag och ett åtagande från förvaltningen i tekniska nämndens budget för 2024. Det första har en bred ansats:

"Fastighets- och gatukontoret får i uppdrag att analysera vilka förutsättningar, verktyg och insatser som skulle kunna stimulera en variation av mindre och större aktörer som bygger i staden med syfte att öka byggtakten, öka diversifieringen, kvaliteten, bidra till förtätningen, påskynda klimatomställningen och sänka priserna."

Åtagandet handlar specifikt om reducerade tomträttsavgälder.

"Fastighets- och gatukontoret åtar sig att under året utreda hur rabatterad tomträtt kan användas för att möjliggöra ett fortsatt bostadsbyggande med blandade bostadsformer i Malmö, med fokus på bostäder för äldre, studenter och Malmöbor med låga inkomster ska kunna efterfråga fler bostäder".

I denna utredning diskuteras effektiviteten av olika verktyg kopplade till Fastighets och gatukontorets ansvarsområde; utvecklingen av bostadsbyggandet utifrån stadens markinnehav. Rapporten fokuserar särskilt på hur staden kan använda reducerad tomträttsavgäld för att nå ovan angivna mål.

TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Det är svårt att entydigt bedöma vilken effekt ett visst verktyg har haft, och att förutsäga vilka effekter det kan ha under andra omständigheter. Ett verktyg kan ha effekt i ett visst konjunkturläge och tillsammans med andra åtgärder, men sakna effekt under andra omständigheter. Utifrån erfarenheter och

bedömningar av möjliga effekter av att tillämpa nya verktyg eller verktyg på ett nytt sätt, diskuterar utredningen hur staden mer effektivt kan använda markinnehavet för att möjliggöra fler bostäder. Här finns förutom reducerad tomträttsavgäld ett antal förslag som tagits fram tidigare som rapporten fördjupar diskussionen kring:

- En mer konsekvent användning av jämförelseförfarande vid markanvisningar, i enlighet med nuvarande markanvisningspolicy.
- Bedöma anbud på markanvisningar utifrån en faktor och i övrigt ställa grundkrav vid jämförelseförfarande.
- Reducerad tomträttsavgäld riktad mot mark avsedd för studentbostäder, äldreboende etc.
- Erbjudna en del av stadens exploateringsvinst vid tomträttsinnehavets avstående av del av tomträttsfastighet för förtätning.
- Koppla reducerad tomträttsavgäld till statliga investeringsstöd
- Tydligare beställningar till allmännyttan.
- Kopplade markanvisningar.
- Symbolprojekt som höjer investeringsviljan i området.
- På olika sätt genom plan- och exploateringsprocessen uppmuntra en variation av byggaktörer, inklusive gemenskapsboende.

Utredningen diskuterar därefter insatserna - hur vi använder verktygen. Hur kan staden arbeta mer målinriktat och samordnat med sitt markinnehav?

VERKTYGET REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD

1. TOMTRÄTT

1.1 BAKGRUND

Tomträttsinstitutet tillkom år 1907 genom införande av lag om nyttjanderätt till fast egendom. Idag regleras tomträtt i Jordabalkens 13 kapitel. Syftet med tomträttsinstitutet var att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena i städerna. Detta ska ske genom att det allmänna har möjlighet att tillhandahålla mark för bebyggelse åt enskilda utan att samtidigt fränhända sig äganderätten till marken. I början av 1900-talet var det starkaste motivet till införandet av lagen att den enskilde som stod i begrepp att uppföra ett egna hem genom en tomträtt kunde få tillgång till mark under någorlunda trygga former utan egen kapitalinsats. Att det allmänna förblir ägare till marken innebär att det allmänna därigenom förbehålls den framtida värdestegringen för marken.

Tomträtsinnehavet utgör en del av kommunkollektivets gemensamma kapital, med avgälden som årlig avkastning.

Tomträtt är en nyttjanderätt till en fastighet under obestämd tid för visst ändamål mot årlig avgäld i pengar. Tomträtsupplåtelsen regleras i ett tomträtsavtal. Tomträtt är förbehållen det allmänna, och får endast avse en hel fastighet. En tomträttshavare får i princip använda marken på samma sätt som en fastighetsägare. Det innebär att tomträttshavaren också har ett ansvar som motsvarar fastighetsägaransvaret. Tomträten kan överlåtas eller säljas men tomträtsavtalet kan inte sägas upp av tomträttshavaren.

Avgälden, dvs. avgiften för tomträten, ska utgå med oförändrat belopp årligen under en avgäldsperiod om minst 10 år. Tomträtsavtalet kan endast sägas upp av fastighetsägaren men endast vid utgången av vissa tidsperioder.

1.2 TOMTRÄTT – LEGALA BEGRÄNSNINGAR

Det finns vissa övergripande hinder som påverkar kommuners handlingsfrihet vad gäller tomträter.

Dels finns EU:s regler om förbud mot statsstöd (som även omfattar stöd från kommuner), som gör att en kommun inte kan gynna en eller flera enskilda näringsidkare. En kommun kan alltså inte ge en ”rabatt” på tomträtsavgälden till enskild så att detta gynnar den enskilde och påverkar den fria konkurrensen.

Vidare finns den ”likställighetsprincipen” i kommunallagen 2 kap. 2§, som innebär att en kommun måste ”behandla alla lika” och inte får gynna vissa. Det finns domstolsutslag som fastslår att en kommun inte får använda olika avgäldsunderlag för hyresrättsfastigheter jämfört med bostadsrättsfastigheter.

Detta utgör viktiga ramar för kommunen att förhålla sig till.

Det finns dock inga legala hinder för att exempelvis ha olika avgäldsrentesatser för olika typer av upplåtelse med olika typer av villkor. Det är därför Malmö, precis som i andra kommuner, arbetar med olika villkor kopplade till tomträtsupplåtelse och därmed i vissa fall olika avgäldsrentor.

1.3 MARKPRIS OCH PRODUKTIONSKOSTNADER

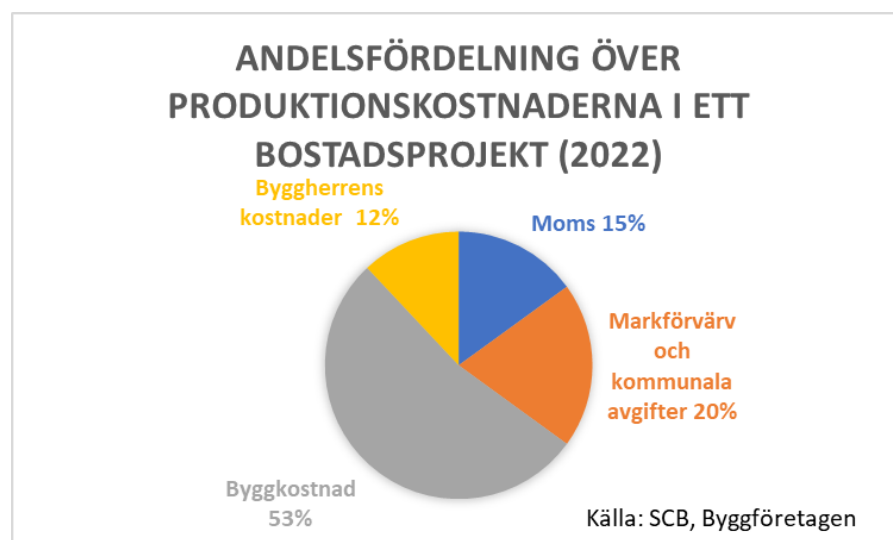
Hur mycket kan reducerad tomträtt påverka byggaktörernas kostnader? Markpriser lyfts ofta i debatten som ett hinder för ökat bostadsbyggande och lägre hyresnivåer. Intressant är därför att undersöka hur stor andel av de produktionskostnaderna vid bostadsbyggande som markpriserna avser. Hur stor påverkan har kommunens prissättning av mark i ett byggprojekt?

Branschorganisationen Byggföretagen har utifrån statistik från SCB publicerat information om produktionskostnadernas fördelning i nybyggnation av flerbostadshus. Produktionskostnaden är den totala kostnaden för ett byggprojekt efter att alla led i byggprocessen är inräknade.

Den totala produktionskostnaden i ett bostadsprojekt kan delas upp i byggkostnad (entreprenörens kostnader), byggaktörkostnad, markförvärv och kommunala avgifter samt moms.

Byggkostnad avser mark- och schaktningsarbeten, uppförande av byggnaden samt grov- och finplanering av marken. I byggkostnaden ryms också anslutningskostnader för el, bredband, kabel-tv och fjärrvärme. Med byggaktörkostnad avses huvudsakligen projektering, räntekostnader (under byggtiden) samt byggaktörens egen administration. Se diagram nedan.

I markförvärv och kommunala avgifter ingår, förutom köpeskillning, även markarbeten inklusive finplanering och tomtutrustning, anslutningsavgifter för Vatten och avlopp, räntekostnaden från förvärv till byggstart, fastighetsbildning, lagfart, detaljplan, geologiska utredningar, kommunala avgifter och eventuella rivningskostnader. Vid prissättning av kommunens tomter/byggrätter så har kommunen ofta utfört markarbeten som då ingår i priset. Övriga kostnader ligger på den som vill köpa marken eller få marken upplåten.



Total produktionskostnad i ett bostadsprojekt fördelat på slag av kostnader.

Produktionskostnaden för flerbostadshus har ökat med 189 procent under perioden 1998–2022. År 2022 uppgick markkostnaden till 20 procent av den totala produktionskostnaden enligt information från Byggföretagen. Huvudsakligen är det byggkostnadens utveckling som påverkar den totala produktionskostnaden. Den viktigaste förklaringen till byggkostnadens ökning är stigande materialpriser, vilka till stor del bestäms på den internationella marknaden. Relativt sett har dock markkostnaden ökat betydligt mer än byggkostnaden. En förklaring till att markkostnaden ökat är att markägare har börjat ta mer betalt. Kommunerna är de aktörer som har störst möjlighet att påverka markkostnaden eftersom de har planmonopol och därmed kan påverka prisutvecklingen genom att styra utbudet och prissättningen av egen mark.

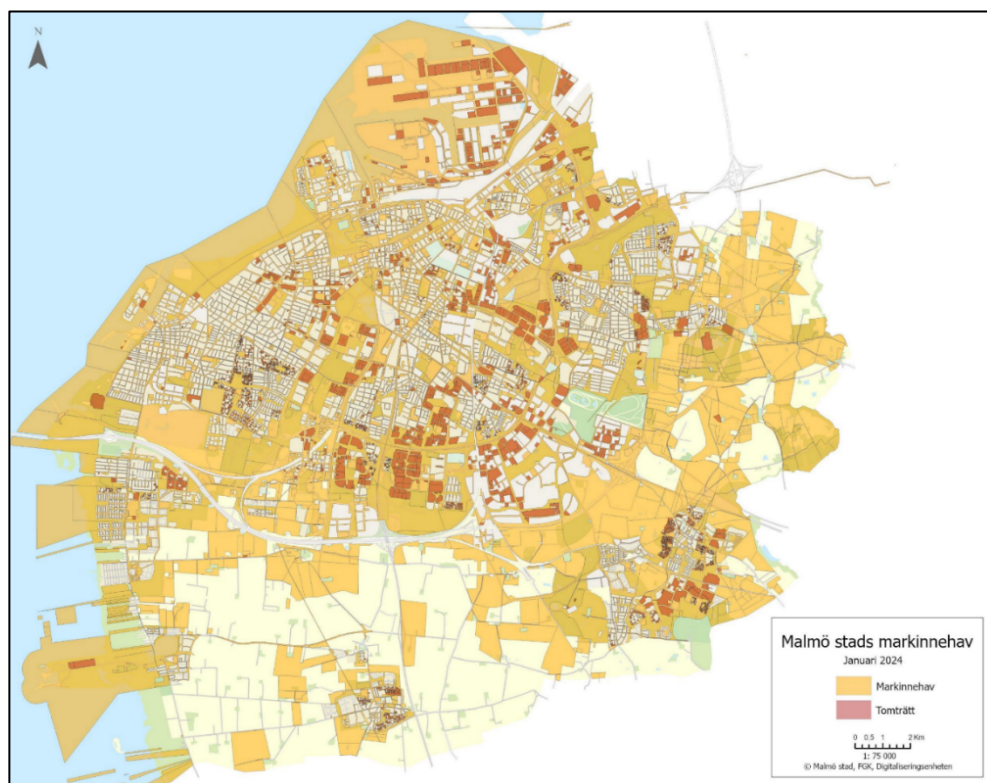
Sveriges kommuner och regioner har utifrån SCB-statistik bedömt markprisets genomsnittliga andel av det totala produktionspriser för hyresrätter i Sverige 2021 till under 5 procent.

Fastighets- och gatukontorets bedömer att kostnaden för planlagd, fastighetsbildad och grovterasserad tomtmark står för mellan 5–20 procent av det totala produktionspriset i flerbostadshusprojekt i Malmö. Andelens storlek beror framför allt på markens läge och övriga kostnadsfaktorer i bostadsprojektet såsom byggnadens utformning, standard och upplåtelseform.

2. HUR HAR MALMÖ STAD ARBETAT MED REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD

2.1 TOMTRÄTT I MALMÖ STAD

I Malmö finns cirka 2 800 tomträtter, varav 1 900 är för småhusändamål. På kartan nedan är alla kommunens tomträtter markerade med rött.



Karta över kommunens markinnehav (orange) inklusive tomträtter (röd).

Avgälden för flerbostadshus och industrier fastställs genom att fastighets- och gatukontorets varje enskilt fall tar fram ett avgäldsunderlag. Avgäldsunderlaget ska enligt lag motsvara markens marknadsvärde i avröjt skick. Med marknadsvärdet i avröjt skick menas det sannolika pris som skulle erhållas vid en försäljning av fastigheten i obebyggt skick på en fri och öppen marknad. Sådant som tomträttshavaren tillfört, som t.ex. iordningställda parkeringsplatser, och anslutningsavgifter för vatten och avlopp, ska inte

beaktas vid bedömningen. Vid bedömningen beaktas inte heller att fastigheten är upplåten med tomträtt, men däremot de särskilda bestämmelser som finns i tomträttsavtalet.

Kommunens praxis är att avgäldsunderlaget ska ligga något lägre än det faktiska marknadsvärdet. Detta för att undvika onödiga domstolsprocesser om markens värde. Denna praxis gäller endast vid omreglering av avgälden. Vid nyupplåtelse av tomträtt används det faktiska marknadsvärdet som avgäldsunderlag.

Avgäldsrentan vid nyupplåtelse av tomträtt är i Malmö stad 6 procent sedan 1999, i enlighet med beslut i Fastighetsnämnden 1998-12-15. Vid omreglering är avgälden enligt gällande domstolspraxis 3 procent.

2.2 REDUCERAD AVGÄLD SOM VERKTYG

Vid nybyggnation på kommunal mark får exploatörer som huvudregel välja mellan att köpa marken av kommunen eller att få den upplåten med tomträtt. De allra flesta föredrar att köpa marken och därmed få en större framtida handlingsfrihet. En annan avgörande faktor är att den årliga tomträttsavgälden vid nyupplåtelse upplevs som dyr. Tomträtt är alltså sällan exploatörernas egna val.

Kommunen kan dock använda tomträtt som ett verktyg, t.ex. genom att erbjuda en reducerad tomträttsavgäld vid byggnation för vissa ändamål, eller att i vissa lägen endast erbjuda tomträtt. Kommunen kan ställa villkor för att ge en reduktion.

Det är endast vid nyupplåtelse och under den första avgäldsperioden som kommunen kan välja avgäldens nivå. Detta innebär att i normalfallet så gäller en reduktion därför under 10 år. Vid avgäldsreglering regleras nivån av lag och praxis. Många tomträttshavare väljer vid detta tillfälle att friköpa tomträtten och därmed bli ägare av fastigheten.

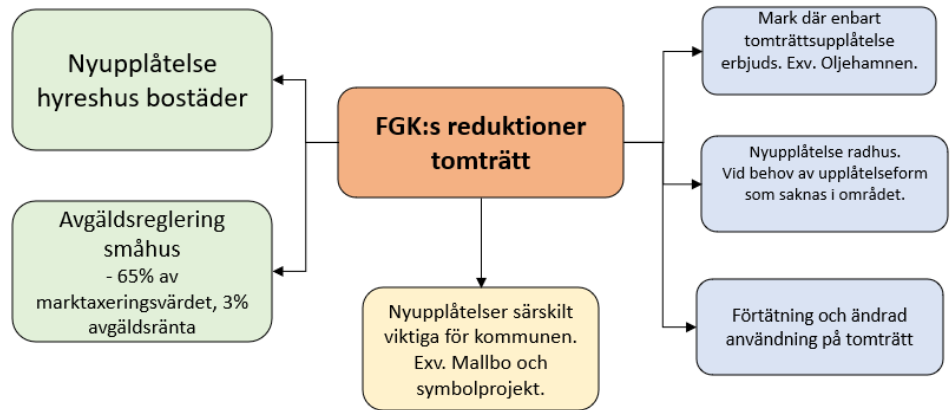
2.3 TOMTRÄTTSAVGÄLDER SOM INKOMSTKÄLLA

Under 2024 motsvarar de sammanlagda intäkterna från tomträttsavgälder ca 305 miljoner kronor. En del av dessa tomträtter har reducerade avgälder men en stor andel av tomträtterna har avgälder baserade på ett bedömt avgäldsunderlag och en avgäldsrenta på 3 procent.

Att införa fler reduktioner på tomträttsavgälder vid nyupplåtelse innebär en minskning av kommunens totala intäkter. Det är dock inte möjligt att bedöma hur stor den eventuella minskningen blir då den beror på reduktionernas utformningar.

2.4 HUR ANVÄNDER KOMMUNEN REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD IDAG?

Nedan redovisas de reduktionsmodeller för tomträttsavgälder som idag finns på förvaltningen.



Befintliga reduktioner för tomträtt i Malmö stad. Åtgärderna i de grönmarkerade rutorna är vanligast förekommande.

2.4.1 Nyupplåtelse av tomträtt för flerbostadshus

Sedan 20 år tillbaka har kommunen erbjudit tomträttsupplåtelse med en reducerad avgäld för exploitörer som bygger bostäder som upplåts med hyresrätt. Detta verktyg togs fram vid utbyggnaden av Västra hamnen för att undvika att andelen bostadsrätter skulle bli alldeles för hög och att stadsdelen därmed skulle bli ett alltför homogent bostadsområde. Styrmodellen går ut på att exploitören åtar sig att uppföra hyresrätter enligt vissa villkor och bibehålla denna upplåtelseform under 10 år, under vilken tid de får en relativt låg tomträttsavgäld. När de 10 åren har gått och det blir dags för avgäldsreglering, återgår man till ”normal” avgäld för tomträtter. Modellen är tillämpbar i hela Malmö.

En reducerad tomträttsavgäld för hyresrätter i Västra hamnen i Malmö motsvarar i dag ca en tredjedel av jämförbar avgäld för bostadsrätter under den första avgäldsperioden.

Modellen innebär att avgäldsrentan vid nyupplåtelse sätts olika för bostadsrätter (6 procent) och bostäder med hyresrätt (3 procent). Vid avgäldsunderlag över 3 000 kr/m² bruttoarea minskas dessutom avgäldsunderlaget med 50 procent av summan över 3 000 kr/m² BTA för hyresrätter.

Exempel: Vid ett bedömt avgäldsunderlag på 5 000 kr/m² BTA får en tomträtt avsedd för bostadsrätt 300 kr/m² BTA/år i tomträttsavgäld medan en tomträtt avsedd för hyresrätt får 120 kr/m² BTA/år.

Reduktionen är vanlig förekommande och används för att stimulera byggandet av hyresrätter i områden där det annars framförallt byggs bostadsrätter. Om reduktionen har resulterat i fler hyresprojekt är svårt att bedöma. Det har under längre perioder funnits statligt investeringsstöd för att bygga hyresrätter upp till en viss storlek och en viss hyresnivå. Detta stöd har sannolikt också påverkat ekonomin positivt i nybyggnadsprojekt med hyresrätter. Det som

går att konstatera är att det finns många exempel på tomträttsupplåtelser i Hyllie och Västra hamnen med reducerad avgäld för hyresrätter.

Samtidigt har efterfrågan på bostadsrätter i perioder och i vissa områden varit låg. Räntenivåerna i ekonomin har varit låga under en lång tid vilket generellt gynnat bostadsbyggande.

Om staden vill styra byggnation av bostadsrätter i bostadsområden där hyresrätter är dominerande så kan reducerad tomträtt vara en av flera åtgärder som främjar byggandet av bostadsrätter. Däremot är det svårt att hävda att enbart reducerad tomträtt, om reduktionen hålls inom gränser som tillämpas för byggandet av hyresrätter, skulle skapa tillräckliga förutsättningar för fler bostadsrätter. En reducerad avgäld vid nybyggnation av bostadsrätter gynnar framförallt byggaktören. Bostadsrättsinnehavarna får ta konsekvenserna av avgäldsökningen när reduktionen upphör.

2.4.2 Nyupplåtelse av tomträtt för radhus

Enligt markanvisningspolicyn kan reducerad tomträttsavgäld ges för att stimulera byggandet av antingen bostadsrätts- eller hyresrättslägenheter inom ett stadsområde för att uppnå blandade upplåtelseformer. Samma hantering kan appliceras på radhus. Vid behov av komplettering med upplåtelseform som saknas i ett område har därför förvaltningen tagit fram en reduktionsmodell för radhus på tomträtt.

Vid behov av radhus upplåtna med hyresrätt kan avgälden under den första avgäldsperioden sättas till 3 procent X 65 procent av tomtmarksvärdet.

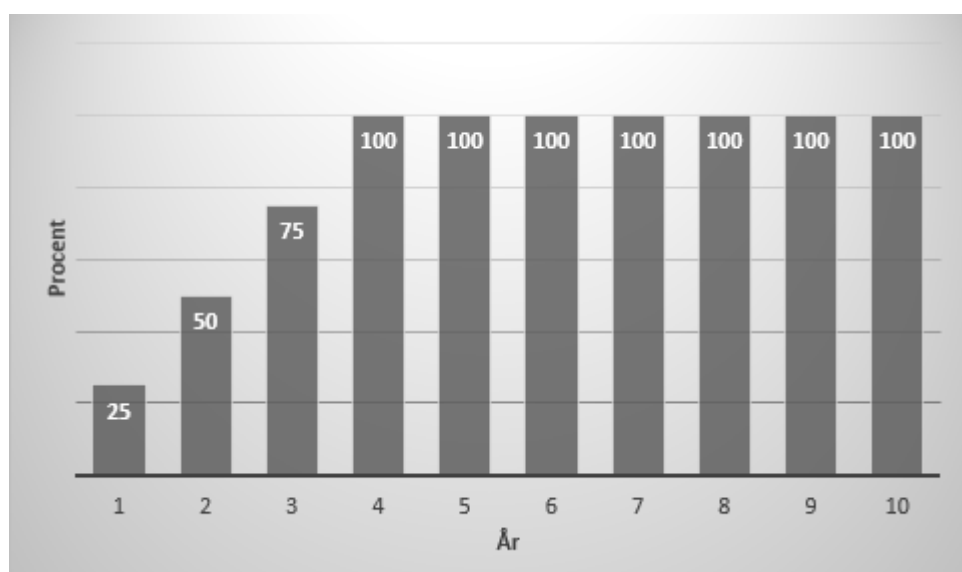
Vid behov av radhus upplåtna med bostadsrätt kan avgälden under den första avgäldsperioden sättas till 4 procent * 65 procent * tomtmarksvärdet.

Modellen har ännu inte använts och kan därför inte utvärderas. Modellen innebär en kraftigt reducerad tomträttsavgäld för både radhus upplåtna med hyresrätt och bostadsrätt, då avgälden i normalfallet vid nyupplåtelse är 6 procent av hela tomtmarksvärdet.

2.4.3 Mark där enbart tomträttsupplåtelse erbjuds

Ett annat verktyg är att kommunen kan välja att endast erbjuda tomträtt för exploatering i vissa områden, det vill säga exploatören kan inte välja att köpa marken. Skälet till detta kan vara att kommunen vill behålla den långsiktiga rådigheten över marken i vissa områden.

I vissa fall när enbart tomträttsupplåtelse erbjuds har även en intrappning av avgälden använts. Exempel på en intrappning av avgälden är att år 1 betalas 25 procent av avgälden, år 2 betalas 50 procent, år 3 betalas 75 procent och år 4–10 betalas 100 procent av avgälden, se figur nedan.



Exempel på reduktion genom intrappning av tomträttsavgäld.

Då tomträttsupplåtelse är det enda alternativet för att kunna få tillgång till mark i dessa områden så används modellen med reducerad avgäldsrenta för all mark. Några slutsatser om reduktionens storlek påverkar antalet intressenter är svåra att dra jämfört med andra faktorer såsom konjunkturläge och möjlighet till finansiering.

2.4.4 Nyupplåtelse av särskilt viktiga tomträtter för kommunens utveckling.

Det finns ett fåtal tomträtter som har en symbolisk avgäld på endast 1 000 kr/år. Verksamheten som bedrivs på dessa tomträtter bedöms ha varit av stort samhällsintresse, exempelvis Malmö Arena (Arenan 1) och den första universitetsbyggnaden (Orkanen 1). Tanken har troligtvis varit att de reducerade avgälderna fortsatt ska ligga kvar på samma nivå.

2.4.5 Mallbo

Mallbokkonceptet, "Malmö Allemansrätt Boende", har varit en modell för att genom upplåtelse av stadens mark med reducerad tomträttsavgäld mer tillåtande planbestämmelser, och en anpassad parkeringsnorm skapa förutsättningar för nyproduktion av hyreslägenheter med låga hyror. Modellen hade sitt ursprung i handlingsplanen för bostadsförsörjning 2018–2022, antagen av kommunfullmäktige i april 2018. Där föreslogs ett uppdrag till Tekniska nämnden och till Stadsbyggnadsnämnden med syfte att skapa förutsättningar för lägenheter med lägre hyra. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen (ASF) deltog i uppdragets inledningskede.



Placering av Mallbo i Hyllie, DP 5530 rödmarkerad.

2.4.6 Två parallella processer

Mallbo utvecklades från våren 2020 i två parallella processer, i detaljplanearbetet. Stadsbyggnadsnämnden ansvarade för att göra detaljplanen så lite kostnadsdrivande som möjligt. Tekniska nämnden ansvarade för att ta fram villkor för markanvisningarna, med inriktningen att möjliggöra bostäder överkomliga för - men inte förbehållna - hushåll med låga inkomster.

Förslagen till planbestämmelser som utvecklades handlade om:

- En hög andel uthyrningsbar yta i byggnaden.
- Möjlighet till komplementbyggnader på bostadsgård.
- Inga krav på lokaler i bottenvåning.
- Lägre parkeringsnorm.

I samband med prospektet för markanvisningarna för Hyllie Öster om Mässan preciserades kraven för markupplåtelsen:

- Marken för hyresrätterna ska upplåtas med tomträtt med en första avgäldsperiod om 15 år.

- Normhyra på 1 400 kr/m²/år, motsvarande en lägenhet på 3 rum och kök 77 m² för att erhålla en reducerad tomträttsavgäld om 100 kr/m² bruttoarea.
- Förhandlad omvänd presumtionshyra innan tomträttsavtal tecknas.
- Projektspecifikt parkeringskrav.
- Varierande lägenhetsstorlekar.
- Inga krav på lokaler i bottenvåningarna - men ytterligare reducerad tomträttsavgäld om sådana skapas.
- Kostnadskalkyl oberoende av statligt investeringsstöd.
- 10 procent av lägenheterna ska upplåtas till kommunens bostadssociala verksamhet.
- 10 procent av lägenheterna ska förmedlas via Boplats syd för Malmöbor som uppstår ekonomiskt bistånd.
- 50 procent av lägenheterna ska förmedlas via ett transparent kösystem öppet för alla och fritt från diskriminering.
- Samma kriterier för godtagbar skuldsättning som används av MKB.

Detaljplanen för Hyllie Öster om mässan antogs av stadsbyggnadsnämnden i januari 2022.

Marken tilldelades genom en markreservation till tre olika byggaktörer i april resp december 2022.

2.4.7 Genomförandet

De fortsatt förhandlingarna mellan staden om byggaktörerna kring Hyllie Öster om mässan har präglats av konjunkturläget med fallande bostadsbyggande i Malmö och Sverige till följda höga räntor och höga energipriser och en allmänt osäker situation i världen. Genomförandet handlar 2024 fortfarande om Hyllie Öster om mässan. Persborg och Elinelund är, hösten 2024, inte sjösatta som uttalade Mallboprojekt.

Den markreservation som kommunen gav tre aktörer i april 2022 var giltig till och med 2023-06-01. Därefter skedde förhandlingar med återstående aktörer Obos Nya Hem Mark AB och Klarabo Sverige AB. Förhandlingarna resulterade i ett beslut om markanvisningsavtal i tekniska nämnden 2024-05-28. Enligt avtalet ska marken för Mallbohyresrätter upplåtas med tomträtt. Den första avgäldsperioden är 15 år istället för 10 år, vilket innebär att avgälden är låst i fem år ytterligare utan justering. En förutsättning är att aktörerna tecknat förhandlingsordning och förhandlingsöverenskommelse med Hyresgästföreningen. Normhyran ska vara maximalt 1 400 kronor/m² boarea per år, jämte årlig uppräknings fram till tomträttsavtalets tecknande med 65 procent av den procentsats med vilken bruksvärdeshyrorna för privata hyresvärdar i Malmö i genomsnitt har höjts vid förhandling med Hyresgästföreningen i Malmö. Den årliga reduktionen tomträttsavgälden under den första avgäldsperioden uppgår till 100 kronor/m² bruttoarea i prisnivån december 2022, jämte indexuppräknings.

I markanvisningsavtalet erbjuds dessutom byggaktörerna att under förutsättning att bolagen senast 2025-09-30 tecknat tomträttsavtal avseende de

berörda fastigheterna, så kan kommunen i ett sidoavtal avseende den del av fastigheterna som avser flerbostadshus med hyresrätter erbjuda ytterligare en reduktion genom en stegvis intrappning av avgälden under de fyra första åren av den första avgäldsperioden. Exploatören erbjuds en möjlighet att teckna tomträttsupplåtelse på marken och bygga i etapper istället för att genomföra hela projektet direkt.

2.4.8 Reflektion nuläge

De effekter utredningen ser av Mallbo 2024 är att det kom in ambitiösa anbud, utifrån de förutsättningar Malmö stad ställde upp i prospektet. I förslagen fanns också lokaler inritade för olika aktiviteter, kommersiella och icke-kommersiella, trots att staden inte krävt lokaler. Här kan de låga avgälderna för lokaler ha spelat roll. Likaså har kombinationen att anvisa mark för såväl bostadsrätter som hyresrätter sannolikt en positiv effekt på intresset för markanvisningarna. En aktör har hoppat av, men processen fortsätter med de kvarvarande och ett markanvisningsavtal har tecknats. Genomförandet har präglats av det osäkra läget på bostadsmarknaden såsom sämre ekonomi för hushållen, ökade byggpriser, borttaget investeringsstöd, höjda bostadsräntor som resulterar i svårsålda nyproducerade bostäder. Mallbo kommer att innebära kostnader för Malmö stad i form av minskade avgäldsintäkter, både pga. reduktion av avgälden och för att inte byggrätterna i detaljplanen utnyttjas maximalt i utvalda projekt. Hur måluppfyllelsen, i bostäder överkomliga för de flesta Malmöbor, står i proportion till stadens kostnader är inte föremål för denna rapport.

3. FÖRSLAG PÅ YTTERLIGARE TOMTRÄTTSREDUKTION

Reducerade tomträttsavgälder skulle kunna användas för att underlätta för studentbostäder, äldre bostäder samt bosociala projekt.

3.1 STUDENTBOSTÄDER

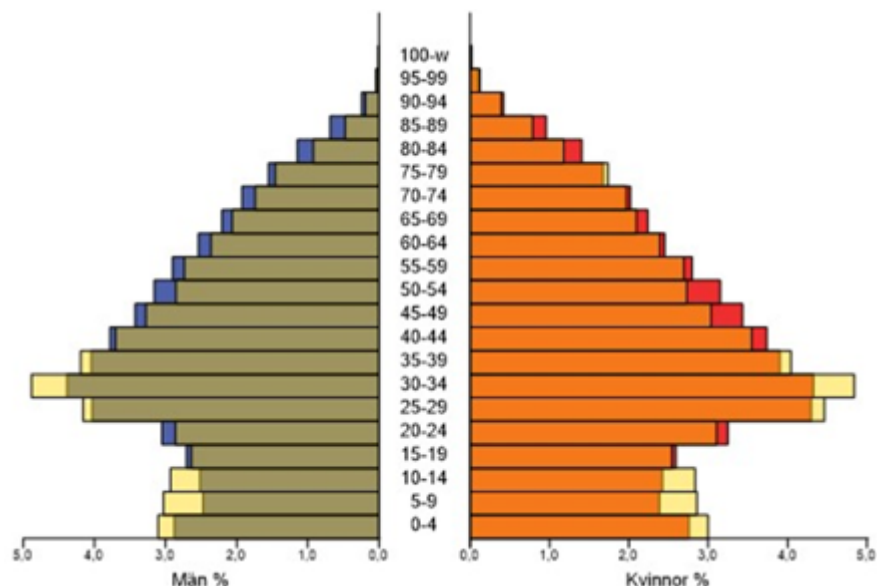
Att främja byggande av studentbostäder på stadens mark med reducerad tomträttsavgäld är sannolikt legalt möjligt om alla som vill bygga studentbostäder enligt de villkor stadens sätter upp har möjlighet att få samma reducerade tomträttsavgäld. Det strider i så fall inte mot likställighetsprinciper. "Studentbostäder" går att tydligt definiera. Byggande av studentbostäder är av allmänt intresse.

Byggande av studentbostäder borde i så fall vara resultatet av en tydlig avsikt från stadens sida att bygga studentbostäder på vissa platser. Initiativet kan kombineras med t.ex. att helt ta bort kravet på parkeringsplatser. Byggandet av studentbostäder kan på detta sätt sägas bli en del av Mallbokonceptet.

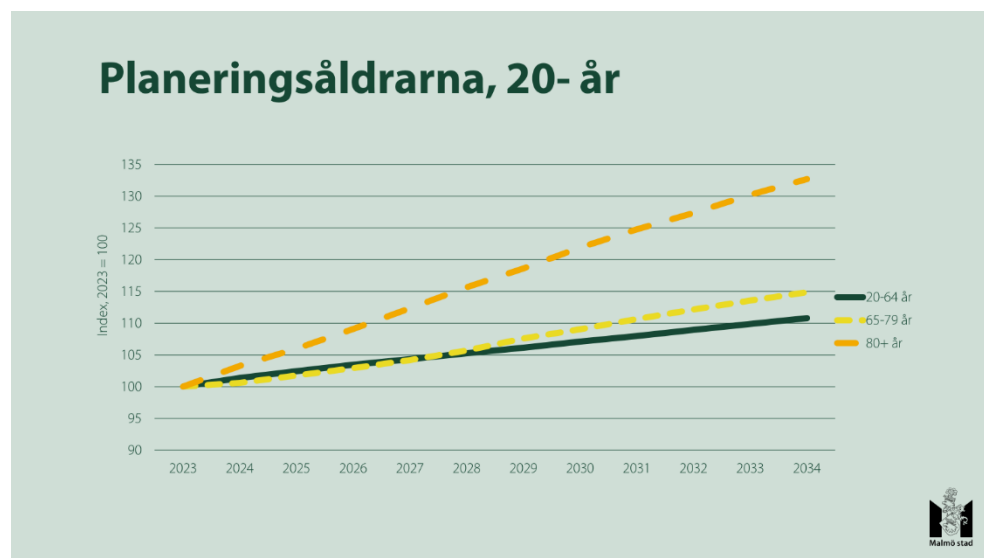
Stockholm stad använder sig av reduktion på studentboende. På den redan kraftigt reducerade avgälden för hyresrätter appliceras ett ytterligare avdrag om 50 procent. Konsekvensen av den totala reduktionen blir i vissa fall att projekten inte går att driva då staden inte får ihop projektekonomin.

3.2 ÄLDREBOSTÄDER

Äldre utgör en allt större del av Malmös befolkning och behöver tillgängliga bostäder som är ekonomiskt överkomliga. Många äldre bor i ensamhushåll. Samtidigt blir nybyggda "seniorbostäder" ofta för dyra för äldre hushåll. Reducerad tomträttsavgäld under den första avgäldsperioden kan vara ett sätt att minska kostnaderna för den som bygger och ge lägre hyra för den boende.



Befolkningspyramid Malmö, jämförelse 2023 och prognos för 2034. Könsuppdelat och i 5-årsintervall. Ljusgula staplar visar minskande andel för åldersgrupper. Blå eller röda visar ökande andel för åldersgrupper. Källa: Malmö.se.



Prognos över hur olika åldersgrupper ökar fram till 2034. Källa: Stadskontoret.

I början av 2024 var strax under 55 000 personer över 65 år och utgjorde cirka 15 procent av Malmös befolkning. År 2033 beräknas denna grupp ha ökat till strax över 64 000 personer, nästan 16 procent av befolkningen. Personer i

åldern 80 år och äldre beräknas öka från cirka 14 900 till 19 200 mellan år 2023 och 2033, vilket motsvarar en ökning med strax under 30 procent.

Det finns sedan 2016 en möjlighet för statligt investeringsstöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer på den ordinarie bostadsmarknaden, genom nybyggnad eller ombyggnad. Stöder riktar sig till både fastighetsägare och tomträttshavare.

I stödförordningen och Boverkets anvisningar definieras bostäder för äldre som hyresbostäder avsedda för personer över 65 år. Det ska finnas tillgång till gemensamma utrymmen för samvaro. I eller i anslutning till bostadslägenheterna ska det antingen finnas daglig personal som på olika sätt kan stödja de boende under vissa angivna tider, eller tillgång till andra gemensamma tjänster. I statsbudgeten för 2024 avsattes 490 miljoner för detta ändamål.

En reducerad tomträttsavgäld villkorad av en viss hyresnivå i projekten skulle i kombination med det statliga stödet vara ett sätt att möjliggöra seniorbostäder överkomliga för Malmöbor. Generösare planbestämmelser och lägre p-norm är sannolikt mindre relevanta som kompletterande åtgärder. Det behövs framförallt en uttalad avsikt, ett tydligt uppdrag och anvisad mark för att främja äldreboende på den ordinarie bostadsmarknaden.

4. REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD SOM VERKTYG FÖR BOSTADSBYGGANDE?

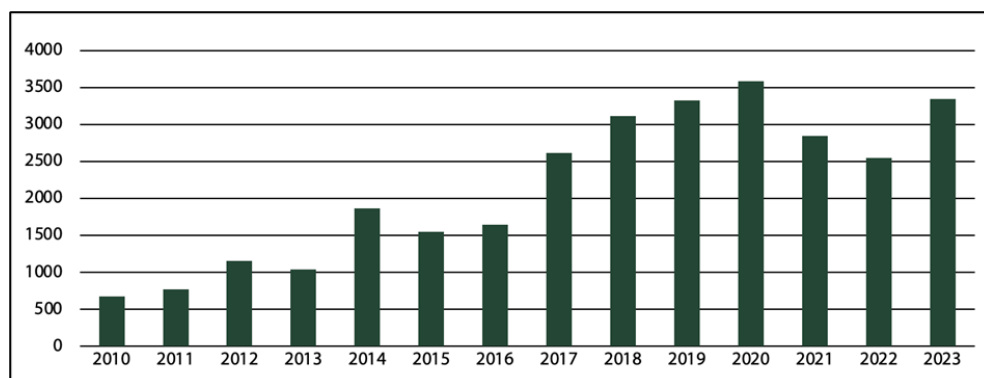
Reducerad tomträttsavgäld sett isolerat har sannolikt en begränsad effekt på byggkonjunkturen. För byggaktörens beslut om tidpunkter för finansiering och byggstart är faktorer som ränteläge och kundunderlag av avgörande betydelse. Markkostnaderna utgör en mindre andel av de totala produktionskostnaderna i ett bostadsprojekt. Reducerad tomträttsavgäld påverkar markkostnaderna och därmed lönsamheten i ett bostadsprojekt. Men privata byggaktörer har sannolikt högre avkastningskrav än allmännyttan och högre avkastningskrav när räntorna är höga. För byggaktörernas investeringsbeslut - när det är lämpligt att ta banklån och starta byggandet - väger förväntningar om förändrade räntenivåer, liksom bedömningar av marknadsläge och hushållens betalningsförmåga tyngst.

Effekten av reducerad tomträttsavgäld begränsas också av att perioden för reduktion är tidsbegränsad, vanligtvis i 10 år. Detta innebär att även de villkor som följer tomträttsreduktionen är tidsbegränsade. Bostadsrättsföreningar kan efter den inledande reducerade avgäldsperioden bli tvungna till avgiftshöjningar då de ekonomiskt inte tagit höjd för högre tomträttsavgäld. I hyreshus kan fastighetsägaren höja hyresnivåerna i fastigheten genom att påkalla en bruksvärdering. Även ombildningar från hyresrätt till bostadsrättsföreningar kan ske efter den inledande reducerade avgäldsperioden. De positiva effekterna

av den reducerade tomträttsavgälden riskerar därmed att försvinna efter den första avgäldsperioden.

Utredningen bedömer att reduktionen av tomträttsavgälden kan vara styrande gällande upplåtelseform, plats, utformning och hyresnivå. I en situation där byggaktörerna har förväntningar på att det finns en marknad för bostäder och vill investera i bostadsbyggande kan reducerade tomträttsavgälder göra det attraktivt för byggaktörer att bygga på mark med tomträtt. Om den kommunägda marken är attraktiv för byggaktören så kan byggaktören acceptera tomträtt och därmed villkoren för tomträttsupplåtelsen. Tillsammans med andra verktyg och insatser kan då reducerad tomträttsavgäld vara ett verksamt medel.

Malmö stad har tillämpat en reduktion av tomträttsavgälden för hyresbostäder under lång tid. Erfarenheten är att detta kan ha betydelse för valet av upplåtelseform. Däremot är det svårare att säga i vilken utsträckning reduktionerna har haft betydelse för bostadsbyggandet i stort. Här har faktorer som investeringsstöd, ränteläge och byggkostnader betydligt större betydelse. Reduktionen har funnits både när det varit högkonjunktur och lågkonjunktur i byggandet.



Antal byggstartar i Malmö 2010–2023. Källa: Malmö.se

Erfarenheter av reducerad tomträttsavgäld tas bäst tillvara som en del av ett mer långsiktigt arbete för exempelvis att möjliggöra byggande av bostäder för hushåll med låga inkomster. Reduktion av tomträttsavgälder är då ett verktyg tillsammans med planbestämmelser, en tydligare tillämpning av markanvisningspolicyns villkor vad gäller upplåtelsen av bostäder, liksom valet av byggaktörer vid markanvisningar.

För att staden också i framtiden ska använda reducerade tomträttsavgälder som ett av verktygen för att uppmuntra byggande av hyreslägenheter med hyror överkomliga för alla krävs en rimlig ambitionsnivå.

Behovet av bostäder i Malmö när detta skrivs hösten 2024 gäller framförallt hushåll med svag och osäker ekonomi. Detta är ett problem som i rådande osäkra läge måste finna sin lösning i framförallt det befintliga beståndet.

Bostadsförmedlingen och vilka hyresgäster som bostadsföretagen är villiga att hyra ut till är här av större betydelse.

Behovet av bostadsbyggande är långsiktigt. Är syftet under en lågkonjunktur att upprätthålla den lokala kapaciteten i byggsektorn så kan detta ske på andra sätt. Förutom ett kontinuerligt byggande av allmännyttiga bostäder, kan kapacitet och kompetens upprätthållas genom att tidigarelägga reinvesteringar och anläggningsprojekt, där konjunkturläget möjliggör förmånligare kontrakt.

Hur skulle staden kunna använda reducerad tomträtt som verktyg och i kombination med stadens andra verktyg?

- En god plan- och markberedskap är av grundläggande betydelse. Både för att långsiktigt signalera ambitioner och för att avsätta mark för specifikt bostadsbyggande, bostäder överkomliga generellt för hushåll med låga inkomster, studentbostäder, alternativa boendeformer, äldreboende. Även med syftet att förkorta tiden för bostadsbyggandet.
- Ytterligare minskade eller mer flexibla samhällskrav. Flexibel parkeringsnorm beroende av område och typ av bostäder. Noll parkeringsplatser vid studentbostäder. Successiv intrappning av tomträttsavgäld istället för en omedelbar höjning efter avgäldsperiodens slut. Staden kan vara mer flexibel vad gäller kravet på lägenhetsstorlekar.
- Mindre strikta villkor vid anbudsgivningen. När staden i Mallbo inbjudit till markanvisningar har högsta hyresnivåer varit angivna i kronor för att få mark upplåten till fixerade avgäldsnivåer. Ett annat tillvägagångssätt hade varit att staden tydligt angav möjlighet till låga hyror som bedömningsgrund vid tilldelning av markanvisningen men ingen fixerad högsta hyresnivå, utan aktörerna får i sina anbud ange vilka hyresnivåer som är möjliga. Betoning ska då ligga på låga hyror och realistiska produktionskalkyler för att få mark anvisad. Det kanske också skulle finnas möjlighet till årlig uppräknings av hyresnivåerna under tiden innan och under byggnationen. De villkor som Malmö stad ställer på hyresbostadsdelen av markanvisningen skulle kunna gälla även för den övriga delen av markanvisningen, t.ex. en lägre p-norm även för bostadsrätterna.

ANDRA VERKTYG KOPPLADE TILL STADENS MARKINNEHAV

5. KONSEKVENT JÄMFÖRELSEFÖRFARANDE I MARKANVISNINGAR

Jämförelseförfarande används vanligtvis vid markanvisning för bostäder. Markanvisningen genomförs enligt stadens markanvisningspolicy i följande steg:

- Fastighets- och gatukontoret föreslår, tillsammans med stadsbyggnadskontoret och eventuellt andra förvaltningar, vilken typ och omfattning av bebyggelse som är aktuell för området.
- En kravspecifikation med urvalskriterier sammanställs i ett prospekt (PM eller program). Urvalskriterier kan exempelvis vara klimat, arkitektonisk kvalitet eller pris. Social hållbarhet är alltid ett grundkrav men tillvägagångssätt och ambitionsnivån kan vara ett urvalskriterium. Prospektet offentliggörs genom att det presenteras på kommunens hemsida. Tekniska nämnden informeras om innehållet i prospektet innan det offentliggörs.
- Byggaktörer lämnar in intresseanmälan i enlighet med prospektet i form av t.ex. projektbeskrivning med tillhörande enkla skisser eller referensmaterial tillsammans med beskrivning av sina idéer.
- Fastighets- och gatukontoret och stadsbyggnadskontoret samt eventuellt andra förvaltningar bedömer inkomna förslag. Fastighets- och gatukontoret föreslår därefter vilken eller vilka byggaktörer som bör väljas.
- Tekniska nämnden beslutar om markreservation alternativt markanvisningsavtal till den eller de byggherrar vars förslag bedömts vara mest intressant.

Ett konsekvent tillämpande av jämförelseförfarande, oavsett konjunkturläge, där olika anbud bedöms i förhållande till stadens krav och i förhållande till varandra, tydliggör vad staden vill och kan främja innovationer vad gäller ett hållbart byggande till rimliga hyresnivåer.

En konsekvent användning av jämförelseförfarande innebär också innebära att det är tydligt när staden kan göra undantag och tillämpa direktanvisningar.

Detta skulle exempelvis kunna gälla för de frågor som vi särskilt tittar på i den här rapporten



- för små tomter för att uppmuntra mindre byggaktörer
- för aktörer som vill bygga studentbostäder, äldreboenden
- för särskilt innovativa projekt
- eller för bo- eller byggemenskaper

6. JÄMFÖRELSEFÖRFARANDE MED UTVÄRDERING AV EN FAKTOR

Vid markanvisningar med jämförelseförfarande väljer kommunen vilka utvärderingskriterier som är aktuella. Olika faktorer har varierad tyngd i olika projektet. Ett sätt att förenkla förfarandet är att utvärdera anbuden utifrån en faktor där aktörerna visar hur de uppnår just den faktorn, t.ex. låg hyresnivå, och i övrigt ställa grundkrav. Om aktören som tilldelats markanvisningen inte förmår uppfylla de prioriterade kraven eller grundkraven så kan markanvisningsavtalet sägas upp.

Mål för Malmö stads markanvisningspolicy är att nybyggnation i Malmö ska skapa förutsättningar för inkluderande, attraktiva och långsiktigt robusta livsmiljöer. Enligt policyn är prioriterade projekt de med höga ambitioner inom klimat och miljöområdet, liksom att det finns en social hållbarhet i projektet så att de satsningar staden gör ska komma alla Malmöbor till del.

“Social hållbarhet är ett prioriterat område och omfattar hela livsmiljön. De satsningar som görs för stadens utveckling ska komma alla Malmöbor till del. Malmö stad prioriterar byggherrar som arbetar med sociala åtaganden som delar i hela byggprocessen, från planering och genomförande till förvaltning. I förvaltningsskedet kan det handla om att tillsammans med andra aktörer i området bidra till att stärka området som helhet, t.ex. genom trygghetsskapande åtgärder. Nyttänkande och engagemang är viktiga beståndsdelar i arbetet (Malmö stads Markanvisningspolicy).”

Enligt de riktlinjer som antogs av Malmö stads tekniska nämnd 2018 ska, när staden säljer eller upplåter stadens mark till en byggaktör, till varje köp- eller upplåtelseavtal bifogas en överenskommelse om sociala åtagande, konkretiserad i en handlingsplan.

Handlingsplanen är inte bindande i den meningen att det utgår vite eller andra sanktioner om den inte uppfylls av byggaktören. Om aktören inte genomför åtgärderna på det sätt som anges i handlingsplanen eller istället genomför andra åtgärder så påverkar inte det köpe- eller upplåtelseavtalet. Det som är bindande är att ta fram en handlingsplan och att följa upp den.

Malmö stad ska implementera Strategin för klimatneutralt byggande genom Fastighets och gatukontorets färdplan för klimatneutralt byggande, som utgör en del av den övergripande färdplanen för klimatomställning Malmö. Ledningsgruppen för Fastighets och gatukontoret har antagit som inriktning att “Fastighets och gatukontoret ska vid markanvisning ställa de krav på minskad klimatpåverkan som krävs för att uppnå Malmö stads klimatmål för den egna organisationen samt för bygg och anläggning (Fastighets och gatukontoret

ledningsgrupp-ärende 2023-03-23). Nu finns framtaget ett ramverk för klimatneutralt byggande.

Arkitekturen ska skapa bestående värden som förstärker Malmös unika karaktär, minskar segregation och stärker livsmiljön i hela Malmö. Under 2023–2024 gör fastighets och gatukontoret och stadsbyggnadskontorer ett gemensamt utvecklingsarbete med syfte att säkerställa god gestaltning och hög arkitektonisk kvalitet i våra markanvisningar, både vid jämförelseförfaranden och direktanvisningar på kommunal mark. En av målsättningarna med arbetet är att skapa bättre förutsättningar för ett mer diversifierat byggande i Malmö.

Vissa kommuner har provat nya typer av utvärderingskriterier. Nedan följer några exempel på markanvisningar med ett utvärderingskriterie som väger tyngre.

Exempel på markanvisning utifrån utvärdering låg normhyra.

I Norrköping kommun genomfördes en markanvisningstävling under 2020/2021 gällande ekonomiskt tillgängligt boende på en tomträtt för flerbostadshus i etapp 3 i projekt Sandtorp. Den reducerade avgålden beräknades motsvara 75 kr/m² bruttoarea. Tävlingen resulterade i 21 anbud och dessa bedömdes utifrån urvalskriterierna lägsta normhyresnivå (75 procent) samt arkitektonisk kvalitet (25 procent). Vinnande anbud från Mård Lind förvaltning AB avsåg en hyresnivå med normhyra 1 092 kr/m². Markanvisningen resulterade i ett tomträttsavtal. Projektet drabbades av prishöjningar på material för både byggaktören och kommunen, vilket ledde till förskjutning av tidsplanen för byggnation allmän plats och försenat tillträde som följd. Bolaget tappade även investeringsstödet som de var införstådda med att de skulle erhålla. Projektet hade inflyttning våren 2024 med högre normhyror än anbudet i markanvisningen. Enligt bolagets hyresförhandling blev normhyran satt till 1 900 kr/m² i 2024 års nivå för normlägenhet 3 rum och kök, 77 m².

Exempel på markanvisning utifrån utvärdering låg klimatpåverkan.

Under 2024 genomförde Nacka kommun en markanvisning tävling med fokus på lågt klimatavtryck i produktion, drift och mobilitet. Utvärderingen genomfördes i två steg. I steg ett utvärderas klimatpåverkan för hela livscykeln, med verifiering av klimatpåverkan från byggskedet redovisat i kWh/m² bruttoarea och energianvändning i kWh/m² Atemp. Detta kompletterades med en beskrivning av åtgärder för låg klimatpåverkan från drift och slutskede. I markanvisningsprospektet anges att uppföljning kommer att ske i efterhand. Om kontrakterad klimatpåverkan för byggskedet överskrider för den färdiga byggnaden utgår vite med 1 miljon kronor för varje 5 kg CO²e/bruttoarea som klimatpåverkan överskrider avtalad klimatpåverkan. Markanvisningen avser fri upplåtelseform för bostäder med ett marknadsmässigt byggrättspris. 12 anbud lämnades in och vinnande anbud blev Klöver AB:s projekt Trädclippan. Projektets beräknade klimatpåverkan i anbudet var 95 kg CO²e/m² bruttoarea.

7. STATLIGT INVESTERINGSSTÖD SOM VILLKOR FÖR REDUCERAD TOMTRÄTTSAVGÄLD

Ett sätt att påverka och förstärka inriktning på markupplåtelser för hyresbostäder har i Malmö varit att koppla markanvisningen till statliga investeringsstöd. Byggaktören är enbart aktuell för reducerad tomträttsavgäld om aktören blir beviljad statligt investeringsstöd och då anpassar utformning och hyresnivåer efter stödvillkoren.

I projektet Flagghuset i Västra hamnen användes denna typ av reduktion. Tomträttsavtal tecknades med byggaktörer under 2005 och avgäldsreduktioner erbjöds de byggaktörer som ansökte om investeringsstöd och byggde hyresrätter med hyresnivåer kopplade till investeringsbidragets hyresnivåer. Stöd gavs med 5 800 kr/m² boarea i Malmö. I tomträttsavtalets sidoavtal för kvarteret Kommendörkaptenen i Västra hamnen anges att tomträttshavaren "ska ansöka om bidrag enligt förordningen om investeringsstimulans för byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder. Erhålles stöd förbinder sig tomträttshavaren att upplåta samtliga hyreslägenheter, inklusive de lägenheter som på grund av sin storlek måste undantas från stödansökan, till den hyresnivå som anges i beslutet om stimulansbidrag". Om dessa villkor uppfylldes erhöll tomträttshavaren en reduktion av avgälden för hyresbostäderna.

De statliga investeringsstöden till bostäder är beroende av den sittande regeringens prioriteringar. Det finns när denna rapport skrivs inga stöd till mindre hyresbostäder eller studentbostäder. De stöd som finns gör dock modellen fortsatt tillämplig inom vissa segment. Det finns ett stöd till bostäder för äldre, utan mer detaljerade villkor så som hyresnivåer. Stödet utgår med 3600 kr/m² boarea för nybyggnad och 3200 kr/m² boarea för ombyggnad. Likaså finns ett stöd till initial projektering av byggemenskaper.

8. KOPPLADE MARKANVISNINGAR

Malmö stads markanvisningspolicy syftar bland annat till att stimulera bostadsbyggande i alla delar av staden. Gällande kopplade markreservationer/markanvisningar, dvs. att villkoret för att anvisas mark på en plats är att aktören samtidigt anvisas mark på en annan plats, finns i dagsläget endast ett exempel på. En kopplad markreservasjon gällande Rosengård och Hyllie.

Detaljplan 5577 togs fram för del av Rosengård centrum och möjliggör förtätning inom fastigheten Malmö Landshövdingen 1 och del av fastigheten Rosengård 131:25. Planen vann laga kraft 2021-09-27. Inom planområdet ska uppföras två nya byggnader som innehåller bostäder, gymnasium/vuxenutbildning och förskola. Totalt kan ca 130 bostäder byggas.

Tekniska nämnden beslutade 2021-05-25 att godkänna köpeavtal gällande del av fastigheten Malmö Landshövdingen 1 och del av fastigheten Malmö Rosengård 131:25. Som ett led i att få igång bostadsbyggandet i Rosengård så fick byggaktören i samband med förvärvet en kopplad markreservasjon för del

av fastigheten Hyllie 4:2 (TN-2021-1255). Markreservationen är tidsbegränsad till 2025-06-01.

Byggaktören kommer inte att hinna uppfylla byggnadsskyldigheten gällande de förvärvade fastigheterna i Rosengård och därför har den kopplade markreservationen i Hyllie lämnats tillbaka. Sannolikt har den svaga konjunkturen spelat in.

Någon slutsats av om kopplade markanvisningar kan stimulera bostadsbyggande i alla delar av staden är därför svåra att dra. Åtgärden har inte prövats i tillräcklig utsträckning för att några slutsatser kan dras. Som verktyg kan kopplade markanvisningar var intressant för att främja byggandet av studentbostäder och äldreboende.

9. UTVECKLA SAMARBETET MED ALLMÄNNYTAN

Att ställa krav på samhällsnytta vid markanvisningar till privata byggaktörer är svårt vid konjunktursvängningar. Om staden ställer krav på att bostäderna ska vara överkomliga för hushåll med låga inkomster så är det svårt att på längre sikt förutsäga hur åtkomliga bostäderna kommer att vara, hyresnivåer och hur de förvaltas. Att fördjupa och utveckla samarbetet med allmännyttan är därför ett näraliggande alternativ.

Allmännyttan förväntas bygga oavsett konjunkturläge och förvalta sina bostäder så att de är åtkomliga för de allra flesta Malmöbor. Uppdraget regleras i ägardirektivet från Malmö stad. Det finns i nuvarande särskilda ägardirektiv inga volymkrav angivna i siffror, eller motsvarande krav på byggtakt.

Om Malmö stad önskar att det byggs en viss typ av bostäder eller vissa volymer kan det i ägardirektiven återigen ställas krav på tillskott av allmännyttiga bostäder och byggtakt. Kommunen kan direktanvisa mark till MKB för att t.ex. bygga studentbostäder eller äldreboende. Detta förutsätter ett tydligt uppdrag till stadens förvaltningar att skapa ett tillskott eller bygga studentbostäder eller äldreboende. Det samarbete med MKB som finns idag bör utvecklas till ett kontinuerligt samarbete mellan staden och det kommunala bostadsbolaget gällande analys av behovet av bostäder samt bedömningar av nödvändiga insatser.

10. UPPFÖLJNING MARKANVISNINGSPOLICYN

Om Malmö stad vill arbeta med sitt markinnehav för att främja ett bostadsbyggande överkomligt för hushåll med låga inkomster så finns olika verktyg beroende av målgruppen.

För hushåll som är låginkomsttagare, men som har regelbundna inkomster och i övrigt inga problem som påverkar hushållets möjligheter på bostadsmarknaden, så har Malmö stad främjat byggande med sin allmännytta genom att erbjuda reducerade tomträttsavgäld vid byggande av hyresrätter. Ett exempel på detta är Mallbo.

För hushåll som uppbär försörjningsstöd eller annat stöd så strävar staden efter att fastighetsägare och byggaktörer accepterar den här typen av inkomster vid uthyrning av lägenheter.

I Malmö stads Markanvisningspolicy anges som grundvillkor att “Vid anvisning av mark för byggande av hyreslägenheter gäller särskilt:

- Att viss andel (10 procent) av de nyproducerade hyreslägenheterna ska upplåtas till kommunen för uthyrning i andra hand inom ramen för kommunens bostadssociala verksamhet, samt att ett visst antal lägenheter (som motsvarar 10 procent av de nyproducerade lägenheterna) tillgängliggörs via Boplats Syd för Malmöbor som uppbär ekonomiskt bistånd.
- Att minst hälften av de nyproducerade hyreslägenheterna ska förmedlas via ett transparent kösystem som är öppet för alla och fritt från diskriminering.”

För att genomföra och följa upp dessa villkor skulle det behövas en uppföljning av tillämpningen. Är reglerna tillräckligt tydliga för att Malmö stad ska uppnå syftet med markanvisningspolicyn? Hur skulle en uppföljningsrutin se ut?

11. STRATEGISKA INVESTERINGAR SOM HÖJER INVESTERINGSVILJAN

Så kallade “symbolprojekt” är exempel på åtgärder med en tydlig kostnad men där nyttosidan är svår att mäta och värdera. Symbolprojekt är strategiska satsningar som skapar långsiktiga värden i stadsbilden, stärker stadens varumärke, ger karaktär till ett område och visar på den kommunala viljan att investera. På så vis banar kommunen väg för andra aktörer att investera. Symbolprojekten har ofta en tydlig kostnadssida för markberedning, investeringar och verksamhet. Intäkterna är däremot inte lika lätta att fånga. De handlar om att uppnå mål, och att göra detta kostnadseffektivt.

Exempel där Malmö stad valt att möjliggöra symbolprojekt genom kraftigt reducerad avgäld är Malmö Arena (Arenan 1) och den första universitetsbyggnaden (Orkanen 1). Investeringarna på dessa tomträtter har varit en viktig del för att få igång kommunens utveckling inom respektive område och reducerad tomträttsavgäld har varit det verktyg som kommunen har valt att använda för att möjliggöra genomförandet.

Exemplen ovan utgörs av stora utvecklingsprojekt, men symbolprojekt skulle också kunna vara mindre projekt av “pionjärkaraktär” som visar på möjligheterna att investera på en viss plats.

Symbolprojekt förutsätter tydlig vilja, projektledning och uthållighet för att kunna fortsätta vara just projekt som höjer attraktiviteten i området och drar med sig andra investeringar. Projektet måste både kunna bedömas och utvecklas utifrån vad det ger området och staden och inte enbart utifrån

kostnader och intäkter för markberedning och upplåtelse. Processen kring Culture Kasbah i Rosengård borde utvärderas utifrån det perspektivet.

12. VINSTDELNING SOM VERKTYG FÖR FÖRTÄTNING

Tekniska nämnden beslutade i juni 2019 ”att uppdra åt förvaltningen att ta fram riktlinjer för hur förtätningsprojekt kan genomföras på tomträtter och hur tomträttshavare som avstår från markytor inom tomträtt kan ersättas genom att erhålla viss del av det mervärde som tillskapas fastigheten vid förtätning”.

Bakgrunden till uppdraget var dels att många tomträtter har stora obebyggda ytor som kan vara lämpliga för förtätning, dels att många tomträttshavare hade uttryckt önskemål om friköp men fann friköpspriserna för höga.

Tomträttsinnehavarna, som kan vara en bostadsrättsförening, saknade incitament att släppa ifrån sig en ”trevlig grönyta” eller en relativt stor markparkering, för förtätning. Enligt gällande värderingsmetodik påverkas varken avgäld eller friköpspris av en minskad tomtareal eftersom man både vid avgäldsberäkning och beräkning av friköpspris utgår från byggrättens storlek. Förvaltningens uppgift var att skapa incitament för tomträttshavarna att lämna ifrån sig mark för förtätning genom att ta fram en modell för att erbjuda tomträttshavarna en del av den exploateringsvinst som uppstår på den yta de lämnar ifrån sig. På så sätt skulle även de tomträttshavare som önskade friköpa sin tomt få en fördel i form av ett reducerat friköpspris.

Fastighets och gatukontoret tog fram en beräkningsmodell för en sådan vinstdelning bestående av dels en garantinivå, dels en faktisk vinstdelning som kan beräknas först efter att ny detaljplan vunnit laga kraft och marken är klar att säljas av kommunen för exploatering.

Tekniska nämnden beslutade 2020 att modellen skulle tillämpas för lämpliga objekt. Modellen har ännu inte prövats men förvaltningen arbetar med att identifiera områden där den skulle kunna appliceras samt en strategi för att föra dialog med intresserade tomträttshavare.

13. FRÄMJA NYA, SMÅ OCH INNOVATIVA AKTÖRER

13.1 PROBLEMET?

Den svenska byggbranschen kännetecknas av stark koncentration. Tre företag Skanska, Peab och NCC, som också är stora internationellt, är betydligt större än andra företag i branschen och tillsammans med Veidekke och JM står dessa företag för hälften av omsättningen vad gäller byggande av bostäder och lokaler. Skanska, Peab och NCC uppskattas stå för 80 procent av produktionen av flerbostadshus i Sverige.

De stora byggföretagen har en stor del av marknaden genom bland annat stordriftsfördelar, hög kompetens, hög kapacitet och effektivitet i produktionen. Riskerna med en så koncentrerad marknad och så dominerande

aktörer är sämre konkurrens, högre priser, minskad innovationsgrad, sårbarhet och utvecklingen av inträdeshinder och sämre kvalitet.

En genomgång av stadens markanvisningar de senaste tolv åren visar att staden i många fall har anvisat till aktörer som kan karaktäriseras som "små aktörer" med avseende på omsättning och antal anställda -som varierar över tid och plats. Det är därför svårt att hävda att Malmö stad skulle stänga ute mindre aktörer vid tilldelning av mark. Däremot kan Malmö stad sannolikt bli bättre på att använda de mindre aktörernas kompetens och särskilda förutsättningar, t.ex. att bygga mer innovativt och platsspecifikt.

Om Malmö stad vill bygga mer varierat gällande både upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar samt även boendetyper, gestaltning och tekniska lösningar så måste staden vara tydlig med avsikten att upplåta mark för ett varierat byggande och upplåta mark till byggaktörer som kan förverkliga ett mer varierat byggande. Ett mer varierat byggande kan åstadkommas med både större och mindre byggaktörer.

Mindre byggaktörer kan vara av olika slag, exempelvis:

- Mindre företag med ambitioner att expandera genom att utnyttja närheten till den lokala marknaden och kortare beslutsvägar.
- Byggentreprenörer inriktade på ett särskilt marknadssegment eller en särskild typ av boende, eller vissa tekniska lösningar.
- Byggande arkitekter, som arbetar med färre mellanhänder, utifrån ett särskilt arkitektoniskt uttryck, eller som kan anpassa utformning efter kundens önskemål och lokala förutsättningar.
- Olika typer av föreningsdrivet och idéburet byggande eller stiftelser.
- Byggemenskaper har särskilt uppmärksammats som exempel på innovativt och icke-kommersiellt boende. Här bildas en förening med avsikten att själva vara byggentreprenörer, köpa mark, pressa kostnaderna med egenarbete, och sedan förvalta fastigheten som kooperativ hyresrätt, bostadsrättsförening eller på annat sätt.
- Mindre byggaktörer som bygger för egen förvaltning.

Från stadens sida kan vi främja små och innovativa aktörer på olika sätt beroende på om det handlar om små aktörer i allmänhet eller om det handlar om att uppmuntra arkitekt drivna byggaktörer.

13.2 FRÄMJA MARKUPPLÅTELSE FÖR MINDRE AKTÖRER, GENERELLT

Hur Malmö stad upplåter marken till olika aktörer har att göra med storleken på byggrätter, om det redan finns en befintlig bebyggelse på plats som staden önskar bevara eller utveckla, om det planeras bostadsområden och infrastruktur i ett sammanhang på oexploaterad mark, eller om staden upplåter marken stegvis och med hänsynstagande till befintlig bebyggelse.

Vid exploateringen av hela områden i staden som Bo01, Västra hamnen, Norra Sorgenfri och Sege park har mark upplåtits åt aktörer av varierande storlek och

med varierande inriktning, I Sege park har detta varit en uttalad målsättning. “Genom markanvisning ska mark fördelas så att det finns minst tio fastighetsägare i området” slogs fast redan i Hållbarhetsstrategin för Sege park från 2015. Ur prospektet för Sege park “Vi välkomnar små och stora byggherrar, etablerade liksom nya byggherrar i Malmö att vara med och utveckla Malmös nästa spjutspetsområde. Vi är öppna för icke traditionella byggkoncept och boendeformer”. Genom en att det funnits en samordnare för den fortsatta byggdialogen kring Sege Park har det funnits hög kontinuitet i den fortsatta exploateringen av området.

I stadens diskussioner med mindre byggaktörer lyfts återkommande vissa faktorer som viktiga för att underlätta för mindre byggaktörer vid markupplåtelse:

- Kostnader för aktören måste ligga sent i projektet. Möjligheterna till tomträtt under markanvisningen är ett sätt att skjuta kostnader längre fram i processen.
- Vissa aktörer vill att detaljplanen redan ska vara på plats.
- Kraven vid markanvisningar kan standardiseras. Det ska vara lätt att göra rätt, med tydliga och helst standardiserade krav och önskemål på den byggaktör som vill lämna anbud på stadens mark. Insatsen vid ett jämförelseförfarande måste var rimlig. Enligt rundabordssamtalen är däremot dyra miljöcertifieringar inget verktyg som underlättar.
- Markanvisningarna kan delas upp med varierad storlek och olika utformning av byggrätter.
- Att det ställs krav på innovativa lösningar inför anbudsgivning.
- För att uppmuntra till innovativa lösningar så kan kommunen vid markanvisningar ställa höga krav på kvalitet och hållbarhet.
- Krav på anpassning av bostadsutformning till platsens förutsättningar och karaktär.
- Direktanvisningar av mark till aktörer med särskilt spännande koncept.

13.3 BYGGANDE ARKITEKTER

Malmö stad har fört rundabordssamtal med byggande arkitekter och diskuterat hur dessa företag kan komma in på marknaden. Staden måste, utifrån vad som framfördes vid stadens rundabordssamtal med arkitekterna, utvärdera anbud både utifrån “kvalitet” och hållbarhet.

För att främja byggande arkitekter och dra nytta av dessas särskild kompetens kan Malmö stad i större utsträckning ge byggaktören möjlighet att delta också under detaljplaneskedet. Staden kan ge en markreservation till en byggande arkitekt innan granskningsskedet och anpassa den slutliga planen efter den byggande arkitektens förslag, jämför markreservationen i Gulmåran vid Persborgs station.

Om det ingår byggnader i markanvisningen där staden har en tydlig ambition att ta tillvara och utveckla dessa, kan detta främja byggande arkitekter.

Att ställa krav på anpassning av bostadsutformning och gestaltning till platsens förutsättningar och karaktär kan vara särskilt viktigt för att främja arkitektdrivna byggaktörer.

Byggbranschen.se understryker vikten av goda arbetsvillkor, liksom kunskap och samarbete mellan olika aktörer i byggprocessen kring arbetsmiljö för att gynna seriösa aktörer.

13.4 BO- OCH BYGGEMENSKAPER

Bogemenskap är en boendeform som präglas av utökade möjligheter till samvaro och gemenskap grannar emellan. Ett antal människor kan bilda en ideell förening som blockhyr ett befintligt bostadshus. Ett alternativ är att bogemenskapen anlitar en byggentreprenör som bygger ett hus för bogemenskapen där de boende sedan bildar en kooperativ hyresrätt eller bostadsrättsförening med gemensamhetslokaler.

Byggemenskaper innebär att en grupp människor tillsammans utifrån en gemensam idé, själva är totalentreprenörer: planerar, låter bygga och slutligen använder byggnaden. Modellen uppmuntrar ett aktivt deltagande under hela plan- bygg- och förvaltningsprocessen och främjar omsorgsfullt utförda och förvaltade bostäder. Modellen har uppmärksammats då den är vanlig i andra länder, som i Tyskland. De länder där byggemenskaper är vanliga har dock en annan lagstiftning och andra möjligheter till finansiering än vad svenska byggemenskaper har.

För att uppmuntra specifikt byggemenskaper är det viktigt att det finns färdiga detaljplaner, med fastigheter som möjliggör 4–30 bostäder, och att kvalitetskriterierna är tydligt fastställda. Det måste finnas möjlighet att skjuta alla betalningar så långt fram i processen som möjligt.

Om staden ska upplåta mark åt bo- och byggemenskaper så är det viktigt att både bedömning av aktör och lokalisering är genomtänkt. En byggemenskap som resulterar i byggda bostäder kräver både kompetens och framförallt uthållighet hos deltagarna. Boverket menar att det är bra om kommunen kan utse en särskild kontaktperson för byggemenskaper. Hjälpen att tolka villkoren för markanvisningen är viktigt också för en bogemenskap.

13.5 TRYGGHETSOSTÄDER/SENIOROSTÄDER SOM DEL AV DIVERSIFIERAT OSTÄDSBYGGANDE

För att främja ett mer varierat boende vid markanvisningar och ge möjligheter för nya aktörer kan ett inslag av trygghetsostäder/seniorostäder vid markanvisningar vara en möjlighet. Trygghetsostäder är ostäder förbehållna en viss åldersgrupp, ofta 60+ eller 65+, med gemensamhetslokal och en bovärdsfunktion. Malmö stad skulle i markanvisningar kunna efterfråga ostäder för äldre. Om ett område ska förtätas är erfarenheterna att ett inslag av ostäder för äldre är inkluderande och skapar större trygghet. Byggaktören kan vara en byggemenskap.

13.6 DIREKTANVISNINGAR AV SMÅ TOMTER

På stadens markinnehav sker det ofta markanvisningar på mindre tomter där staden bedömt att det inte varit motiverat med ett jämförelseförfarande. Dessa tomter upplåts därför genom direktanvisning och ofta till större byggaktörer. Samtidigt skulle dessa lucktomter många gånger vara lämpliga för en arkitekt driven byggaktör då en kreativ och plats specifik lösning kan vara önskvärd.

Staden måste enligt utredningen aktivt kunna främja att mindre och arkitekt drivna företag lämnar intresseanmälningar på dessa tomter. För att underlätta för mindre aktörer kan staden undersöka, sammanställa och presentera vilka tomter som kan vara aktuella och vilka krav staden ställer vid en upplåtelse på den aktuella marken. Det är viktigt hitta ett långsiktigt arbetssätt med mål och en utpekad funktion som kontinuerligt kan samordna insatser på området.

ETT MER STRATEGISKT ARBETSSÄTT FÖR ATT ANVÄNDA STADENS VERKTYG

14. HUR KAN STADEN ANVÄNDA SITT MARKINNEHAV FÖR ATT PÅVERKA MARKNADSFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR BOSTADSBYGGANDE?

Staden har ett omfattande markinnehav, men en stor del av detta är jordbruksmark. Ett tätare Malmö innebär att staden måste expandera inåt i utvecklingsområden med många privata markägare, och där byggandet kan bli mer komplicerat. Brist på detaljplaner hindrar inte staden från att anvisa mark nu, men också i dessa fall innebär en expansion inåt en komplexare detaljplanprocess med många hänsynstaganden där handläggningstiderna riskerar att öka. De senaste åren har det funnits många anbudsgivare till stadens markanvisningar. Men ingen mark har sålts eller upplåtits för byggande av flerbostadshus under 2024.

Malmö stad har en rad verktyg för bostadsbyggande kopplade till stadens markinnehav. Dessa innebär var för sig olika möjligheter, men använda och samordnade kan de vara effektiva för att nå de mål staden formulerar för bostadsbyggande.

14.1 ETT STRATEGISKT OCH TEMATISKT ARBETSSÄTT

Stadens mark är en ändlig resurs som bör nyttjas strategiskt, på bästa sätt. Om staden vill ha ett visst bostadsbyggande är det viktigaste att det finns tydliga och väl kända mål för bostadsbyggandet. Det handlar om att kunna arbeta både med projekten i stadsdelarna, men också "tematiskt" med en tydlig ambitionsnivå för bostäder för studenter och äldre, eller generellt för hushåll

med små marginaler. Likaså är en förutsättning en kontinuerlig ledning och styrning för att målen ska få genomslag i planering och exploatering. Staden har verktyg kopplade till sitt markinnehav, likaså finns mycket erfarenheter att hämta från landet i övrigt och internationellt. Men staden måste menar utredningen också använda de verktyg som staden förfogar över, och använda dem samordnat - t.ex. för att skapa fler bostäder med låga hyror, studentbostäder eller äldreboendestäder.

Om staden genomtänkt och systematiskt vill främja att privata aktörer bygger bostäder överkomliga även för hushåll med låga inkomster, liksom bostäder för studenter, äldre och alternativa boendeformer, eller med särskild betoning på klimatåtgärder, så är det viktigt med en strategisk samordning under hela processen från frö och projektdirektiv till planering och exploatering. Tydliga mål och avsiktsförklaringar är viktiga. För geografiska utvecklingsprojekt har staden formulerat olika "Hållbarhetsstrategier" t ex för Sege Park och Norra Sorgenfri, liksom "Masterplan för hamnen". Likaså att det finns ett utpekat ansvar under processens gång med behovsanalyser, kontinuerliga uppföljningar och en beredskap att lära, från egna och andras erfarenheter.

14.2 BOSTÄDER FÖR HUSHÅLL MED LÅGA INKOMSTER

För hushåll med låga men regelbundna inkomster och i övrigt inga problem som påverkar hushållets möjligheter på bostadsmarknaden så har Malmö stad främjat byggande av tillgängliga bostäder med sin allmännyttan och med att erbjuda reducerad tomträttsavgäld vid byggande av hyresrätter inklusive Mallbo. Här kan staden fortsätta att utveckla dessa koncept, med t.ex. ett jämförelseförfarande utifrån hyresnivån, p-normer, utveckling av boendemiljön, men framförallt krävs samordnade med andra insatser för hushåll med låga inkomster.

För hushåll som uppbär försörjningsstöd eller annat stöd så strävar staden efter att fastighetsägare och byggaktörer accepterar den här typen av inkomster vid uthyrning av lägenheter. Här bör tillämpningen av reglerna i stadens markanvisningspolicy följas upp. Går det att tillämpa på ett sätt som öppnar upp bostadsmarknaden för hushåll med låga inkomster.

För hushåll som har ojämna inkomster, kanske betalningsanmärkningar men inte uppbär försörjningsstöd eller annat bistånd till boendet - strukturellt hemlösa - så är det viktigt att finna och samarbeta med aktörer på bygg- och bostadsmarknaden som accepterar dessa hushåll som hyresgäster.

Stadsmissionen i Stockholm har i Farsta provat en ny modell för bostadsbyggande till strukturellt hemlösa. Stockholms stad upplåter mark till Stadsmissionen med tomträtt. Tomträttsavgälden är reducerad till samma avgäldsnivå som andra hyresbostäder i Stockholm. Fastigheten hyrs ut till en kooperativ hyresgästförening där Stadsmissionen inledningsvis har majoritet i styrelsen. Bostäderna fördelas med förstahandskontrakt av Stadsmissionen till

strukturellt hemlösa. När hyresgästerna väl etablerat sig på arbetsmarknaden så bor de kvar i sin lägenhet som medlemmar i en kooperativ hyresrättsförening med ett förstahandskontrakt. På så sätt undviks stigmatisering.

Hyressättningen i Stadsmissionen projekt avgörs av hyresgästens inkomst vid kontraktskrivandet, men därefter "normaliseras" hyran genom en trappa och är lika stor för alla efter femton år. En modell där hyra kopplas till inkomst kan leda till inlåsnings. Om en högre inkomst leder till högre hyra, skapar den negativa incitament för att öka arbetsinkomsten. En utveckling av modellen skulle t.ex. kunna vara att trappan för hyreshöjningar är lika för alla hyresgäster.

14.3 BOSTÄDER FÖR STUDENTER

För att öka byggandet av studentbostäder behövs enligt utredningen en tydligt uttalad målsättning från stadens sida och en kombination av olika åtgärder. Det behöver inte vara ett kvantitativt mål utan kan handla om vilken nivå bostadsbyggandet bör ligga på i relation till antalet studenter. Reducerad tomträttsavgäld kan här vara en åtgärd. En annan kan vara att staden helt tar bort krav på parkeringsplatser vid byggande av studentbostäder. Om det överhuvudtaget byggs studentbostäder är beroende av om staden planerar för detta, avsätter mark för detta och är tydlig i sina direktiv mot allmännyttan. Här måste också tydligt avgränsas vad staden menar med "studentbostäder". Vad är standardnivån, målgruppen? Utredningen menar att det måste finnas ett utpekat ansvar i stadens förvaltningar för att jobba med studenters boende långsiktigt, och då kunna vara en motpart till MKB och andra aktörer.

14.4 BOSTÄDER FÖR ÄLDRE

Utifrån erfarenheterna med reducerad tomträtt så skulle reducerade tomträttsavgälder tillsammans med de statliga investeringsstöd som finns kunna främja byggande av bostäder för äldre på kommunal mark. Det finns idag möjligheter för kommunen som fastighetsägare, eller för aktörer som innehar kommunens mark med tomträtt, att söka det statliga investeringsstödet till bostäder för äldre. Likaså skulle kopplade markanvisningar kunna vara ett verktyg. Här skulle en reducerad tomträttsavgäld sannolikt kunna bidra till byggande av anpassade äldrebostäder. Det förutsätter att det finns en uttalad vilja och ett utpekat ansvar från staden och det finns mark att anvisa. I en blandad stad kan det vara önskvärt med seniorbostäder eller trygghetsbostäder i varje stadsdel.

14.5 STIMULERA EN VARIATION AV STÖRRE OCH MINDRE AKTÖRER

På vilket sätt kan staden använda sitt markinnehav för att få in fler byggaktörer och på så sätt skapa en mer diversifierad och innovativ bostadsmarknad med större utbud och möjligheter till boende med lägre boendekostnader?

Många byggaktörer kan utgöra både stora och små byggaktörer. Mindre aktörer är ofta byggande arkitekter. Att ett företag är mindre vad gäller omsättning och antal anställda behöver inte innebära att företaget inte kan lägga anbud på större byggprojekt. Generellt främjas mindre aktörer av att kostnaderna ligger sent i projektet och att det redan finns en detaljplan.

Ovanstående gäller inte självklart byggande arkitekter där anpassningen till lokala förhållanden betonas och det kan vara viktigt för byggaktören att vara med i detaljplaneskedet. Malmö stad skulle i större utsträckning kunna dra nytta av de mindre byggaktörernas kompetens och särskilda förutsättningar för att skapa ett diversifierat bostadsbyggande.

Om staden generellt vill underlätta för mindre aktörer kan detta ske genom uppdelade markanvisningar och genom att så mycket som möjligt av plan- och markarbeten är utförda innan markanvisningen, liksom ett enklare markanvisningsförfarande med tydligt angivna grundkrav.

Arkitektdrivna byggföretag kan främjas genom att öppna upp för deltagande under detaljplaneskedet, genom att ställa krav på anpassningen till platsens förutsättningar och särdrag, krav på innovativa lösningar och att utveckla befintliga byggnader på den aktuella marken.

För att göra upplåtelser av mindre tomter mer tillgängliga för små och innovativa aktörer kan staden systematiskt ta reda på och presentera var dessa tomter finns och vilka krav som staden ställer på exploatörerna.

Om staden vill främja bogemenskaper, byggemenskaper och kooperativ hyresrätt så bör detta framgå inför markanvisningar. Här kan det vara viktigt för mindre att marken är detaljplanlagd innan markanvisningen. Samtidigt säger svensk och internationell erfarenhet att om en bo- eller byggemenskap ska vara möjlig i ett utvecklingsområde så är det viktigt att den erbjuds mark och kommer igång tidigt i exploateringen av området - innan markpriserna stigit.

Malmö stad kan vid exploatering av nya områden särskilt ange i avsiktsförklaringar och prospekt att staden eftersträvar en variation av aktörer och bostadstyper, och skapa tillräcklig kontinuitet i den fortsatta processen för att vidmakthålla den ambitionen.

Reducerad tomträttsavgäld kan underlätta för mindre aktörer att lägga anbud på en markanvisning, t.ex. en bo- eller byggemenskap. Här är det dock sannolikt att andra verktyg har större betydelse, t.ex. storleken på markanvisningen, inriktning på typ av upplåtelseform, önskemål om innovativa lösningar från kommunens sida. Här är det också viktigt att integrera de statliga stöd som finns för bostäder för äldre liksom stödet för initialt projektarbete för byggemenskaper. Staden kan överväga direktanvisningar av mark till aktörer med särskilt spännande koncept.

14.6 ÖKA KVALITETEN, BIDRA TILL FÖRTÄTNINGEN OCH PÅSKYNDNA KLIMATOMSTÄLLNINGEN

Reducerad tomträttsavgäld kan påverka valet av upplåtelseform vid byggandet av flerbostadshus och på så sätt också påverka diversifieringen av bostadsbyggandet. Andra önskvärda faktorer som kvalitetskrav och energisystem är svåra att styra. De skulle i så fall regleras i sidolöpare till tomträttsavtalen. Vad som är hög kvalitet och hög klimatprestanda förändras över tid medan avtalen är långsiktiga. Alternativa eller kompletterande verktyg som t.ex. skarpa skall-krav i markanvisningar har sannolikt större effekt.

Vill staden betona vikten av klimatåtgärder så kan staden vid markanvisningar tillämpa klimatkrav som grundkrav vid markanvisningar, eller tillämpa ett jämförelseförfarande där anbudsgivarnas klimatambitioner utgör bedömningsgrund och övriga krav är grundkrav som alla anbudsgivare förutsätts uppfylla. Markanvisningarna följs upp i en kontinuerlig dialog med byggaktörerna.

För att möta behovet av bostadsbyggande så måste Malmö stad i hög grad expandera "inåt" genom förtätning. Detta kräver en långsiktig markstrategi där olika intressen måste tillgodoseas. För att frigöra mark som idag upplåts med tomträtt för förtätning kan staden tillämpa den modell för vinstdelning vid avstyckning av fastigheter med tomträtt som tagits fram inom Fastighets och gatukontoret.

Förvaltningen arbetar vidare med uppdragets resultat under 2025. Detta betyder att resurser finns avsatta och att vidare arbete ingår i antingen nämndsbudget eller verksamhetsplan för 2025.

I denna rapport har utredningen konstaterat att det finns verktyg om Malmö stad vill främja bostadsbyggandet t.ex. för studenter, äldre eller hushåll med låga inkomster. Det handlar om reducerad tomträttsavgäld, hur staden väljer att använda jämförelseförfarande och krav vid markanvisningar, kopplade markanvisningar, vinstdelning, statliga stöd, symbol- och pionjärprojekt av olika slag. Att låta en faktor utgöra bedömningsgrund för beslut om markanvisningar, och i övrigt ställa grundkrav bör prövas. En översyn av tillämpningen av markanvisningspolicyns villkor för anvisning av mark till byggande av hyreslägenheter bör göras för att göra bostadsmarknaden tillgängligare för hushåll med låga inkomster.

Men hur effektiva olika styrmedel är handlar lika mycket om hur staden arbetar med olika styrmedel. Reducerad tomträttsavgäld kan vara ett verksamt medel för att påverka upplåtelseformer, bostadsutformning och plats, men för byggaktörens beslut om finansiering och byggstart är faktorer som räntenivåer och marknadsläge avgörande.

För att de verktyg Malmö stad förfogar över ska vara effektiva så är det viktigt att utveckla arbetssättet. Staden måste i ökad utsträckning kunna arbeta strategiskt och tematiskt kring studenters boende, äldres boende, bostäder överkomliga för hushåll med låga inkomster och med små och innovativa byggaktörer.

Ska staden möjliggöra bostäder för studenter, äldre och för hushåll med låga inkomster så måste det finnas mål för detta, liksom utpekade ansvar för att föreslå och samordna insatser. Detsamma gäller om staden vill uppmuntra små och innovativa aktörer, bo- och byggemenskaper. Här är det viktigt att lägga kostnader för byggaktören sent i processen, betoning av lokal anpassning och en aktiv process kring att informera om och anvisa små tomter och ytor.