



EXAMENSARBETE  
SAMHÄLLSBYGGNAD  
FASTIGHETER OCH BYGGANDE  
AVANCERAD NIVÅ, 30 HP  
*STOCKHOLM,  
SVERIGE 2019*

# Kommunala markanvisningar

## Logik och transparens i anbudsutvärderingen

MARCUS ÖRTEVALL

KTH

INSTITUTIONEN FÖR FASTIGHETER OCH BYGGANDE

## Master of Science thesis

---

Title	Municipal Land Allocations: Logic and Transparency in Tender Evaluation
Author	Marcus Örtevall
Department	Real Estate and Construction Management
Master Thesis number	TRITA-ABE-MBT-19399
Supervisor	Tina Karrbom Gustavsson
Keywords	land allocation, tender evaluation, rational decision-making process

---

### Abstract

The population in Sweden continues to increase and a majority of the municipalities state that they are experiencing a housing shortage. To meet the need for more housing, there is consequently a need for continued exploitation of municipal land, where the municipalities' process for allocating land to builders is called land allocation. However, until 2015 this has been unregulated, which has also led to large variations in the allocation process between the municipalities and few studies have been carried out in the field.

The purpose of this study is to describe the land allocation process in different municipalities with a focus on transparency in the tender evaluation and the logic that governs this. The aim is to discuss different approaches including its predictability and transparency with regard to previous studies and theories for the rational decision-making process. The empirical material was collected primarily through interviews with respondents from selected municipalities in combination with information from public control documents.

The results of the study confirm the variations between the municipalities, which were previously identified, but give a new insight into how the evaluation processes are implemented in practice. The study proposes an alternative categorization of allocation methods, while the results show a general lack of clarity and standardized evaluation processes. The lack of general guidelines reduces transparency towards market actors and a trend towards more iterative decision-making processes also reduces predictability. In order to improve these aspects within the land allocation process, further research is needed which studies the municipal conditions, increased knowledge dissemination and exchange of experience together with a discussion about suitable methods for achieving the highest socio-economic benefit.

## Acknowledgement

This Master thesis has been written for the Institution of Real Estate and Construction Management at the Royal Institute of Technology. The thesis was conducted during the spring semester of 2019 and is the final moment in order to achieve a Master of Science in Civil Engineering: Real Estate and Construction Management.

I would like to thank my supervisor Tina Karrbom Gustavsson for your support, discussion capability and guiding during the project. Thank you for your valuable feedback and suggestions for interesting problem formulations. Furthermore, I would like to thank all who have participated in the interviews and contributed with valuable information, insight and knowledge.

Stockholm, 2019-06-04

*Marcus Örtvall*

# Examensarbete

---

Titel	Kommunala markanvisningar: Logik och transparens i anbudsutvärderingen
Författare	Marcus Örtevall
Institution	Fastigheter och byggande
Examensarbete Master nummer	TRITA-ABE-MBT-19399
Handledare	Tina Karrbom Gustavsson
Nyckelord	markanvisning, anbudsutvärdering, rationella beslutsprocessen

---

## Sammanfattning

Sveriges befolkning fortsätter att öka och en majoritet av Sveriges kommuner anger att de upplever en bostadsbrist. För att bemöta behovet av fler bostäder finns därför ett behov av fortsatt exploatering av kommunal mark där kommunernas process för tilldelning av mark till byggherrar benämns markanvisning. Fram tills 2015 har detta dock varit oreglerat vilket också har lett till stora variationer i anvisningsprocessen mellan kommunerna och få studier har genomförts inom området.

Syftet med denna studie är att beskriva markanvisningsprocessen i olika kommuner med fokus på transparensen i utvärderingen av anbud samt vilken logik som styr detta. Målet är att diskutera olika tillvägagångssätt inklusive dess förutsägbarhet och transparens med avstamp i tidigare studier samt teorier för den rationella beslutsprocessen. Det empiriska materialet samlades primärt in via intervjuer med respondenter från utvalda kommuner i kombination med information från offentliga styrdokument.

Studiens resultat bekräftar de variationer mellan kommunerna som tidigare identifierats men ger en ny inblick i hur utvärderingsprocesserna genomförs i praktiken. I studien föreslås en alternativ kategorisering av anvisningsmetoder samtidigt som resultaten visar på en generell otydlighet och brist på standardiserade utvärderingsprocesser. Avsaknaden av generella riktlinjer försämrar transparensen mot aktörer på marknaden och en trend att övergå till mer iterativa beslutsprocesser minskar även förutsägbarheten. För att förbättra dessa aspekter inom markanvisningsprocessen krävs ytterligare forskning som studerar de kommunala förutsättningarna, ökad kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte tillsammans med en diskussion kring lämpliga metoder för att uppnå den största samhällsekonomiska nyttan.

## Förord

Detta examensarbete är skrivet för institutionen för Fastigheter och byggande vid Kungliga Tekniska Högskolan. Uppsatsen skrevs under vårterminen 2019 och utgör det sista momentet för att uppnå en Civilingenjörsk- och masterexamen inom Samhällsbyggnad: Fastigheter och Byggande.

Jag vill tacka min handledare Tina Karrbom Gustavsson för stöd, diskussionsförmåga och vägledning under arbetets gång. Tack för din värdefulla feedback och förslag på intressanta problemformuleringar. Vidare vill jag tacka alla intervjupersoner som har deltagit i arbetet med värdefull information, insikt och kunskap.

Stockholm, 2019-06-04

*Marcus Örtevall*

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>8</b>
1.1	Bakgrund	8
1.2	Syfte och frågeställningar	9
1.3	Avgränsningar	9
1.4	Struktur	10
1.5	Centrala begrepp	10
<b>2</b>	<b>Tidigare studier</b>	<b>11</b>
2.1	Kommunala markanvisningar	11
2.1.1	Förutsättningar	11
2.1.2	Utvärderingskriterier	11
2.1.3	Urvalsmetoder	12
2.2	Metoder för val av leverantör inom offentlig upphandling	13
<b>3</b>	<b>Teoretiskt ramverk</b>	<b>15</b>
3.1	Rationellt beslutsfattande	15
3.2	Sammanställning av beslutsgrupp	15
3.3	Groupthink	16
3.4	Framtagande av alternativ	17
<b>4</b>	<b>Metod</b>	<b>18</b>
4.1	Alternativa metoder	18
4.2	Vald metod	18
4.3	Urval	19
4.4	Beskrivning av intervjusubjekt	19
4.5	Datainsamlingsmetod	20
4.6	Primär analys	20
4.7	Etik och GDPR	20
4.8	Trovärdighet och transparens	21
<b>5</b>	<b>Intervjustudie</b>	<b>23</b>
5.1	Markanvisningsmetoder	23
5.1.1	Kommun A	23
5.1.2	Kommun B	25
5.1.3	Kommun C	26
5.1.4	Kommun D	28
5.1.5	Kommun E	29
5.2	Utvärdering av anbud	31
5.2.1	Kommun A	31
5.2.2	Kommun B	32
5.2.3	Kommun C	32
5.2.4	Kommun D	33

5.2.5	<i>Kommun E</i> .....	34
5.3	Sammanställning av intervjuer .....	35
<b>6</b>	<b>Analys</b> .....	<b>36</b>
6.1	Markanvisningsmetoder.....	36
6.2	Utvärdering av anbud.....	37
6.3	Relation till rationella beslutsprocessen .....	38
6.3.1	<i>Anbudsanvisningar</i> .....	38
6.3.2	<i>Direktanvisningar</i> .....	40
<b>7</b>	<b>Diskussion och slutsatser</b> .....	<b>42</b>
7.1	Resonemang kring problemfrågeställningarna.....	42
7.1.1	<i>Markanvisningsmetoder</i> .....	42
7.1.2	<i>Utvärdering av anbud</i> .....	43
7.1.3	<i>Relation till rationella beslutsprocessen</i> .....	44
7.2	Slutsatser .....	45
7.2.1	<i>Markanvisningsmetoder</i> .....	45
7.2.2	<i>Utvärdering av anbud</i> .....	45
7.2.3	<i>Relation till rationella beslutsprocessen</i> .....	45
7.3	Reflektion över studiens begränsningar .....	46
7.4	Praktiska bidrag och förslag till vidare studier.....	46
<b>8</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>48</b>
<b>9</b>	<b>Bilagor</b> .....	<b>50</b>

## Figur- och tabellförteckning

Figur 1.	Förändring av tidpunkt för tilldelning av mark. ....	8
Figur 2.	Benämning av metoder för offentlig upphandling innan 2017.....	13
Figur 3.	Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseföröranden och markanvisningstävlingar i kommun A.....	23
Figur 4.	Illustration av anvisningsprocessen för annonserade direktanvisningar i kommun A. ....	24
Figur 5.	Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseföröranden i kommun B.....	25
Figur 6.	Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseföröranden och markanvisningstävlingar i kommun C.....	26
Figur 7.	Illustration av anvisningsprocessen för markanvisningstävlingar i kommun D.....	28
Figur 8.	Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseföröranden i kommun E.....	30
Figur 9.	Illustration av anvisningsprocessen för markanvisningstävlingar i kommun E.....	30
Figur 10.	Relation till den rationella beslutsprocessen för anbudsanvisningar. ....	39
Figur 11.	Relation till den rationella beslutsprocessen för direktanvisningar. ....	40
Tabell 1.	Förutsättningar för studerade kommuner och respondenter.....	20
Tabell 2.	Sammanställning av primära resultat från intervjuerna. ....	35
Tabell 3.	Föreslagen kategorisering av tillämpade anvisningsmetoder.....	42

# 1 Inledning

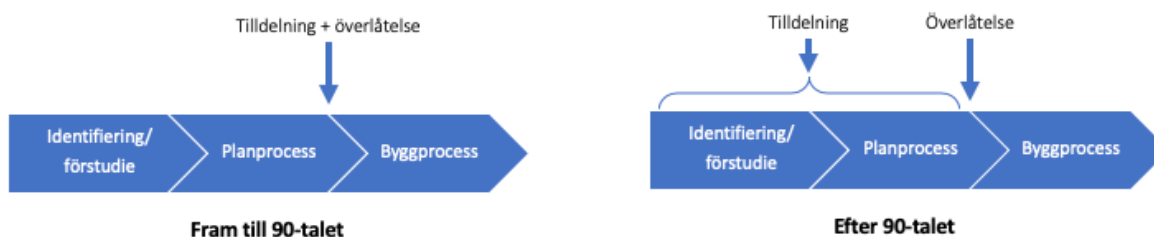
*Detta avsnitt inleder studien med en kort bakgrund för att sedan övergå till syftet och de formulerade problemfrågeställningarna. Avslutningsvis beskrivs även studiens avgränsningar, struktur och ett antal centrala begrepp.*

## 1.1 Bakgrund

Sveriges befolkning ökar alltmer och under 2017 gick den för första gången över 10 miljoner invånare (SCB, 2018). De kommande 50 åren förväntas heller inte att denna trend ändras då Statistiska centralbyrån (2018) uppskattar att befolkningen når 11 miljoner runt år 2028 för att sedan gå över 12 miljoner i början av 2050-talet. Vidare har den stora befolkningsökningen tillsammans med en förändrad demografi lett till en kraftig ökning av efterfrågan på bostäder samtidigt som ett avtagande bostadsbyggande har drivit upp kostnaderna (Granath Hansson, 2019).

Enligt Boverket (Boverket, 2019) anger 240 av Sveriges 290 kommuner att de upplever en bostadsbrist och i en prognos från 2018 (Boverket, 2018) bedömdes det nationella behovet fram till år 2025 att uppgå till i genomsnitt 66 900 nya bostäder per år. Detta sätter en stor press på landets kommuner, inte minst inom storstadsområdena som förväntas ha den största befolkningsökningen. En avgörande faktor blir då hur både privata och kommunala byggherrar ges möjlighet att utveckla bostadsprojekt på kommunal mark och för att öka bostadsbyggandet kan olika politiska strategier användas (Monk et al. 2013) (Granath Hansson, 2019).

Den initiala förhandlingen som följer där kommunal mark, tänkt för framtida exploatering, tilldelas en byggherre<sup>1</sup> benämns markanvisning (SFS 2014:899). Tidigare har en markanvisning nästan uteslutande innefattat mark som haft en färdig detaljplan varvid överlåtelsen också motsvarat en vanlig transaktion (Caesar, 2016). Sedan 90-talet har kommunerna dock börjat involvera byggherrar tidigare i processen vilket även har lett till en separering av tilldelningen och överlåtelsen (se Figur 1).



Figur 1. Förändring av tidpunkt för tilldelning av mark. Tilldelningen har sedan 90-talet tilldelats vid olika tidpunkter fram till färdig detaljplan.

Fram till 2015 var denna process reglerad men efter att lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (SFS 2014:899) trädde i kraft ställs numera krav på att samtliga kommuner som anvisar mark behöver upprätta riktlinjer för anvisningsprocessen. Däremot regleras inte innehållet i dessa riktlinjer vilket har lett till stora variationer mellan kommuner i Sverige, något

<sup>1</sup> I vissa sammanhang och av vissa kommuner används här begreppet "byggaktör". För enkelhetens skull kommer dock begreppet byggherre att användas genomgående i studien.



som har studerats av bland annat Caesar (2016), Axelsson (2018) samt Hansson och Singmo (2019). I konkurrenssituationer där flera byggherrar är intresserade av samma mark krävs dessutom någon form av utvärdering eller bedömning av projektförslag samt eventuella projektkriterier där flera olika anvisningsmetoder har utvecklats över tid. Enligt Caesar (2016) har dessa metoder kopplingar till riktlinjerna för offentlig upphandling där de vanligaste metoderna inom byggsektorn identifierats som *low-bid*, *qualifications-based selection* eller *best-value* (Bergman och Lundberg, 2013); (Nguyen, Lines och Tran, 2018).

I och med att kommunal anvisning av mark inte definieras som en upphandling faller denna process däremot inte inom ramarna för LOU (SFS 2016:1145). Vidare agerar kommunerna fortfarande i egenskap av offentlig aktör och det bör därför finnas ett intresse av hög transparens och förutsägbarhet, oberoende av tydliga regleringar. Oavsett situation och förutsättningar kommer beslutsprocessen vid markanvisning därför att ha en avgörande roll.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att beskriva markanvisningsprocessen i olika kommuner med fokus på transparensen i utvärderingen av anbud samt vilken logik som styr detta.

Målet är att analysera exempel på tillvägagångssätt som används för olika typer av anvisningsmetoder samt att diskutera dessa med avseende på bland annat förutsägbarhet och transparens. Detta är ett försök att fylla i hålen från tidigare studier av markanvisningsprocessen i svenska kommuner som främst studerat området i ett större perspektiv och inte hur själva utvärderingen eller bedömningen genomförs. Vidare är förhoppningen att bidra med transparent information och relevanta synpunkter till Sveriges kommuner för vidare diskussion om lämpliga anvisningsmetoder.

För att uppnå målet krävs först en bild av anvisningsprocessernas genomförande vilket senare analyseras med hänsyn till tidigare studier inom området av exempelvis Caesar (2016). För att vidare diskutera kring förutsägbarheten och transparensen kommer kommunernas process för anvisning att relateras till den rationella beslutsprocessen beskriven av Brim et al. (1964). Denna teori anses utgöra en fundamental mall för transparenta beslut och bör därför kunna ligga som grund för en standardiserad anvisningsprocess. Ytterligare teorier inom gruppstrukturer (Heracleous, 1994; Janis, 1982) används sedan för att stötta diskussionen.

Med avseende på studiens syfte och mål ställs därför följande problemfrågeställningar:

- Vilka markanvisningsmetoder används främst och varför?
- Hur genomförs utvärderingen av projektkriterier vid anbudsanvisningar?
- Hur relaterar kommunernas process för anvisning av mark till den rationella beslutsprocessen?

## 1.3 Avgränsningar

För att göra studien genomförbar studeras ett mindre urval av kommuner med olika förutsättningar och erfarenheter för att kunna dra slutsatser. Genom att identifiera kommuner som tillsammans täcker de anvisningsformer som nämns i teorin är dock förhoppningen att

generera en bild tillräcklig för samtliga kommuner att lära sig av. Vidare fokuserar studien främst på anvisningar för bostäder även om anvisningar i större bostadsprojekt även kan innefatta andra ändamål som utbildning, vård och omsorg eller kontor. Gällande kostnad för marköverlåtelse har studien utgått från situationer som innefattar en transaktionskostnad för marken och har därmed inte diskuterat aspekter gällande tomträttsavgälder i samband med anvisning av mark för exempelvis hyresrätter.

## 1.4 Struktur

Studien inleds med ett avsnitt som beskriver bakgrund, syfte, problemfrågeställningar och avgränsningar där även ett antal centrala begrepp definieras. Vidare följer en teoridel med inledande litteraturstudie av tidigare forskning inom markanvisningar och upphandlingsstrategier för att efterföljas av det tredje avsnittet som förklarar ett antal teoretiska modeller inom beslutsfattande, grupp teori och framtagande av alternativ.

Avsnitt fyra behandlar den forskningsmetodik som används med avseende på val av metod, urval, datainsamling, etik samt en diskussion kring studiens trovärdighet och transparens. Det femte avsnittet innehåller sedan studiens resultat baserat på intervjuer med respondenter från de studerade kommunerna.

I avsnitt sex analyseras resultaten med kopplingar till teorin i avsnitt två och tre för att följas upp med en avslutande diskussion och slutsatser kring de frågor som belysts i studien. Avslutningsvis presenteras reflektioner kring studiens begränsningar, praktiska bidrag och förslag på vidare studier tillsammans med referenser samt bilagor.

## 1.5 Centrala begrepp

Nedan ges definitioner av ett antal centrala begrepp som används i studien.

### *Markanvisning*

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (SFS 2014:899):

”Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.”

### *Markanvisningspolicy/riktlinjer*

Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (SFS 2014:899):

”Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.”

### *Markanvisningsavtal*

Ett markanvisningsavtal skrivs när kommunen avser att överlåta mark som samtidigt ska planläggas till en byggherre för att tillåta exploatering. Ett rent markanvisningsavtal utgör dock inte i sig en marköverlåtelse utan kan istället ses som en option för en framtida försäljning. (Kalbro och Lindgren, 2018)

## 2 Tidigare studier

---

*I detta avsnitt behandlas ett antal studier som tidigare studerat markanvisningsprocessen och metoder för val av leverantör. Redovisningen av denna litteratur syftar till att beskriva de förutsättningar som finns för markanvisningar i Sverige samt etablerade metoder för utvärdering och urval inom offentlig sektor.*

---

### 2.1 Kommunala markanvisningar

#### 2.1.1 Förutsättningar

I en artikel från 2016 studerar doktoranden Carl Caesar utvecklingen av det svenska markanvisningssystemet och dess skillnader mellan olika kommuner i landet. Caesar (2016) påpekar att byggherrens ensamrätt till förhandling med kommunen är en avgörande del av processen då detta ger byggherren incitament att spendera både tid och resurser på projektet med löfte om ett kommunalt intresse för utveckling av den angivna platsen. Samtidigt är även tidpunkten för markanvisningen i förhållande till detaljplaneprocessen av stor vikt för hur förhandlingen fortlöper och vilken part som har den starkaste förhandlingspositionen (Caesar, 2016).

Från byggherrens perspektiv kan en markanvisning ses som en option på att få tillgång till marken vilket öppnar för möjligheten att lämna tillbaka anvisningen om byggherren så önskar (Caesar, 2016). Enligt Caesar (2016) kan detta dock påverka byggherrens relation med kommunen negativt, något som i framtiden potentiellt kan leda till färre markanvisningar. Å andra sidan finns även en säkerhet för kommunen i och med den existerande tidsgränsen för en markanvisning. Denna blir ofta förlängd på grund av utdragna planprocesser men ger kommunen en möjlighet att avbryta samarbetet om byggherren inte lever upp till förväntningarna (Caesar, 2016).

#### 2.1.2 Utvärderingskriterier

Utöver ett antal generella och specifika grundvillkor från kommunens håll (exempelvis tidsbegränsning, kostnadsfördelning, energikrav, antal lägenheter och arkitektur) krävs oftast att intresserade byggherrar uppfyller ytterligare vissa kriterier för att vara aktuella att tilldelas en eventuell markanvisning (Caesar, 2016). Dessa kriterier delas av Caesar (2016) upp i formella, vanligen angivna i någon form av dokument som exempelvis kommunens markanvisningspolicy, eller informella, vilka antas vara mer underförstådda. En kort översikt med exempel på dessa kriterier presenterade av Caesar (2016) redovisas nedan:

##### Formella

- Finansiell stabilitet
- Nödvändig kompetens
- Tidigare väl genomförda projekt
- Långsiktigt intresse
- Variation av byggherrar som får mark tilldelad

##### Informella

- Acceptans av markanvisningar i mindre attraktiva lägen för att få andra projekt i bättre lägen
- Utveckling av hyresrätter framför bostadsrätter

### 2.1.3 Urvalsmetoder

För själva urvalsprocessen identifierar Caesar (2016) två grundprinciper som antingen bygger på någon form av anbud eller auktion i konkurrens, så kallad anbudsanvisning, eller situationer där en byggherre direkt väljs ut, direktanvisning. Den första principen, baserad på anbud i konkurrens, innefattar sedan tre olika former och kompletterar principen för direktanvisning vilken är den form som enligt Caesar (2016) används mest i praktiken. Axelsson påpekar dock i sitt examensarbete från 2018 att detta förhållande beror på om man räknar i absoluta tal eller inte. Då vissa större kommuner som tillämpar direktanvisningar kan stå för en klar majoritet av det totala antalet anvisningar får detta också en betydande roll för fördelningen i landet generellt. Om statistiken från de större kommunerna utesluts finns således en mer jämt fördelad variation.

Inom ramarna för anbudsprincipen uppger Caesar (2016) att den första formen hos kommunerna enbart utgår från kriteriet betalningsvilja där den byggherre som är villig att betala det högsta priset för marken också blir tilldelade markanvisningen. I andra fall kan priset vara fast och utvärderingen görs istället på övriga parametrar så som arkitektur, hyresnivå, energianvändning etc. En tredje variant är sedermera en kombination av de tidigare två där både pris och andra parametrar vägs ihop (Caesar, 2016).

Dessa anbudsanvisningar kan dock uppstå genom olika metoder. I enkla fall används ett anbuds förförande på enbart pris men för vissa situationer kan det krävas mer utförliga jämförelseförfaranden om flera byggherrar visat intresse för samma plats. Kommunen kan även utlysa en markanvisningstävling på en plats de vill exploatera genom en offentlig inbjudan alternativt genom att kontakta specifika aktörer. Hur dessa metoder definieras och utformas skiljer sig dock mellan olika kommuner och Axelsson (2018) menar att det råder en otydlighet tack vare den stora mängd kriterier som använts i förhållande till antal markanvisningar. Vidare påpekas att endast hälften av de studerade fallen i studien innehöll en konkret viktning av kriterier och att transparensen mot byggherrar varit bristfällig (Axelsson, 2018).

Den andra principen som Caesar (2016) lyfter fram, direktanvisning, innebär att valet av byggherre görs utan konkurrens. Dessa situationer uppstår oftast genom att en byggherre anmäler intresse för mark där de ser en potential och initierar på så sätt markanvisningsprocessen själva. Ytterligare en variant är att kommunen pekar ut områden som kan vara intressanta för markanvisningar och låter byggherrar komma med förslag (Caesar, 2016). Nedan sammanfattas de alternativa formerna för markanvisningar:

#### Anbudsanvisning

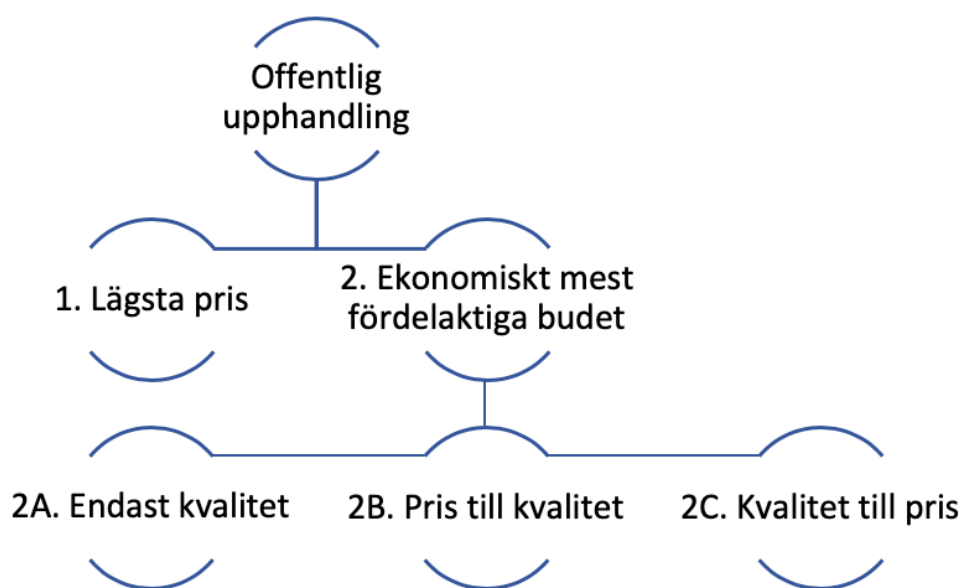
- Utvärdering av pris
- Fast pris på marken och utvärdering av övriga kriterier
- Utvärdering av både pris och övriga kvaliteter

#### Direktanvisning

- Privat initiativ
- Kommunens initiativ

## 2.2 Metoder för val av leverantör inom offentlig upphandling

Förhandlingar mellan offentliga aktörer så som stat eller kommun och privata leverantörer skiljer sig från de inom privat sektor och benämns som offentlig upphandling. Bergman och Lundberg (2013) menar att kravet på transparens och förutsägbarhet ställer större krav på en välarbetad utvärderingsmetod och hänvisar i sin artikel till EU:s direktiv för offentlig upphandling när de diskuterar vilken metod för val av leverantör som är mest lämplig för detta ändamål. I sin analys utgår de från de två tidigare metoderna för att utvärdera anbud; att gå på *lägsta pris* alternativt det *ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet* som i sin tur kan utföras i tre olika former (se Figur 2).<sup>2</sup>



Figur 2. Benämning av metoder för offentlig upphandling innan 2017 (Baserad på Bergman och Lundbergs modell från 2013).

Den förstnämnda av dessa metoder (1) har från flera håll anklagats för att skapa ett klimat där leverantörer skär ner på kostnader genom att erbjuda det absoluta minimumkraven och på så sätt också det bästa priset (Bergman och Lundberg, 2013). Vidare menar de att den alternativa metoden (2), där även kvalitet vägs in, förstärker den offentliga upphandlingens effektivitet även om processen blir mer komplex. Bergman och Lundberg (2013) påpekar dock samtidigt att utvärderingar som görs på enbart kvalitet (2A) kan bli ännu mer komplicerade om denna mäts i olika dimensioner då dessa på något sätt behöver vägas samman för en gemensam bedömning.

I sin analys utgår Bergman och Lundberg (2013) från antagandet att den offentliga upphandlingsprocessen har som mål att hitta en optimal kombination av kvalitet och pris, där dessa två aspekter på något sätt behöver vägas ihop vid en bedömning. Detta kan sedan göras på två sätt; *pris till kvalitet* (2B) eller *kvalitet till pris* (2C). Pris till kvalitet innebär att det erbjuda priset omvandlas till ett värde som adderas till det totala kvalitetsvärdet, vilket omformar

<sup>2</sup> Sedan 2017 har dessa formuleringar ändrats i LOU (lagen om offentlig upphandling) och innefattar numera metoderna *enbart pris*, *kostnad* eller *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet* (SFS 2016:1145). Analyserna av Bergman och Lundberg (2013) gällande de olika metoderna anses dock fortfarande vara relevanta och applicerbara på de uppdaterade begreppen.

anbudet till att utvärderas för högsta kvalitet. Tvärt om innebär kvalitet till pris att värdet av kvalitetstillskottet, över minimumkraven, omvandlas till en prissumma och adderas till det erbjudna priset vilket genererar det totala "prisanbudet".

Mellan dessa två alternativ anses dock det senare vara mer fördelaktigt då Bergman och Lundberg (2013) bland annat lyfter fram aspekten av att människor är mer vana vid att göra värderingar som inkluderar priset vid valet mellan produkter av olika kvalitet. De menar även att värdering av anbud typiskt följer ett linjärt samband vilket också blir fallet vid denna metod, till skillnad från en omvandling av pris till kvalitetsvärden. Eftersom kvalitetsaspekterna omvandlas direkt till en prissumma kan dessa direkt summeras med anbudspriset. Vid den motsatta metoden krävs utöver omvandlingen till kvalitetsvärden även någon typ av funktion för viktning vilket gör processen mer komplex och mindre transparent (Bergman och Lundberg, 2013).

## 3 Teoretiskt ramverk

---

*Nedan följer en beskrivning av teorier som behandlar rationellt beslutsfattande, sammansättning av beslutsgrupp samt risken för grupptänkande. Dessa teorier ligger sedan till grund för vidare analys och diskussion av resultatet i denna studie.*

---

### 3.1 Rationellt beslutsfattande

Beslutsteorin syftar på att förklara hur beslut fattas i olika situationer och delas vanligen upp i två typer: normativ och deskriptiv. Den normativa delen bygger på hur man bör ta beslut i en situation där beslutsfattaren är välinformerad, vilket med andra ord innebär det mest *rationella beslutet*. I verkligheten uppstår det däremot ofta störningar i det rationella beslutsfattandet vilket har lett till utvecklingen av en deskriptiv del som istället undersöker hur människor egentligen tar beslut (Hansson, 2005).

Den rationella beslutsprocessen uppfattas dock generellt som en giltig riktlinje vid både individuella och organisatoriska beslut, framförallt inom det offentliga där beslutsprocessen i grunden bör vara transparent (Brunsson, 1982). Startpunkten för modern beslutsteori hänvisas ofta till utläggningen av Dewey (1910) som delade in problemlösning i fem steg: (1) ett upplevt problem, (2) definition av problemets karaktär, (3) förslag på möjliga lösningar, (4) utvärdering av förslaget och (5) fortsatt observation och testande för att anta eller förkasta förslaget.

Denna modell har senare modifierats av flertalet personer där en av de mest inflytelserika indelningarna av beslutsprocessen gjordes av Brim et al. (1964) enligt följande:

1. Definiering av problemet
2. Insamling av information och fastställande av mål
3. Framtagande av alternativa lösningar
4. Utvärdering av alternativ och dess konsekvenser
5. Beslut om bäst lämpade alternativ för att uppnå målen

Senare kompletterades modellen dessutom med ytterligare med två steg:

6. Införande av beslutat tillvägagångssätt
7. Uppföljning av resultatet med avseende på uppsatta mål

Denna modell kan, beskrivet av Brunsson (1982), med fördel användas för både större och mindre beslut. Dock menar Brunsson (1982) att modellen i sig får ses som ett ouppnåeligt ideal då den förutsätter att samtliga alternativ och dess konsekvenser ska utvärderas, vilket är omöjligt att tillämpa för den mänskliga hjärnan. I komplexa beslutssituationer med mjuka variabler bör istället så många alternativ som möjligt utvärderas för att ta ett rationellt beslut, något som ställer krav på en alternativ modell (Brunsson, 1982).

### 3.2 Sammansättning av beslutsgrupp

Även Heracleous (1994) analyserar den rationella beslutsmodellen och lyfter sedan fram ett antal kulturella, processuella och strukturella aspekter som kan effektivisera beslutsprocessen

inom organisationer. Generellt menar Heracleous (1994) att fördelaktiga effekter uppstår när det finns konstruktivt beaktande av olika perspektiv på problem där en av de viktigaste faktorerna inom en effektiv organisation är att skapa en positiv inlärningskultur. Gällande gruppssammansättningen uppger Heracleous (1994) följande strukturella faktorer som viktigt stöd för effektivt beslutsfattande:

- Säkerställa att beslutsgruppen diversifieras av individer med till exempel olika bakgrund och expertkompetens. Detta ska garantera att flera perspektiv appliceras på frågan vilket leder till hög "tolkande potential" i gruppen.
- Beslutsgruppen kan delas in i undergrupper, som oberoende diskuterar kring frågan för att sedan dela med sig av det man kommit fram till, alternativt fördelas i arbetsgrupper med specifika kompetenser för att enskilt jobba med respektive område.
- Externa konsulter kan användas för objektivitet då dessa inte påverkas av organisationens värderingar och strukturer.
- Rollen som medlare kan roteras internt i gruppen för att motverka tendenser att en viss åtgärd prioriteras utan systematiskt beaktande av motargument.

### 3.3 Groupthink

Grupptänkande är ett begrepp som myntades av Irving Janis (1972) och definierades ursprungligen som:

*"Ett tanketillstånd som människor går in i när de är djupt involverade i en sammanhängande grupp och medlemmarnas strävan efter enhällighet åsidosätter deras motivation att realistiskt bedöma alternativa handlingar"*

Detta utspelas genom att medlemmarna i gruppen avstår från personliga värderingar och invändningar mot förslag för att behålla enigheten i gruppen. I en senare operativ formulering utvecklar Janis (1982) begreppet och beskriver följande förutsättningar och symptom till grupptänkande:

#### Förutsättningar

- Generering av en sammanhängande och homogen grupp.
- Isolering av gruppen från sin omgivning.
- Brist i organisationen och opartiskt ledarskap.
- Brist på normer som kräver metodiska procedurer.
- Hög press från externa hot alternativt en komplicerad situation med tidspress eller höga insatser.
- Lågt självförtroende som temporärt induceras av tidigare misslyckanden, stora svårigheter för nuvarande beslutsfattande eller moraliska dilemman.

#### Symptom

- Överskattning av gruppens potential och förmågor där medlemmarna upplever en illusion av osårbarhet och hög gruppmoral.
- Trångsynthet genom kollektiva rationaliseringar och stereotypiska bilder av grupper.
- Press att uppnå konformitet genom självcensur, illusion av enhällighet, direkt tryck på oliktankande samt självskapade filtrering av tankar och åsikter.



### 3.4 Framtagande av alternativ

En situation som kräver att ett beslut fattas bygger i grunden på förutsättningar där två eller flera alternativ för åtgärd eller handling föreligger. Zions (1979) beskriver att vi vanligen gör följande antaganden i studerandet av rationellt beslutsfattande:

1. Det finns ett finit antal alternativ där ett av dessa ska väljas
2. Det finns en beslutsfattare som har kännedom om samtliga alternativ och väljer slutligen ett av dessa
3. Det valda alternativet är i något avseende optimalt eller det bästa

Med denna utgångspunkt påpekar Zions (1979) det uppenbara problemet med framtagandet av alternativen och lyfter fram två olika sätt att ange dessa:

- *Explicit* - genom att lista samtliga alternativ en efter en.
- *Implicit* - genom att först ange begränsningarna och sedan söka efter alternativ som uppfyller dessa.

Den generella naturen av ett problem innebär dock att vissa alternativa lösningar uppkommer längs vägen och kan därför inte identifieras från början (Zions, 1979). Vidare anser Zions (1979) även att antagandet om en enskild beslutstagare som är fullt informerad är en myt. I verkligheten är denne beroende av andra runt omkring sig som kan bidra med synpunkter samtidigt som beslut ofta tas av expertgrupper eller kommittéer.

## 4 Metod

---

*Detta avsnitt beskriver det vetenskapliga angreppssättet och vald metod för utförd studie. Vidare motiveras även urvalet av kommuner följt av allmänna förutsättningar och beskrivning av respektive respondenter. Efter en genomgång av studiens struktur och genomförande förs även en diskussion om etik samt studiens trovärdighet och transparens.*

---

Den allmänna målsättningen med forskning är enligt Saunders (2015) att generera vetenskaplig kunskap byggd på generaliserade lagar och teorier som förklarar ett visst fenomen eller beteende. Beroende på målet med den vetenskapliga forskningen kan den sedan följa tre olika tillvägagångssätt; induktivt, deduktivt eller abduktivt. Det deduktiva angreppssättet utgår från att testa redan etablerade teorier i den utformade studien (Saunders, 2015). Beroende på forskningens karaktär kan en indelning även göras i kategorierna utforskande, förklarande eller beskrivande forskning (Bhattacharjee, 2012). Beskrivande forskning är styrt av noggranna observationer som måste bygga på den vetenskapliga metoden och studien blir därför väldigt pålitlig (Bhattacharjee, 2012).

Det övergripande syftet med denna studie är att beskriva markanvisningsprocessen i olika kommuner med fokus på transparensen i utvärderingen av anbud samt vilken logik som styr detta. Utifrån syftets omfattning utfördes studien därför deduktivt och föll inom ramen för beskrivande forskning.

### 4.1 Alternativa metoder

För att besvara syftet fanns dock flertalet metoder tillgängliga. Insamlingen av data kan ske antingen kvalitativt, där forskningen grundar sig i empiri och analysen syftar till att förstå de bakomliggande faktorerna, eller kvantitativt, med fokus på statistik och numeriska data för att förutse och förklara ett fenomen (Saunders, 2015). I denna studie fanns dock få numeriska data kopplade till syftet varför detta angreppssätt inte ansågs vara relevant.

Exempel på vanligen förekommande kvalitativa studier är fallstudier och studier av skrivna källor. Fallstudier bygger på studier av specifika fall och är beroende av en utmärkande identitet samt isolering från sammanhanget. Detta skulle kunnat användas för att studera tillvägagångssättet i specifika markanvisningar men skulle då inte garantera en generell bild av processen i kommunen.

### 4.2 Vald metod

Inledningsvis genomfördes en förstudie i form av samtal med Carl Caesar som tidigare studerat samma område. Detta samtal gav en första inblick i vilka aspekter som kunde ha en betydande roll men användes inte som empiriskt material i studien. Även studier av skrivna källor, exempelvis tillgängliga dokument för riktlinjer och policys, innehöll en del information men besvarade inte frågeställningarna fullt ut.

Utifrån förutsättningarna ovan var därför en intervjustudie den metod som ansågs lämpa sig bäst för att besvara syftet och de tillhörande frågeställningarna. Enligt Bhattacharjee (2012) fungerar intervjuer som komplement till andra typer av kvalitativa metoder och i denna studie

har intervjuer ansetts nödvändiga för att få svar på de frågor som inte besvaras av tryckta källor och dokument för markanvisningar.

Med genomtänkta frågor som tydligt definierar ämnet kan en intervju förmedla respondentens kunskap och perspektiv inom det aktuella området (Kvale, 1997). Vidare var studien uppbyggd på semistrukturerade frågor vilket gav utrymme för diskussion kring innehållet och möjlighet till följdfrågor. Respondenterna i intervjuerna bestod av representanter från respektive kommun som bekräftade att de hade kompetens att besvara frågor inom området för markanvisningsprocessen. Eftersom det huvudsakliga syftet innefattade att konkret beskriva hur processen fungerar, vilket således inte var beroende av personliga åsikter, ansågs det också tillräckligt med en representant från respektive kommun så länge denne kunde besvara de aktuella frågorna.

Som tidigare nämnts tillämpades även studie av tryckta källor i form av kompletterande dokument som exempelvis riktlinjer, policys och tävlingsförfrågningar. Dessa användes både som diskussionsunderlag under själva intervjuerna och som referensmaterial i empirin.

### 4.3 Urval

I en kvalitativ studie kan valet av antalet respondenter enligt Kvale (1997) bli problematiskt då för många respondenter försvårar möjligheten att analysera resultaten medan ett för litet antal gör det svårt att generalisera. Syftet med studien är att beskriva exempel på markanvisningsprocessen i olika kommuner varför några omfattande generella slutsatser inte är nödvändiga. Då vald metod var relativt tidskrävande samtidigt som potentiella studieobjekt, svenska kommuner, var utspridda över hela landet valdes därför fem kommuner ut. Urvalet gjordes med avseende på både logistiska aspekter, där transportavståndet för intervju skulle anses rimligt, samt ambitionen att få en variation av kommuners storlek, organisation och tidigare erfarenhet. För att skapa ett generellt bidrag identifierades kommuner som tillsammans tillämpade de olika anvisningsmetoder som nämnts i tidigare studier.

### 4.4 Beskrivning av intervjusubjekt

I Tabell 1 beskrivs generella förutsättningar för de studerade kommunerna och de genomförda intervjuerna. Som kan utläsas representerades respektive kommun av en respondent med undantag från kommun C där flera intervjuer krävdes på grund av tidsbrist samt obesvarade frågor. Detta berodde delvis på att kommunen var en av de första att intervjuas vilket på förhand innebar en svårighet i att uppskatta tidsåtgången för intervjun och vilka frågor som krävde ett större fokus.

Tabell 1. Förutsättningar för studerade kommuner och respondenter.

	<b>KOMMUN A</b>	<b>KOMMUN B</b>	<b>KOMMUN C</b>
<i>Kommunbeskrivning</i>	Medelstor kommun utanför storstadsregionen	Medelstor kommun utanför storstadsregionen	Storstad
<i>Antal anvisningar per år (2014–2018)</i>	3	14	82
<i>Respondentens yrkesroll</i>	Enhetschef (respondent A)	Projektledare (B)	1. Enhetschef (C1) 2. Projektledare (C2) 3. Projektledare (C3)
<i>Intervjutid</i>	75 min	75 min	45 min 75 min 60 min
	<b>KOMMUN D</b>	<b>KOMMUN E</b>	
<i>Kommunbeskrivning</i>	Kranskommun till storstad	Kranskommun till storstad	
<i>Antal anvisningar per år (2014–2018)</i>	1	2	
<i>Respondentens yrkesroll</i>	Enhetschef (D)	Exploateringssamordnare (E)	
<i>Intervjutid</i>	60 min	75 min	

## 4.5 Datainsamlingsmetod

Data till resultatdelen samlades främst in via primära källor i form av intervjuer, men även till viss del via sekundära källor så som dokument för riktlinjer, policys och tävlingsförfrågningar. Samtliga intervjuer genomfördes på plats då detta ansågs ge en bättre diskussion och förståelse för processen jämfört med telefonintervjuer. Vidare spelades intervjuerna in för att minimera behovet av anteckningar, underlätta för diskussion på plats samt för referering i efterhand. Senare kompletterades även materialet med ett par följdfrågor över mail där samma fråga ställdes till samtliga respondenter utifrån det som kommit fram i intervjuerna.

## 4.6 Primär analys

Det semistrukturerade frågeformuläret delades på förhand i tre olika fokusområden; organisation och processen, utvärdering och uppföljning. Dessa härleddes ur de intervjufrågor som ställdes och definierades för att både få en organisatorisk överblick i början av intervjun samt att skapa ett grundläggande kronologiskt samband för processen. Dessa fokusområden behölls sedan som ramar för resultat- och analysdelen med en viss modifikation för att lyfta fram de aspekter som ansågs mest relevanta och som motsvarade frågeställningarna. Vidare studerades eventuella skillnader och likheter mellan kommunerna utifrån de inspelade ljudfilerna och det transkriberade materialet och kopplades till relevanta teorier och modeller.

## 4.7 Etik och GDPR

Genomgående i studien togs det hänsyn till både kraven kring GDPR samt övriga etiska aspekter med utgångspunkt i de fyra huvudkraven angivna av Vetenskapsrådet (2002). I denna del

återges dessa krav samt en beskrivning av hur kraven hanterades under studiens genomförande.

*Informationskravet* – ”Forskaren skall informera de av forskningen berörda om den aktuella forskningsuppgiftens syfte” (Vetenskapsrådet, 2002). Detta hanterades via mail genom en grundläggande beskrivning av studiens omfattning och vilken institution den var kopplad till men även genom att den genomförda intervjun inleddes med en kort beskrivning av syftet.

*Samtyckeskravet* – ”Deltagare i en undersökning har rätt att själva bestämma över sin medverkan” (Vetenskapsrådet, 2002). Vid den initiala mailkontakten tillfrågades respondenterna ifall de var villiga att ställa upp på en intervju alternativt om de kunde hänvisa vidare till någon som var mer lämplig. Det empiriska materialet skickades även ut för godkännande innan publicering.

*Konfidentialitetskravet* – ”Uppgifter om alla i en undersökning ingående personer skall ges största möjliga konfidentialitet och personuppgifterna skall förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte kan ta del av dem” (Vetenskapsrådet, 2002). Samtliga kommunnamn och respondenters namn noterades i det empiriska material som samlades in men har sedan anonymiserats i resultatdelen, både med avseende på konfidentialitet men också då det inte ansågs vara relevant för studiens genomförande.

*Nyttjandekravet* – ”Uppgifter insamlade om enskilda personer får endast användas för forskningsändamål” (Vetenskapsrådet, 2002). Resultaten som framkom från intervjuer användes enbart till studien och publicerades inte i andra format.

Genom att tillfråga respondenterna om deltagande och informera om studiens syfte, att personlig information endast skulle sparas lokalt och inte publiceras offentligt samt om möjligheten att radera denna information i framtiden om så önskas togs även hänsyn till lagstiftningen kring GDPR (Datainspektionen, 2019).

## 4.8 Trovärdighet och transparens

För en kvalitativ studie som bygger på intervjuer blir reliabilitet och validitet inte lika viktigt. Istället lades fokus på att uppnå en hög trovärdighet och transparens för den genomförda studien. För att upprätthålla en hög grundnivå av trovärdighet hämtades det empiriska materialet i studien från primära källor i form av intervjuer samt de offentligt publicerade dokumenten som respektive kommun haft tillgängligt. Genom att intervjuerna spelades in samt att det empiriska materialet stämdes av med intervjusubjekten innan publicering undveks också eventuella misstolkningar.

Däremot kan det lägre antalet respondenter och den korta tidsperiod där intervjuerna genomfördes leda till vissa ifrågasättanden. Om andra respondenter hade valts som representanter för de studerade kommunerna finns risken att de skulle ge en annan bild av situationen. Samtidigt kan detta i teorin även ske med samma respondenter vid upprepade intervjuer eftersom svaren kommer från individer vars uppfattningar och kunskap kan variera över tid. Denna risk ansågs däremot vara relativt låg då merparten av frågorna syftade till hur konkreta processer ser ut och alltså inte bygger på åsikter eller värderingar.

Att använda en relevant metod och att kunna göra korrekta analyser var sedan viktigt för att uppnå hög transparens. Eftersom frågeställningarna inte gick att besvara enbart genom att studera tryckta källor ansågs intervjuer vara lämpliga för att få tillgång till den information som saknades. Här gjordes noggranna överväganden av vilken information som skulle presenteras i studien för att ge en så objektiv bild som möjligt utifrån innehållet de genomförda intervjuerna.

Till sist kan även den varierande längden på intervjuerna tillsammans med faktumet att en av kommunerna krävde flera intervjuer öppna för diskussion om lika förutsättningar mellan kommunerna. De frågor som på förhand fanns med i intervjumaterialet besvarades dock i fyra av fem fall varför detta inte ansågs ha någon påverkan på de kortare intervjuerna samtidigt som syftet med de extra intervjuerna för kommun C enbart var att komplettera obesvarade frågor.

Genom att beakta dessa aspekter samt undvika generalisering av respondenters personliga tolkningar eller åsikter under intervjuerna kunde sedan slutsatser dras i analysen och diskussionen utan att försämra studiens trovärdighet och transparens.

## 5 Intervjustudie

---

*Resultaten i detta avsnitt baseras på genomförda intervjuer med representanter från fem olika kommuner samt innehållet i offentliga styrdokument som markanvisningspolicys, inbjudan till anbudsanvisningar och kravspecifikationer. De intervjuade respondenterna besitter olika roller inom exploatering på respektive kommun men bedöms ha kunnat ge en generell överblick för markanvisningsprocessen inom kommunen. För kommun C krävdes flera intervjuer på grund av tidsbrist samt obesvarade frågor (se beskrivning och tabell i avsnitt 4.4).*

---

### 5.1 Markanvisningsmetoder

Hur beslut om markanvisning tas bygger på förutsättningarna som finns inom kommunen och generellt kan anvisningsmetoder delas in i kategorierna anbudsanvisning och direktanvisning (se avsnitt 2.1.3). Denna första del av empirin beskriver vilka markanvisningsmetoder som används, hur processen för dessa ser ut samt hur respektive kommun motiverar valet av anvisningsmetod. Begrepp för en anbuds metod som inkluderar andra faktorer än pris benämns både anbuds förfarande eller jämförelse förfarande i olika kommuner men den senare termen används genomgående i denna text för att förenkla jämförelsen.

#### 5.1.1 Kommun A

Riktlinjerna för markanvisningar i kommun A nämner tre alternativa metoder där direktanvisning och jämförelse förfarande är de två vanligast förekommande metoderna medan tävlings förfarande främst används vid särskilda projekt som starkt påverkar stadsbilden, eller som på annat sätt är speciella.

##### Anbudsmetoder

Enligt respondent A har jämförelse förfarande med fast pris på marken fram till tidpunkten för intervjun varit den metod som använts mest i kommunen där inkomna förslag kan utvärderas på kvaliteter som arkitektonisk kvalitet, hållbarhet, upplåtelseform, utformning etc. Besluts vägen för ett förslag uppgavs sedan vara relativt rättfram. Vid anbuds anvisningar (Figur 3) inkommer en ansökan till mark- och exploateringsavdelningen för att därefter utvärderas av en utsedd jurygrupp bestående av ett antal kommunala tjänstemän med olika kompetenser. Denna grupp uppgavs av respondent A variera från projekt till projekt men några typexempel på inkluderade roller är mark och exploatering, arkitekt, plan, miljö, teknik och näringsliv. Innan bedömningen genomförs kan även synpunkter från personer utanför gruppen tas med till de interna diskussionerna för att få ett perspektiv utifrån. Jurygruppens bedömning går sedan via en ledningsgrupp innan förslaget tas upp i kommunstyrelsen för beslut.



Figur 3. Illustration av anvisningsprocessen för jämförelse förföanden och markanvisningstävlingar i kommun A.

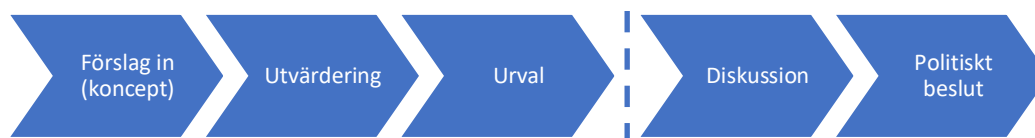
Valet av fast markpris i anbudsanvisningarna grundar sig främst på risken att inte få den bästa produkten där respondent A bland annat uppgav att:

*”Vårt intresse är att få det som staden behöver över tiden, kanske inte det som ger mest pengar just vid försäljningen”.*

Vidare upplevde respondent A att ett generellt problem med anvisning i konkurrens är att kommunen ofta känner sig låsta till det vinnande förslaget och att det trots nya krav eller förändringar under projektets gång, exempelvis vad som efterfrågas av marknaden, inte kan göras avsteg från de kriterier som användes vid markanvisningen.

### Direkt metod

Däremot går kommunen enligt respondent A mot fler så kallade ”annonserade direktanvisningar” (Figur 4) där byggherrarna ombeds lägga mindre tid på detaljerna i själva ansökan och istället fokusera på att visa upp sin ambition för den aktuella platsen. I grunden följer denna metod principen för en vanlig direktanvisning där intressanta förslag diskuteras vidare med byggherrarna men appliceras här på specifika platser där kommunen går ut med initiala förutsättningar och kravställningar.



Figur 4. Illustration av anvisningsprocessen för annonserade direktanvisningar i kommun A.

För direktanvisningar finns generellt en något större flexibilitet då det inte utses någon officiell jurygrupp som ska bedöma förslaget. Respondent A uppgav att direktanvisningar är mera likt en ren förhandling mellan en informell bedömningsgrupp och byggherren varvid detta även leder till en mer subjektiv bedömning av förslaget. Detta ska förhoppningsvis öka flexibiliteten och öppna för möjligheten att forma projektet under förhandling mellan byggherren och kommunen.

Direktanvisning kan användas på unika platser där kommunen vet precis vad som önskas eller där uppfattningen är att endast ett par aktörer klarar av att genomföra projektet. Enligt riktlinjerna kan metoden även användas av kommunen om en byggherre kommer med idéer eller utformningar som anses var nyskapande och unika eller i fall där en fastighet tidigare försökt markanvisats i konkurrens men utan framgång.

### Tidsaspekten

Respondent A uppgav vidare att samtliga anbudsanvisningar hittills tilldelats efter att färdig plan tagits fram, främst på grund av en vilja att kontrollera utvecklingen i kommunen samt ett lågt intresse från byggherrar att vara delaktiga i planarbetet. Enligt respondent A upplever kommunen dock att det minskade reseavståndet till närliggande tillväxtregioner även gjort att det blivit mer intressant för byggherrar att etablera sig i kommunen. Därför har det internt börjat diskuteras kring möjligheterna att anvisa tidigare i processen för att både nyttja den kompetens som byggherrar besitter samt att få bättre resultat i slutändan genom att anpassa



planen till byggherren redan från början. Respondent A lyfter också fram att kommunen har haft vissa problem med "oseriösa aktörer" vilket förhoppningsvis minimeras i och med denna princip. Direktanvisningar har hittills bara tilldelats efter färdig plan men enligt respondent A kan det bli aktuellt med variationer i framtiden.

## 5.1.2 Kommun B

De markanvisningsmetoder som används i kommun B är jämförelseförfarande och direktanvisning där kommunens riktlinjer för markanvisningar uppger att det också kan förekomma en kombination av de två.

### Anbudsmetoder

I processen för jämförelseförfärdanden (Figur 5) tas inkomna förslag emot av berörd förvaltning som sätter ihop en utvärderingsgrupp bestående av funktionerna mark och exploatering, stadsbyggnad, arkitekt och energi där ett antal av dessa roller fylls av externa konsulter. I förslagen önskas dock inte några ritningar utan syftet är här att få en bild av genomförda referensprojekt och ambitionerna. Respondent B uppgav att kommunen efter lagen om förbud mot kommunala särkrav från 2015 valt att inte ställa några specifika krav när det gäller fokusområden som exempelvis utformning, gestaltning och hållbart byggande och sade vidare att:

*"Vi vände på frågan i våra markanvisningar och ställde till exempel frågan 'Hur kommer ni som byggherre att jobba med hållbart byggande?'".*

Utvärderingsgruppen bedömer och poängsätter det inskickade materialet och efter ett första urval bjuds ett antal aktörer in till dialog där en diskussion förs kring eventuella frågeställningar, något som respondent B menade är ett sätt att undvika missuppfattningar. Efter detta sker en eventuell justering av poängsättningen där vinnande förslag sedan föreslås för en politisk nämnd som tar beslutet om att genomföra markanvisningen eller inte. Denna förändring har enligt respondent B lett till nya lösningar och förslag med högre kvalitet än vad som var målet från början.



Figur 5. Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseförfärdanden i kommun B.

Vidare tilldelas näst intill samtliga markanvisningar genom jämförelseförfärdanden med fast markpris då politiken ställt det som krav och detta anses vara det mest rättvisa för byggherrar som vill etablera sig i området. Generellt undviker kommunen ordet "tävling" eftersom detta anses leda till överambitiösa förslag som i slutändan sällan går att genomföra enligt det presenterade förslaget.

## Direkt metod

Samtidigt som utvecklingen gått från förtätning till en utökad exploatering av större områden så finns dessutom en vilja att kontrollera framväxten i kommunen varför direktanvisningar endast blir aktuella vid väldigt unika idéer med hög kvalitet på genomförande. För dessa anvisningar är processen något kortare då en beredningsgrupp internt bedömer förslaget innan det går vidare för politiskt beslut. Enligt riktlinjerna kan beslut om direktanvisning under vissa förutsättningar även fattas på tjänstemannanivå.

## Tidsaspekten

Respondent B uppgav också att ca 80% av markanvisningarna tilldelas efter färdig plan, så länge platsen inte innefattar någon form av osäkerhet där behov av samspel med aktuell byggherre behövs.

### 5.1.3 Kommun C

Kommun C, som är den största av de studerade kommunerna, har fyra metoder angivna som alternativ för markanvisning i riktlinjerna och enligt respondent C1 är de vanligast förekommande i ordningen direktanvisning, jämförelseförfarande, anbud på pris och sist tävlingsförfarande.

## Anbudsmetoder

Både jämförelseförfäranden och tävlingsförfäranden tillämpas med fast pris på marken men respondent C3 menade att:

*”Distinktionen däremellan är lite svår att dra och jag kan själv inte säga vad som är skillnaden”.*

Tidigare har det heller inte funnits några definierade regler för hur processen i praktiken ska gå till för dessa metoder men kommunen har det senaste året tagit fram riktlinjer som ska appliceras framöver. Enligt dessa ska processen för jämförelseförfäranden (Figur 6) delas upp i två faser. Ett inskickat förslag behandlas då i första hand av en beredningsgrupp bestående av tre projektledare och enhetschefer från exploateringsavdelningen i samråd med fyra representanter från stadsbyggnad. Den första fasen har syftet att kontrollera att byggherren uppfyller vissa prekvalificeringskrav samt att försöka fånga ambitionen. Beslut om att gå vidare till nästa steg tas sedan av en ledningsgrupp från exploatering varefter utvalda aktörer ombeds skicka in mer material till fas två där fokus läggs på utformningen och den specifika platsen. Utvärderingen genomförs sedan av en bedömningsgrupp med 3-4 representanter från exploatering blandat med stadsbyggnad samt personer med expertis inom exempelvis miljö, arkitektur, landskap och trafik utifrån behov. Efter genomförda analyser ges ett sammanfattat tjänsteutlåtande till den politiska nämnden som tar beslut om markanvisning.



Figur 6. Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseförfäranden och markanvisningstävlingar i kommun C.

Respondent C1 menade att jämförelseförfaranden främst används när kommunen upplever ett behov av att göra en rättvis bedömning mellan byggherrar som visat intresse för en specifik plats. Då byggherrar ofta skickat in förslag med olika detaljeringsnivåer väljer kommunen vanligen att gå ut till dessa med gemensam information om vad som efterfrågas för att på så sätt kunna genomföra en rättvis bedömning.

Processen för tävlingsförfaranden i kommunen uppgavs av både respondent C1 och C3 i stora drag vara liknande som för jämförelseförfaranden med skillnaden att det i tävlingsförfaranden ställs något högre krav på formaliteten och bedömningen. Respondent C1 uppgav bland annat att kommunen i jämförelseförfaranden inte alltid vet vad de är ute efter och menade att:

*”I jämförelseförfaranden behöver vi kanske inte vara lika transparenta {inte i inbjudan beskriva exakt hur bedömningen kommer genomföras} och det är inte lika regelstyrt”.*

Enligt respondent C1 används tävlingsförfaranden i situationer där kommunen gärna får medial uppmärksamhet samt extra marknadsföring. Till skillnad från jämförelseförfaranden läggs därför tävlingar oftast upp med en öppen inbjudan till alla byggherrar som är intresserade. Den fjärde metoden, anbud på pris, förekommer enligt respondent C1 oftast i syfte att göra en marknadskoll på markens värde när nya områden exploateras.

#### Direkt metod

Vid direktanvisning ligger enligt respondent C2 ett stort ansvar hos aktuell projektledare inom kommunen som efter ett initialt studerande av platsens lämplighet och direkta hinder sedan stämmer av förslagets innehåll med exploatering, miljö och stadsbyggnad. Om projektet anses genomförbart och byggherren lever upp till de grundläggande kraven läggs förslaget i detta fall fram för beslut hos en politisk nämnd. För att en direktanvisning ska bli aktuell ställs ofta krav på faktorer som effektivitet, erfarenhet, kvalitet på förslaget samt att det inte finns tillräckligt många bra förslag för att genomföra ett jämförelseförfarande eller en markanvisningstävling. Ibland kan det handla om att kommunen under en längre tid har samtalat om en plats med en byggherre varför respondent C1 menade att det ”känns rättvist och rimligt” att direktanvisa då den aktören visat sig lämplig.

#### Tidsaspekten

Gällande tidsaspekten är det vanligaste att markanvisningar görs innan planarbete inleds alternativt under pågående planarbete om det gäller ett specifikt fokusområde inom kommunen. Respondent C1 upplevde att det generellt är lätt att få byggherrar att driva plan i kommunen, varför detta ofta blir aktuellt. Samtidigt ser kommunen gärna att fler aktörer får chansen att etablera sig och har framöver ambition att stötta detta genom att stå för de tidiga delarna av planarbetet. Vidare påpekade dock respondent C1 problemet med utdragna planprocesser där byggherrar som tilldelats markanvisning av olika anledningar inte längre kan eller vill leverera det som överenskommit sedan tidigare. Trots att kommunen helst inte vill frånga det ursprungliga förslaget finns en önskan att få projektet genomfört inom en viss tid vilket i dessa fall leder till en diskussion där man försöker hitta en lösning som är likvärdigt bra och som inte överträffas av något annat förslag.

## 5.1.4 Kommun D

I riktlinjerna för markanvisningar i kommun D uppges att tre olika metoder används; direktanvisning, tävlingsförfarande och jämförelseförfarande. Den sistnämnda används främst för anbud på enbart pris och förekommer oftast vid försäljning av mark för en- eller tvåbostadshus.

### Anbudsmetoder

Enligt respondent D genomför kommunen regelbundna markanvisningstävlingar (Figur 7) där antalet beror på hur många markanvisningar som tilldelats under året samt vilka områden och projekt som är aktuella. Inskickade förslag tas emot och utvärderas av en projektgrupp vars sammansättning varierar beroende på projektets storlek. Projektgruppen består vanligtvis av 5-6 personer från aktuella förvaltningar med kompetenser som motsvarar de krav och sakfrågor som tas upp i tävlingsprogrammet. Dock innehåller gruppen enligt respondent D alltid en exploateringsingenjör samt någon med expertis inom gestaltning; exempelvis en planarkitekt, landskapsarkitekt eller strategisk arkitekt. Sedan förankras utvärderingen i en styrgrupp från antingen den operativa eller strategiska chefsgruppen med matchande kompetenser till projektgruppen. Det vinnande förslaget förs slutligen fram till politiken där kommunstyrelsen beslutar om marköverlåtelseavtal, ifall färdig detaljplan redan finns, alternativt markanvisningsavtal och fortsatt utveckling av projektet.



Figur 7. Illustration av anvisningsprocessen för markanvisningstävlingar i kommun D.

Tävlingsförförandet ansågs enligt respondent D vara väldigt intressant eftersom det ger många olika idéer samtidigt som det är ett sätt att testa marknadens värdering av både platsen i sig och kommunen i helhet. Samtidigt finns också syftet att marknadsföra ett område och bjuda in aktörer att vara med och utveckla kommunen. I riktlinjerna går att läsa att tävlingar används som tilldelningsmetod där efterfrågan på marken är stor och där kommunen vill få in flera förslag på hur området kan bebyggas.

### Direkt metod

Respondent D uppgav däremot att den vanligaste metoden i kommunen är direktanvisning, främst då tävlingar tar mycket energi att genomföra samtidigt som processen är dyr och risken att inte få någon markanvisning är förhållandevis hög för byggherrarna. I situationer där flera byggherrar visar intresse för samma område bedöms både projektidén och vilken aktör som kommunen anser vara lämpligast att gå vidare och utveckla projektet med. Respondent D lyfte till exempel fram att:

*”Det handlar ju också för byggherrarna att sälja in till oss vad de kan uppnå”.*

Något som särskiljer kommun D från övriga kommuner är dock att det i fallet med direktanvisningar inte används markanvisningsavtal. Om plan- och exploateringscheferna anser

att ett förslag är intressant stäms det först av med politiken varefter ett projekt körs igång utan upprättande av markanvisningsavtal. Efter att projektet lämnats över till den operativa avdelningen sker istället en muntlig överenskommelse som protokollförs och sedan sätts arbetet med detaljplan igång. Enligt respondent D har kommunen på detta sätt med alla kompetenser från start till slut och hela processen från projektidé till färdig byggnad ses som ett projekt.

Tillfällen som kan leda till en direktanvisning uppges i riktlinjerna vara exempelvis när byggherrar kommer med egna initiativ eller när kommunen har mycket projektspecifika krav. Dessutom jobbar kommunen enligt respondent D aktivt med att göra det värdefullt för byggherrar att tävla i kommunen genom att premiera de som gör bra ifrån sig i tävlingar men som inte vinner. Om dessa aktörer anses stå för kommunens värderingar och vision ses gärna ett fortsatt samarbete och det öppnas upp för eventuell direktanvisning i andra projekt.

Fördelarna med direktanvisning är enligt respondent D att kommunen kan välja ut en aktör som antingen har den specifika kompetens som krävs för projektet, en aktör kan uppmuntras att fortsätta sin etablering i kommunen eller för att få en blandning och variation av verksamma aktörer. Dessutom kapas en större möjlighet och trygghet i att utveckla projektet tillsammans med byggherren jämfört med en tävling där det finns en vilja att inte göra avsteg från ramarna i det vinnande förslaget allt för mycket.

#### Tidsaspekten

Markanvisningar via tävling uppgavs av respondent D oftast ske innan planprocessen är påbörjad eller efter att ett planprogram har gått till samråd. Det senare fallet kan användas av kommunen för att få bra underlag samt minimera riskerna inför en tävling samt att få en extra avstämning med myndigheterna och en eventuell opinion. Beroende på bland annat ett projekts komplexitet, omfattning, tillgängliga resurser och konjunktursvängningar kan dock kommunen välja att ta fram en färdig plan innan tävlingen för att försäkra sig om att få aktuella och genomförbara förslag. I fall med direktanvisning tas detaljplan alltid fram tillsammans med byggherren.

### 5.1.5 Kommun E

De tre anvisningsmetoderna som finns beskrivna i riktlinjerna för markanvisning i kommun E är direktanvisning, tävlingsförförande och jämförelseförfarande. Generellt genomför kommunen få markanvisningar per år där respondent E ändå menade att någon form av anbudsanvisning är det vanligaste. Hittills har kommunen även använt sig av pris som en faktor då det på grund av den låga frekvensen av markanvisningar ofta har varit svårt att uppskatta marknadsvärdet på marken på egen hand.

#### Anbudsmetoder

Markanvisningsprocessen för anbudsanvisningar har genomgående en nära koppling till politiken då det vid flertalet tillfällen i processen görs en avstämning med politikerna, den första redan vid inbjudan. Efter godkännande läggs en inbjudan till jämförelseförfarande (Figur 8) ut på marknaden och inkomna förslag behandlas av en bedömningsgrupp på 6-7 personer från respektive samhällsbyggnadssektion inom kommunen. Enligt respondent E varierar rollerna som representeras beroende på projekt men innefattar i princip alltid mark och exploatering,

plan och landskap. Efter bedömning går det vinnande förslaget vidare till en styrgrupp bestående av sektionschefer för att sedan återigen stämmas av med politiska representanter innan det läggs fram för slutgiltigt politiskt beslut i kommunstyrelsen.



Figur 8. Illustration av anvisningsprocessen för jämförelseförändringen i kommun E.

Exempel på en situation där jämförelseförändring blir aktuellt är när det redan finns en färdig detaljplan. Respondent E uppgav vidare att det är priset som är styrande men att det i dessa fall vanligen ställs ett antal prekvalificeringskrav som ska uppfyllas alternativt att:

*”Vi skulle kunna ha anbudsproceduren {jämförelseproceduren} där kommunen har en vision för området och aktörerna utöver priset ska beskriva varför vi ska välja dem och hur de kan bidra till helheten”.*

Markanvisningstävlingar (Figur 9) uppgavs av respondent E användas i de fall det finns en hög komplexitet på platsen alternativt i väldigt attraktiva lägen där intresset från byggherrar är högt samtidigt som kommunen ställer höga krav på framförallt gestaltningen. I genomförda tävlingar fram tills tidpunkten för intervjun har markpriset beaktats i kombination med bedömningen av övriga kriterier. Dock uppgav respondent E att kommunen framöver har ambitionen att införa fler anvisningar med fast pris alternativt en utvärderingsprocess som delas upp i två faser.

I det första steget ska då bedömningsgruppen beakta den övergripande konceptidén samt prisanbudet för att bestämma en kvalificeringsnivå där förslag med för lågt priserbudande selekterats bort. De förslag som kvalificerat sig vidare bedöms sedan med avseende på ytterligare inlämnade skisser och byggherrarna ska då även få möjlighet att uppdatera sitt priserbudande innan politiskt beslut tas.



Figur 9. Illustration av anvisningsprocessen för markanvisningstävlingar i kommun E.

### Direkt metod

Direktanvisningar är enligt respondent E väldigt sällan förekommande i kommunen men hanteras då i ett första steg av den områdesstrategiska avdelningen som sedan tar hjälp av en etableringsgrupp samt en projektidégrupp. Efter godkännande av styrgruppen går förslaget vidare till politiken för beslut. Metoden används sparsamt då kommunen känner en osäkerhet i marknadsvärdet på marken men kan bli aktuellt för förslag med hög unicitet alternativt för mindre projekt som exempelvis förskolor. Respondent E uppgav dock att det inom kommunen

förs diskussion om att i framtiden även direktanvisa till byggherrar som deltagit i en anbudsanvisning men inte vunnit, dels för att ta till vara på kompetensen men även för att ge något tillbaka för deras engagemang.

### Tidsaspekten

Då kommunen i nuläget lägger mycket fokus på framtagandet av större områdesprogram är det vanligaste att markanvisningar tilldelas efter att dessa program tagits fram men innan färdig plan. Respondent E uppgav dock att det finns en ambition att i framtiden även markanvisa senare i planprocessen då det finns en strävan att kontrollera utvecklingen av kommunen samt att skapa en större variation och möjliggöra för fler mindre aktörer att etablera sig.

## 5.2 Utvärdering av anbud

I samtliga av de studerade kommunerna ställs först ett antal prekvalificeringskrav på intresserade byggherrar för att över huvud taget vara aktuella för en markanvisning. I situationer med markanvisning i konkurrens, benämnt anbudsanvisning i tidigare teori, står kommunen sedan inför en utvärderingsprocess där en eller flera anbud ska väljas ut. Denna empiridel har för avsikt att beskriva hur denna utvärderings- och bedömningsprocess ser ut i respektive kommun.

### 5.2.1 Kommun A

När det gäller de grundläggande förutsättningarna som till exempel ekonomisk stabilitet, genomförandekraft och kvalitets- och miljöprofil används en utförlig checklista som byggherrar kan stämma av med inför en anbudsanvisning. Då kommunen främst använder sig av ett fast markpris blir även detta ett prekvalificeringskrav som intresserade byggherrar behöver uppfylla. Kommunen bedömer då en rimlig marknadsmässig prisnivå och utvärderingen görs sedan på övriga projektkriterier.

Respondent A uppgav dock att det ännu inte finns något standardiserat system inom kommunen för hur övriga kriterier ska bedömas och att:

*”Vi har inte riktigt landat exakt hur vi ska få ut en rättvis bedömning”.*

Istället är det upp till medlemmarna i jurygruppen att gemensamt avgöra hur förslagen ska bedömas utifrån kraven som ställts i underlaget. Det finns heller ingen metod för att väga ihop pris och kvalitetskriterier eftersom det primärt används fast pris på marken. Däremot har jurygruppen möjligheten att utgå från innehållet i planbestämmelserna för att se till att projektet går att genomföra.

Kommunens målsättning är att processen ska vara så transparent som möjligt samtidigt som respondent A erkände att det inte går att komma ifrån det personliga tyckandet hos jurymedlemmarna och påpekar att aspekter som byggherrens rykte kan påverka bedömningen. Vidare lyfte respondent A fram mobilitetslösningar och lägenhetsantal som exempel på faktorer som under förhandlingar kan få kommunen att kringgå de initiala kraven. Gällande uppföljning av hur byggherrar under projektets genomförande uppfyller det som

överenskommit i markanvisningsavtalet finns vid tidpunkten för intervjun inget standardiserat system i kommunen, något som enligt respondent A främst beror på resursbrist.

### 5.2.2 Kommun B

Efter att prekvalificeringskraven kontrollerats betygsätter den tillsatta utvärderingsgruppen de inkomna förslagen med hjälp av ett standardiserat poängsystem. Gällande de aspekter där öppna frågor ställs för alternativa lösningar, som exempelvis hållbarhet och gestaltning, utförs en relativ bedömning förslagen sinsemellan. Respondent B uppgav att systemet är utformat så att varje fokusområde delas upp i ett antal konkreta underkriterier som bedöms som antingen uppfylla eller inte. Antalet godkända underkriterier summeras ihop till en totalpoäng och vägs samman med övriga fokusområden. Som standard sker ingen viktning av dessa poäng men detta skulle enligt respondent B kunna ske i mindre förtätningsprojekt där vissa aspekter är av betydande vikt för projektet. Under 2019 kommer det eventuellt bli aktuellt med anvisningar där även markpriset ingår som en rörlig parameter vilket kräver ett modifierat bedömningssystem för att ta hänsyn till detta, något som inte finns på plats när intervjun genomfördes.

Respondent B uppgav vidare att poängsystemet generellt bygger på ca 80% konkreta faktorer, som antingen uppfylls eller inte, medan ca 20% bygger på en bedömning av medlemmarna i utvärderingsgruppen. Gällande bedömningen av mjuka kvaliteter menade respondent B vidare att:

*”Arkitektur kan man inte tävla i men i en markanvisning har vi med det som en parameter och det går ju inte att göra transparent, det är en bedömningssport”.*

Efter första urvalet av byggherrar kan dock totalpoängen ändras i både positiv och negativ bemärkelse med hänsyn till det som kommer fram i den fortsatta dialogen. Om två eller flera förslag hamnar på samma poäng finns möjligheten för utvärderingsgruppen att gå tillbaka och väga förslagen mot varandra. Skulle det fortfarande vara så att det inte går att särskilja förslagen kan det även bli aktuellt att presentera flera förslag för politiken som får ta det slutgiltiga beslutet. Något som kommunen infört efter de senaste markanvisningarna är en utvärderingsprocess där det utöver de utvalda byggherrarna även återkopplades till de byggherrar som inte blivit tilldelade mark i syfte att få reflektioner och åsikter gällande hur processen gått till. Detta har enligt respondent B både givit nyttiga insikter och uppskattats stort av de aktörer som valt att delta.

### 5.2.3 Kommun C

I bedömningen av jämförelseförfaranden och tävlingar är processen uppdelad i flera steg, vilket nämnts i tidigare avsnitt. I fas 1 ber kommunen inte om några detaljerade ritningar utan fokus ligger främst på konceptet och ambitionen i förslagen. Utifrån detta väljs sedan ett mindre antal byggherrar ut som får lägga ytterligare tid på ett utförligare förslag efter kommunens direktiv och kravställningar. Efter att byggherrarna skickat in materialet får de även möjligheten att presentera sin idé där jurygruppen kan ställa kompletterande frågor innan utvärderingen i fas 2 påbörjas.



För tävlingsförföranden definieras syftet och bedömningskriterierna tydligt i förväg och därför används sedan någon typ av poängsättning för att tydligt kunna motivera varför ett visst förslag väljs ut. Däremot finns det enligt respondent C3 inget standardiserat system utan detta anpassas för varje situation, med undantag från prekvalificeringskraven som förslagen behöver uppnå. Eftersom kommunen utvärderar på antingen pris eller andra kriterier finns vidare inget behov av att vikta ihop dessa aspekter.

I en nyligen genomförd tävling genomfördes utvärderingen av förslagen enligt respondent C3 genom att bedömningsgruppen internt diskuterade en poängsättning av de ställda kriterierna på en skala 1–10. I detta fall fanns inga på förhand bestämda poänggränser utan värderingen av de mjuka kriterierna i förslagen gjordes relativt varandra. Respondent C3 uppgav att:

*”Det är ju inte hårda ekonomiska fakta som vi sitter och bedömer i det här läget utan det är en bedömning helt enkelt och då fick vi sitta och ranka vart vi tyckte att de hamnade i förhållande till varandra”.*

Poängen för kriterierna summerades sedan utan viktning till en totalpoäng där högsta poängsumman utseddes till vinnare. I en situation där flera förslag anses vara lika bra kan kommunen enligt respondent C1 exempelvis titta på hur många markanvisningar de aktuella byggherrarna tilldelats tidigare med syfte att skapa en så stor variation i etablerade aktörer som möjligt. Eventuellt kan det också bli aktuellt med ytterligare material från byggherrarna för att särskilja förslagen från varandra. Samtidigt menade respondent C3 att bedömningen är subjektiv och ett beslut diskuteras öppet inom bedömningsgruppen vilket öppnar för flexibilitet i valet av byggherre.

Utöver eventuella påföljder när en byggherre inte levererar i tid finns heller inget specifikt system för uppföljning av kriterierna för en markanvisning i kommunen. Respondent C1 ansåg dock att det höga trycket inom kommunen är tillräckligt för att byggherrar ska bli måna om att leva upp till det som utlovats men lyfter däremot fram riskerna med opportunism i överambitiösa förslag där byggherrar går in med förhoppningar om att kunna skala ner förslaget i senare skeden. En lösning på detta kan då enligt respondent C1 vara att tilldela mark efter färdig plan för att ha tydliga projektramar redan från början.

#### 5.2.4 Kommun D

Utöver prekvalificeringskraven använder kommun D även erbjudet markpris som ett prekvalificeringskrav i utvärderingen. I tävlingar kan priset vara fast och kommunen vill enligt respondent D gärna testa olika modeller men det vanligaste har de senaste åren varit att använda sig av en lägsta prisnivå där byggherrarna får ge högre anbud om de vill. Generellt tävlar kommunen främst på kvalitet och i dessa fall utvärderas först kvalitetsaspekterna för att sedan se hur prissumman, som lämnas in i ett slutet kuvert, spelar in. För att godkännas behöver prissumman bara nå upp till lägstanivån men skulle två eller flera förslag få en likvärdig kvalitetsbedömning kan det högsta priset avgöra vilket förslag som vinner tävlingen.

Vid bedömningen av projektkriterierna används en poängsättning som diskuteras fram i projektgruppen. Enligt respondent D kan medlemmarna i gruppen behöva poängsätta olika aspekter med avseende på sakkompetens men gruppen resonerar och går i slutändan igenom bedömningen tillsammans. Däremot finns inga definierade poängskalor utan dessa kan variera

mellan tävlingarna och exempelvis utgörs av 1–3, 1–5 eller grön/gul/röd. Respondent D uppgav vidare att projektgruppen försöker sätta förutbestämda poänggränser men påpekar att:

*”Även om vi har en ambition i bedömningen så blir det alltid mer en sakdiskussion när man väl har förslagen, det kan komma upp sådant som vi inte märkt och det blir också i förhållande till varandra”.*

I fall där ett eller flera projektkriterier anses extra relevanta kan även viktning av dessa bli aktuellt. Genom att en exploateringsingenjör följer med hela projektprocessen från start till slut ansåg respondent D vidare att kommunen har bra rutiner för uppföljning av markanvisningsavtalet där det hela tiden finns ett nära samarbete mellan exploateringsingenjören och planarkitekten.

### 5.2.5 Kommun E

För markanvisningstävlingar ställs utöver prekvalificeringskriterierna även krav på arkitekturritningar och koncept för utformning som bedöms tillsammans med prisanbudet. Då prisnivån omvandlas till en poäng vid utvärderingen innebär denna möjlighet enligt riktlinjerna att justering till lägre pris därmed kan medföra en lägre totalpoäng.

Vanligen diskuteras bedömningen av kriterierna genom exempelvis workshops där de olika kriterierna poängsätts på en skala. Inom bedömningsgruppen finns en öppen diskussion där respondent E ansåg att vissa roller som exempelvis exploatering, plan och landskap har något större inflytande och att:

*”Det sker i slutändan i konsensus i vilket fall men det har funnits arbetsgrupper där de tyngre rollerna har poängsatt inför en workshop och sen har man diskuterat utifrån sin kompetens”.*

I kommunen finns dock inget standardiserat system för hur poängsättningen går till men respondent E uppgav att den rimligtvis sker av kvaliteterna i förslagen relativt varandra. Kommunen har utöver detta även vissa styrdokument för exempelvis arkitekturstrategi som ligger till grund för bedömningen.

I de fall pris är en faktor kvantifieras summan till en poäng på motsvarande skala och viktas sedan mot övriga kriterier. Här var respondent E inte medveten om några specifika riktlinjer men uppgav att det i den senaste genomförda tävlingen användes en 50/50-viktning. På grund av det låga antalet markanvisningar i allmänhet har kommunen sällan hamnat i situationer där flera förslag anses vara jämbördiga och har på så sätt inte behövt någon metod för att särskilja dessa. Projektets förutsättningar regleras i ett markanvisningsavtal och genomförandeavtal men i de fall förutsättningarna förändras under projekttiden har kommunen enligt respondent E kommit fram till en lösning efter dialog med byggherren.

## 5.3 Sammanställning av intervjuer

Tabell 2. Sammanställning av primära resultat från intervjuerna.

	KOMMUN A	KOMMUN B	KOMMUN C	KOMMUN D	KOMMUN E
<i>Tillämpade mark-anvisningstyper</i>	Jämförelseförfarande Annonserad direktanvisning Tävlingsförförande	Jämförelseförfarande Direktanvisning	Direktanvisning Jämförelseförfarande Anbud på pris Tävlingsförförande	Direktanvisning Tävlingsförfarande Anbud på pris	Jämförelseförförande Tävlingsförförande Direktanvisning
<i>Principer för markpris i anbudsanvisningar</i>	Fast pris	Fast pris	Fast pris (om inte anbud på enbart pris)	Minimnivå som behöver uppfyllas i separat bud (om inte anbud på enbart pris)	Pris som rörlig faktor i anbud
<i>Vanligaste tidpunkten för markanvisning</i>	Efter färdig detaljplan	Ca 80% efter färdig detaljplan	Innan påbörjat detaljplanearbete	Innan påbörjat detaljplanearbete	Innan påbörjat detaljplanearbete
<i>Standardiserat system för poängsättning</i>	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
<i>Sista beslutsinstans</i>	Kommunstyrelsen	Facknämnd/ tjänstemannabeslut	Facknämnd	Kommunstyrelsen	Kommunstyrelsen
<i>Utvärderings-process anbud</i>	<i>Jämförelse/tävling</i> 1. Förslag in 2. Utvärdering 3. Politiskt beslut	<i>Jämförelse</i> 1. Förslag in (koncept) 2. Bedömning poäng/checklista 3. Urval 4. Dialog 5. Ny bedömning 6. Politiskt beslut	<i>Jämförelse/tävling</i> 1. Förslag in (koncept) 2. Utvärdering 3. Urval 4. Nytt material (skisser) 5. Bedömning 6. Politiskt beslut	<i>Tävling</i> 1. Förslag in 2. Utvärdering kvalitet 3. (Bedömning pris) 4. Politiskt beslut	<i>Jämförelse</i> 1. Förslag in 2. Utvärdering 3. Politisk avstämning 4. Politiskt beslut  <i>Tävling</i> 1. Förslag in (koncept + pris) 2. Selektionering på pris 3. Utvärdering 4. Urval 5. Nytt material (skisser + pris) 6. Bedömning 7. Politiskt beslut

## 6 Analys

---

*I denna del analyseras resultaten från intervjustudien med utgångspunkt i den teori som presenteras i tidigare avsnitt. Först eftersöks hur förutsättningarna och valet av markanvisningsmetoder förhåller sig till tidigare studier för att vidare analys av hur utvärderingen av anbud går att koppla till teorin för sammansättning av en beslutsgrupp, grupptänkande samt framtagande av alternativ. Avslutningsvis analyseras även hur markanvisningsprocessen i kommunerna kan relateras till den rationella beslutsprocessen. Detta ligger sedan till grund för den avslutande diskussionen i nästa avsnitt.*

---

### 6.1 Markanvisningsmetoder

Först och främst visade resultaten i denna studie på en tydlig variation mellan kommunerna i valet av markanvisningsmetoder. Även om Caesar (2016) menar att direktanvisning är den mest använda formen för markanvisning uppgav respondenter från två av fem kommuner (kommun B och E) att de knappt tillämpar metoden. Beslutet bakom den lägre tillämpningen av direktanvisningar motiverades av respondenterna genom att det antingen finns en osäkerhet kring markens värde eller ett fokus på exploatering av större områden. Detta minskar motivationen för byggherrar att på eget initiativ anmäla intresse för en plats, vilket enligt Caesar (2016) är den vanligaste utgångspunkten för direktanvisningar. Undantaget är kommun C, som trots uppgifterna om att flera byggherrar på eget initiativ ofta skickar in förslag på samma plats, fortfarande lyckas hålla en hög grad av direktanvisningar.

Viljan att kontrollera exploateringen är även kopplat till tidsaspekten. En gemensam nämnare för de kommuner som oftast anvisar efter färdig detaljplan (kommun A och B) är dock att dessa kommuner i liten utsträckning tillämpar direktanvisning. Vidare uppgav respondenterna från båda dessa kommuner att respektive kommun är mån om att kontrollera exploateringen, något som överensstämmer med Ceasars (2016) analys om en starkare förhandlingsposition vid senareläggning av markanvisningen.

Ytterligare en aspekt som skiljer sig mellan kommunerna är principerna för markpriset. Tre av kommunerna (C, D och E) tillämpar anbud på enbart pris som markanvisningsmetod där de två senare även använder priset som en faktor tillsammans med andra kriterier i övriga metoder. Vanligen används prisanbud när kommunen har en dålig uppfattning om marknadsvärdet eller ser en möjlighet att få in mer pengar i attraktiva lägen. Precis som Bergman och Lundberg (2013) påpekar i sin studie så motiverar kommun A, B och C valet av fast pris, när andra aspekter spelar in, med att detta ger den bästa möjliga kvaliteten. Däremot saknar alla tre kommuner riktlinjer för viktning av kriterierna i förslag som enbart ska utvärderas på kvaliteter, vilket lyfts fram som en av de största utmaningarna av Bergman och Lundberg (2013). Både respondenterna från kommun B och C uppgav att det som standard inte tillämpas någon viktning av enskilda kriterier vilket leder till att indelningen och definieringen av kriterierna istället får en avgörande roll för resultatet i en eventuell bedömning.

I kommun D och E, där anvisningarna kombinerar markpris med övriga kvaliteter, får principerna för hur dessa aspekter vägs ihop stor betydelse för utfallet av bedömningen. Kommun D tillämpar dock en modell som inte nämns av Bergman och Lundberg (2013) där priset utvärderas i ett separat skede och enbart behöver nå upp till en förutbestämd

minimnivå. I kommun E däremot, är priset en rörlig faktor under hela utvärderingsprocessen och det framkommer att summan omvandlas till ett värde som sedan viktas ihop med övriga kvalitetsvärden. Detta sätt att väga samma pris och kvalitet rekommenderas inte av Bergman och Lundberg (2013) som menar att det är mer fördelaktigt att göra tvärt om, att omvandla kvalitetstillskottet till kronor. Den huvudsakliga orsaken till detta är just problemet med komplexitet och transparens för den avslutande viktningen av prisvärdet med övriga kvaliteter, något som kommun D saknar tydliga riktlinjer för.

En avslutande aspekt att beakta är att valet av anvisningsmetod indirekt påverkar vilka alternativ som kommunen senare får möjlighet att utvärdera. Till exempel riktas jämförelseförfaranden i kommun C oftast till de byggherrar som tidigare visat intresse för en plats till skillnad från ett tävlingsförfarande som oftast går ut med en öppen inbjudan på marknaden. Vidare diskuterar flera kommuner kring möjligheten att direktanvisa till byggherrar som visar framfötterna i tävlingar, vilket då minskar möjligheterna för alternativa lösningar på aktuell plats. Detta gäller visserligen för direktanvisningar generellt.

## 6.2 Utvärdering av anbud

För alla typer av markanvisningar uppgav samtliga respondenter att det finns ett antal underliggande prekvalificeringskriterier som byggherrar behöver uppfylla för att vara aktuella för en eventuell markanvisning. I och med detta appliceras det implicita angreppssättet för framtagande av alternativ som Zionts (1979) lyfter fram då kommunerna gör ett tidigt försök till selektering av marknaden genom att definiera ett antal begränsningar.

En tydlig trend bland kommunerna är sedan att dela in bedömningsprocessen i flera faser där kommun A, C och E har börjat titta på detta. Vidare kan denna uppdelning ses som ytterligare ett implicit urval med syftet att slippa bedöma samtliga alternativ. I flera av kommunerna, exempelvis för annonserade direktanvisningar i kommun A och jämförelseförförande i kommun B, följs inskickade förslag också upp med någon form av dialog eller diskussion som leder till nya lösningar längs vägen, något som både Zionts (1979) och Brunsson (1982) belyser som vanligt förekommande i beslutsprocesser. Liknande påpekade även respondent C1 att kommunen inte alltid vet vad de är ute efter från början av ett jämförelseförfarande vilket då i grunden utgår från att lösningar ska uppkomma senare.

För själva bedömningen råder en generell osäkerhet bland respondenterna gällande hur denna går till. Undantaget är kommun B som har utvecklat en tydlig mall för poängsättning där kriterier checkas av som uppfyllda eller ej vilken sedan summeras ihop till en totalpoäng. Respondenterna i övriga kommuner uppgav att det inte finns några definierade riktlinjer för hur varken bedömning eller viktning av kriterier ska genomföras, varför detta lämnas till varje enskild bedömningsgrupp att utforma. Just denna interna otydlighet och variation mellan kommunerna är en av slutsatserna som lyfts fram av Axelsson (2018) där det också påpekas att detta försämrar transparensen mot byggherrarna.

Gemensamt för samtliga kommuner är vidare att medlemmarna i gruppen som bedömer och utvärderar anbuderna besitter olika roller inom samhällsbyggnad med syftet att inkludera flera perspektiv, något som är en av de fyra faktorerna för effektivt beslutsfattande enligt Heracleous (1994). Längst går kommun B som utöver kommunala tjänstemän även tar in ett antal externa

konsulter. Generellt uppger respondenterna att bedömningen utförs gemensamt eller i någon form av konsensus men det framkommer även att vissa indelningar av bedömningen görs utefter expertkompetens. Bland annat påpekade respondent B att arkitekterna har det övergripande ansvaret för bedömning av gestaltningen. Även i kommun D och E påpekades det att gruppmedlemmar kan behöva bedöma separata aspekter och enligt respondent E har det hänt att tyngre roller som exploatering, plan och landskap har poängsatt i förväg innan gruppen samlas. Något som inte framkommer är dock ifall huvudansvaret och rollen som medlare, vilken Heracleous (1994) nämner, varierar inom gruppen för att motverka trångsynthet.

Vidare uppfyller bedömningsgrupperna i respektive kommun flera av förutsättningarna för grupptänkande, beskrivet av Janis (1982). Även om flera kompetensområden representeras i bedömningsgruppen är det bara i kommun B som det uppgavs att externa konsulter från privata sektorn bjuds in vilket utgör en risk för homogenitet bland medlemmarna. Gruppen sitter oftast också isolerad under bedömningsfasen samtidigt som standardiserade system saknas och pressen på att slutföra projekten är stor. I och med att bedömningen ofta diskuteras i grupp är det heller inte uteslutet att vissa roller får ett större inflytande. Däremot öppnar flera kommuner för input utifrån samtidigt som det presenterade förslaget oftast stäms av med en ledningsgrupp eller politiken innan beslut ska tas, något som kan motverka grupptänkandet.

### 6.3 Relation till rationella beslutsprocessen

Med avseende på hur processen för markanvisningar i kommunerna följer den rationella beslutsprocessen kan en distinktion göras mellan de två principerna för anbudsanvisningar och direktanvisningar. Att notera är att analysen nedan grundar sig på respektive process för en redan vald metod och inte på beslutsprocessen för vilken metod som bör tillämpas inom aktuell anvisning. De alternativa lösningarna i den rationella beslutsmodellen motsvaras därför i denna analys av inskickade projektförslag från byggherrar.

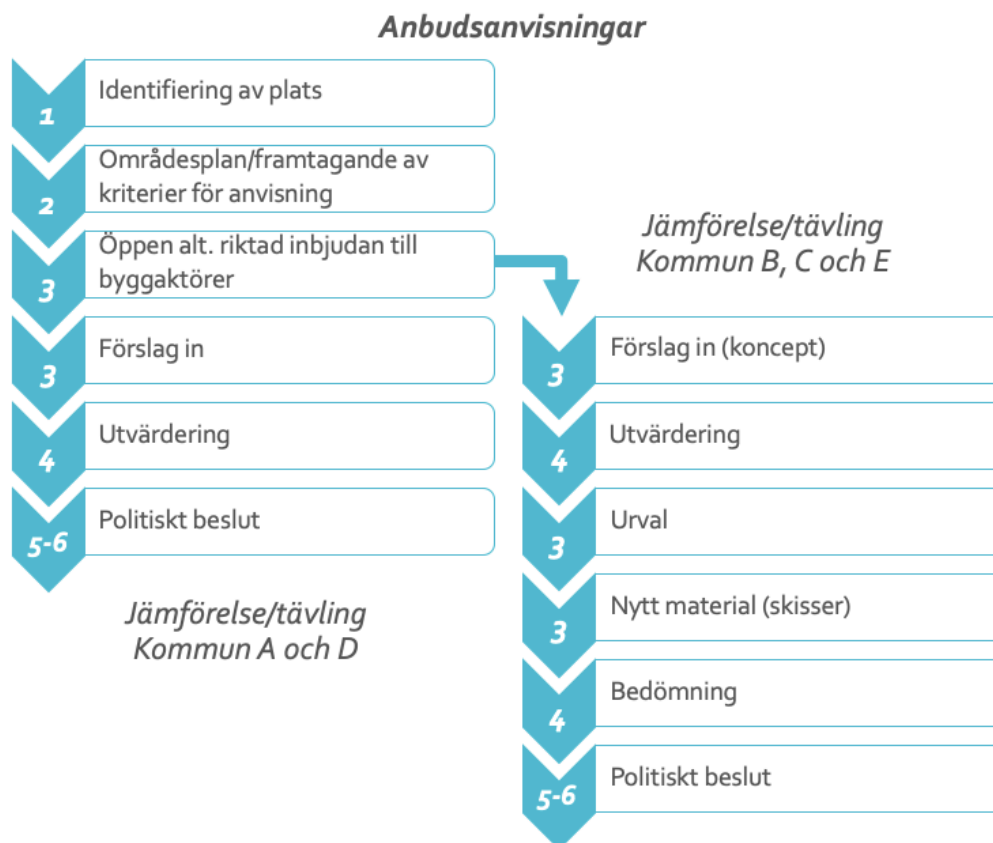
#### **Den rationella beslutsprocessen (Brim et al. 1964):**

1. *Definiering av problemet*
2. *Insamling av information och fastställande av mål*
3. *Framtagande av alternativa lösningar*
4. *Utvärdering av alternativ och dess konsekvenser*
5. *Beslut om bäst lämpade alternativ för att uppnå målen*
6. *Införande av beslutat tillvägagångssätt*
7. *Uppföljning av resultatet med avseende på uppsatta mål*

#### 6.3.1 Anbudsanvisningar

För de två vanligaste formerna av anbudsanvisningar som kommunerna tillämpar, jämförelseförörande och tävlingsförörande, är det kommunen som initierar en anvisning och den föregås ofta av någon form av områdesplan eller initial utredning av platsen. Detta motsvarar steg 1 och 2 i den rationella beslutsprocessen men appliceras tydligast i tävlingsföröranden då flera kommuner uppgett vikten av tydlighet och transparens i förfrågningsunderlagen. Beroende på jämförelseförörandens omfattning kan framförallt fastställandet av projektmål i steg 2 göras mer vagt där bland annat respondent C1 uppgav att kommunen inte alltid behöver veta vad som eftersöks på förhand.

Steg 3 innefattar framtagandet av alternativa lösningar vilket också är det nästa naturliga steget i kommunernas processer. Detta görs vanligen via en öppen inbjudan i tävlingsförfaranden eller eventuellt riktat till specifika aktörer i vissa jämförelseförfaranden. Däremot finns det en klar skillnad i bedömningsprocessen för de skickade förslagen. Kommun D, som främst arbetar med tävlingsförfaranden, är tillsammans med kommun A de kommuner som tydligast följer den rationella beslutsprocessen med en initial kravställning som leder till en enskild bedömning av förslagen (se Figur 10).



Figur 10. Relation till den rationella beslutsprocessen (Brim et al. 1964) för anbudsanvisningar.

Dock tillämpas i tre av fem kommuner (B, C och E) en metod som i en första fas enbart tar hänsyn till det övergripande konceptet, vilket utöver steg 3, framtagandet av alternativ, även påverkar steg 4 i processen. Bland annat beskrev respondenterna hur anvisningsprocessen i kommun B, C och E tydligt är uppdelad i två faser. Då förslagen ges möjlighet att kompletteras alternativt diskuteras genom fortsatt dialog, upprepas också steg 3 och 4 där nya förslag och bedömningar sker iterativt (Figur 10). Denna beskrivning motsvarar mer den förenklade modell som Lindblom (1959) implicerade där målen som sätts upp tidigt finns kvar under beslutsprocessen och hela tiden vägs in i utvärderingen. Möjligheten till dialog och nya bedömningar av förslagen grundar sig enligt flera respondenter på viljan att säkerställa uppfyllelse av projektmålen.

Samtliga kommuner går sedan vidare genom att följa steg 5 och 6 på liknande sätt genom att välja ut det förslag som anses uppfylla projektmålen bäst. Vidare tas ett politiskt beslut i kommunstyrelse eller facknämnd för att bekräfta valt förslag, vanligtvis genom ett markanvisningsavtal. I metoderna som använder sig av poängsättning är det dock inte

garanterat att det vinnande förslaget är det som uppfyller projektmålen på bästa sätt. Detta eftersom beslutet om bästa förslag inte görs med avseende på projektmålen direkt utan grundat på den högsta totalpoängen, vilken är beroende av både viktning av kriterier och hur poängskalorna graderas.

Gällande det 7:e steget, uppföljning, finns generellt inga standardiserade system i kommunerna. Utöver påföljder vid eventuella förseningar är det främst dialog och återkoppling som används tillsammans med riktlinjerna i markanvisningsavtalet. Kommun D utmärker sig dock genom att ha en exploateringsingenjör delaktig från start till slut för att säkerställa uppföljning av just avtalet. Däremot saknas i övriga kommuner tydliga hållpunkter som säkerställer att innehållet i förslagen följer med till de färdiga projekten. För anvisningar som genomförs med anbud på enbart pris är processen mer konkret och utvärderar endast en aspekt i form av erbjuden prissumma varför den rationella beslutsprocessen blir något överflödigt, även om förfarandet i stora drag följer stegen.

### 6.3.2 Direktanvisningar

I fallet med direktanvisning är relationen till den rationella beslutsprocessen betydligt svagare, även om det finns en viss skillnad mellan anvisningar på kommunalt respektive privat initiativ. För anvisningar på privat initiativ utförs steg 1 och 2 eventuellt via olika typer av områdesprogram medan det för kommunala initiativ oftast handlar om komplexa platser där utredningar och tidigare försök till anvisning redan genomförts. Resterande del av anvisningsprocessen är dock betydligt mer iterativ än den rationella beslutsprocessen.



Figur 11. Relation till den rationella beslutsprocessen (Brim et al. 1964) för direktanvisningar.



Förutsättningarna för direktanvisning är att det enbart finns en byggherre inblandad och således endast ett alternativ varvid detta också diskuteras i samverkan med kommunen för att till slut godkännas. Bland annat påpekade respondent A att direktanvisningar är mer likt en förhandling än en utvärderingsprocess och samtliga respondenter upplever en större flexibilitet både under och efter beslutat markanvisningsavtal. Därigenom blir steg 3–5 svårapplicerade vilket illustreras i Figur 11.

Undantaget är kommun A som genom metoden för annonserade direktanvisningar tillämpar en princip likt den som används för jämförelseförfaranden i andra kommuner. Kommunen pekar här ut intressanta platser, definierar antalet förutsättningar och grundkrav och öppnar upp för förslag från flera aktörer, något som motsvarar steg 1–3. Vidare tillämpar kommunen en fasindelning där det efter en initial utvärdering och ett urval påbörjas en diskussion med kvarvarande aktörer. Denna process bryter likt jämförelseförfaranden den rationella beslutsprocessen i och med att förslagen fortsätts att bearbetas efter bedömningen. Dock väljs slutligen ett beslut ut som bäst lämpade metod när ett förslag förs vidare till politiskt beslut vilket då uppfyller steg 5 och 6. Som tidigare nämnts saknas, bortsett från markanvisningsavtalet, även här generella principer för uppföljning i steg 7.

## 7 Diskussion och slutsatser

---

*Denna avslutande del syftar till att diskutera syftet och analysen av resultatet från genomförd studie. Efter att tolkningar av resultaten diskuterats och slutsatser presenterats reflekteras det kring studiens begränsningar. Avslutningsvis redogörs studiens bidrag till forskningsfältet följt av områden relevanta för vidare forskning.*

---

### 7.1 Resonemang kring problemfrågeställningarna

#### 7.1.1 Markanvisningsmetoder

*” Vilka markanvisningsmetoder används främst och varför?”*

Mellan kommunerna skiljer sig både definitionen och processerna för olika anvisningsmetoder vilket innebär att metoder som benämns med samma namn kan genomföras på olika sätt och vice versa. Utifrån detta perspektiv kan aspekten angående komplexiteten att dela in och analysera markanvisningsmetoderna utifrån olika kategorier lyftas fram.

Den kategorisering som presenteras av Caesar (2016) enligt anbuds- eller direktanvisning visar sig vara svårapplicerad på exempelvis de ”annonserade direktanvisningarna” i kommun A som går att likna vid processen för jämförelseförändringen i andra kommuner. Att enbart utgå från kommunernas egna benämningar på anvisningsmetoderna leder därför inte till en direkt hög transparens och det får anses viktigt att studera hur olika metoder genomförs i praktiken. Med detta i åtanke skulle en mer rimlig kategorisering för markanvisningsmetoder istället kunna vara i respektive *utan* konkurrens (se Tabell 3).

*Tabell 3. Föreslagen kategorisering av tillämpade anvisningsmetoder. Begreppet jämförelseförändring kan även benämnas anbudsförändring av vissa kommuner.*

I KONKURRENS	UTAN KONKURRENS
Jämförelseförändring	Direktanvisning
Tävlingsförändring	
Anbud på pris	
Annonserad direktanvisning	

Med denna utgångspunkt anses de ”annonserade direktanvisningarna” i kommun A att falla inom kategorin för anvisning i konkurrens, trots benämningen som direktanvisning. Detta belyser vikten av att studera tillvägagångssättet och fundera över hur metoder kategoriseras i syfte att generera en översiktlig bild. Det ska dock poängteras att även den föreslagna kategoriseringen ovan har sina svagheter då det går att ifrågasätta ifall beslut i fallet utan konkurrens kan tas helt utan hänsyn till andra alternativ.

För samtliga alternativa metoder råder även skilda åsikter kring frågan om markpriset. Den generella ståndpunkten i kommunerna som valt att arbeta med ett fast pris uppgavs vara att det ger bäst slutresultat med avseende på kvalitet. Detta kan dock ifrågasättas då samma respondenter även uppgav problemen med överambitiösa förslag som senare bantas ner efter

tilldelad markanvisning när byggherrarna vet att det enbart är kvaliteterna som utvärderas. Vilka kriterier som bör utvärderas för att uppnå det bästa resultatet är något som diskuteras av bland annat Nguyen, Lines och Tran (2018). Beroende på eventuell viktning och gradering av poängskalor är också det möjligt att ett förslag som klart överträffar de andra förslagen i en aspekt men är sämre i övriga aspekter ändå blir det vinnande förslaget. På grund av detta går det inte att garantera den högsta möjliga kvaliteten enbart tack vare ett fast pris på marken. Om valet av fast pris har en positiv påverkan på slutresultatet kom dock inte fram i denna studie men är ett intressant område för vidare forskning.

Inom de kommuner som tillämpar pris i kombination med kvalitetsaspekter finns som tidigare nämnts tydliga skillnader. Att kommun D separerar utvärderingen av priset från kvalitetsbedömningen bör eliminera eventuell påverkan på bedömningen av övriga kvaliteter och uppfylla ambitionen med hög transparens och kvalitet på slutresultatet i kommunens anvisningar som uppgavs av respondent D. Att kommun E däremot bedömer pris och kvalitet parallellt lyfter dock frågan om hur mycket kommunerna har utvärderat och reflekterat över sina system. Mellan dessa kommuner råder ingen större skillnad i antalet markanvisningar per år och det bör därför inte enbart handla om erfarenhet. En möjlig faktor som kan påverka är kommunens ekonomi där behovet av stora inkomster från markförsäljningar blir avgörande för tillämpade metoder.

Vidare får valet av anvisningsmetod anses vara högst avgörande för vilka projektförslag som kommunen får möjlighet att utvärdera. Samtidigt som inbjudningar till tävlingsförföranden ofta riktar sig till hela marknaden är det inte säkert att alla byggherrar har tillräckligt med resurser för att delta. I jämförelseförföranden tillämpas inte alltid samma offentliga inbjudan och när direktanvisningar används utesluts andra byggherrar som skulle kunna vara potentiella utvecklare. I samtliga fall står kommunen inför en avvägning mellan effektivitet i exploateringen (kortare och smidigare anvisningsprocess) och vad som skulle kunna ge störst samhällsekonomisk nytta (maximalt antal förslag att utvärdera). Med ett större utbud ökar chansen att få in ett alternativ som uppfyller kraven bäst. Även om detta leder till större kostnader vid utvärderingen ökar möjligheten att ta fram ett alternativ som är mer ekonomiskt fördelaktigt på längre sikt. Även de sociala och ekologiska kraven ges också större möjlighet att tillgodose vid flera alternativ att utvärdera. Att uppnå så hög hållbarhet som möjligt i alla aspekter kan därför anses vara klart beroende av vilken anvisningsmetod som tillämpas.

## 7.1.2 Utvärdering av anbud

*”Hur genomförs utvärderingen av projektkriterier vid anbudsanvisningar?”*

Att flera kommuner på senare tid delat upp utvärderingsprocessen i olika faser tyder på en trend att förenkla för byggherrarna genom att minska kraven på inlämnade förslag i ett första skede. Respondenterna motiverar uppdelningen bland annat med att detta skulle ge en större samhällsekonomisk vinst jämfört med om varje byggherre lägger stora mängder tid och pengar på fullt utformade förslag inklusive skisser. En aspekt att diskutera är, likt resonemanget i avsnitt 7.1.1, hur många förslag som utesluts då ambitionen inte kommer fram i ett kortare format, trots att detta förslag teoretiskt skulle kunna generera den bästa slutprodukten? Ett genomfört förslag med stora samhällsvärden skulle kunna väga upp för de ekonomiska förlusterna i tidigare skeden varför det inte kan garanteras en större samhällsekonomisk vinst genom att förenkla processen. Införandet av en förenklad första fas är dock en möjlighet för

mindre byggherrar att delta i markanvisningsförföranden och etablera sig i kommunen vilket då bidrar till en ökad variation och fler alternativa lösningar. Hur många fler byggherrar som i praktiken tillkommer i och med denna fasindelning vore en intressant aspekt att studera vidare.

Enligt respondenterna är kommunernas generella målsättning att genomföra så transparenta anvisningar som möjligt men i och med avsaknaden av standardiserade bedömningssystem kan detta klart ifrågasättas. För direktanvisningar är detta erkänt då anvisningen till stor del bygger på diskussion och samarbete mellan byggherren och respektive kommun men även för anbudsanvisningar försvinner kontinuiteten och pålitligheten när förutsättningarna förändras från situation till situation.

Det framkommer dessutom att respondenterna själva inte är medvetna om vad som gäller generellt trots att de deltagit i flera anvisningar, vilket förstärker den otydlighet som finns gentemot byggherrar. Vidare kan det inte bortses från faktumet att flera av Janis (1982) förutsättningar för grupp tänkande helt eller delvis uppfylls varför denna risk får anses vara relevant. För att öka transparensen och bidra till bättre förutsättningar både för byggherrar som vill etablera sig och för kommunens egen pålitlighet i utvärderingen av anbud bör generella riktlinjer för bedömning undersökas inom kommunerna. Det är dock viktigt att varje kommun hittar sätt att arbeta utifrån sina egna förutsättningar och kravställningar.

### 7.1.3 Relation till rationella beslutsprocessen

*"Hur relaterar kommunernas process för anvisning av mark till den rationella beslutsprocessen?"*

Utan att själva hänvisa till varandra verkar kommunerna utgå från en logik för utvärderingsprocessen som är relativt snarlik. I stora drag kan kommunernas tillvägagångsätt för att anvisa mark sägas följa den rationella beslutsprocessen när det gäller anbudsanvisningar. Hur detta utvecklas framöver återstår dock att se i och med trenden med en bedömningsprocess i flera faser. Genom detta sker beslutsprocessen i sin helhet mer iterativt där förslag och utvärderingar varvas för att på så sätt uppnå det optimala beslutet i slutändan. Detta går hand i hand med kritiken mot den rationella beslutsprocessen som lyfts fram av bland annat Lindblom (1959) och March (1982) vilket utvecklas mer i avsnitt 7.3.

Direktanvisningar är grunden utformade för att leda till alternativa lösningar längs vägen och kommunen behöver därför inte ha alla förutsättningar klara på förhand. Att inte följa den rationella beslutsprocessen öppnar upp för en större möjlighet till anpassning vilket bör vara till fördel för alla inblandade aktörer. Det kan även argumenteras för att en mer iterativ beslutsprocess bör leda till en större samhällsekonomisk vinst och uppfyllande av hållbarhetsaspekterna då nya förutsättningar kan kräva en annan hantering än tidigare.

Det avslutande steget som berör uppföljning kan definitivt förbättras inom kommunerna men har möjligen hanterats mindre aktivt på grund av det efterkommande planarbetet som ofta medför förändringar i det utvalda projektförslaget. För att säkerställa en rättvis anvisningsprocess där det vinnande förslaget också fullföljs hela vägen är det dock viktigt att utvärderingskriterierna följs upp hela vägen. Ett intressant sätt att hantera detta presenteras av kommun A som istället väljer att använda formen för direktanvisning efter att initialt tagit in förslag i konkurrens mellan olika aktörer. Huruvida detta anses vara ett transparent

tillvägagångssätt lämnas öppet för diskussion. Att använda sig av fasindelning eller formen för annonserade direktanvisningar kan tolkas som kommunernas vilja att bibehålla en logik och transparens i urvalet samtidigt som möjligheten till anpassning värderas högt.

## 7.2 Slutsatser

### 7.2.1 Markanvisningsmetoder

- Valet av anvisningsmetod varierar mellan olika kommuner och det finns även skillnader i utvärderingsprocesserna för metoder som benämns med samma namn. Därför anses det inte möjligt att utifrån resultaten i denna studie peka ut en eller flera metoder som används mer frekvent.
- Kategorisering av markanvisningsmetoder bör göras utifrån den anvisningsprocess som används i praktiken och inte efter kommunens benämning av metoderna. Med hänsyn till detta föreslås en indelning enligt anvisningar *i* respektive *utan* konkurrens.
- Valet av anvisningsmetod påverkar i hög grad vilka alternativ som kan utvärderas och har en indirekt effekt på möjligheten att uppnå största samhällsekonomiska nyttan.

### 7.2.2 Utvärdering av anbud

- I 4 av 5 kommuner finns inga standardiserade system för hur anbud ska bedömas vilket leder till ifrågasättande av transparensen och förutsägbarheten i utvärderingen.
- Det finns en trend att dela upp utvärderingen i flera faser med motiveringarna att undvika samhällsekonomiska förluster, underlätta bedömningsprocessen samt att ge fler aktörer en möjlighet att etablera sig. Hur resultaten av detta ser ut i praktiken kan dock inte besvaras i denna studie.
- För att uppnå en hög transparens bör införandet av generella riktlinjer för utvärderingen studeras inom kommunerna.

### 7.2.3 Relation till rationella beslutsprocessen

- För anvisningar i konkurrens finns i grunden en logik för utvärderingsprocessen som går att relatera väl till den rationella beslutsprocessen. För anvisningar utan konkurrens (direktanvisningar) är denna relation betydligt svagare.
- Införandet av faser i utvärderingen bryter dock mot den rationella beslutsprocessen och leder till ett mer iterativt beslutsfattande.
- För att säkerställa en rättvis anvisningsprocess där det vinnande bidraget lever upp till det som utlovats bör tydligare riktlinjer för uppföljning av markanvisningar införas.

### 7.3 Reflektion över studiens begränsningar

Det vetenskapliga området för kommunala markanvisningar har generellt studerats i låg utsträckning och speciellt gällande de nya förutsättningarna efter att lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar trädde i kraft 2015. Den tidigare forskning som identifierades som relevant är främst skriven av doktoranden Carl Caesar tillsammans med ett antal examensarbeten från olika institut i Sverige. Bristen på andra aktuella studier som kan validera resultaten och slutsatserna i denna studie leder därför till att dessa inte bör generaliseras allt för mycket. I och med det mindre urvalet på fem kommuner genereras även en sannolikhet att ytterligare anvisningsmetoder som inte tas upp i denna studie tillämpas runt om i landet. Det ska därför inte antas att dessa beskrivningar av alternativa processer och förslag på kategorisering av anvisningsmetoder är slutgiltiga. Vad som däremot är tydligt och som även bekräftas av bland annat Caesar (2016) och Axelsson (2018) är att det finns en stor variation av utförandet av anvisningsprocessen mellan olika kommuner.

Vidare använde sig denna studie av den rationella beslutsprocessen (Brim et al. 1964) som utgångspunkt för att studera logiken och förutsägbarheten i anvisningsprocessen. Inom beslutsteorin finns dock erkänd kritik mot fullt rationella beslut vilket påpekas av bland annat Lindblom (1959) som menar att det behövs en förenklad beslutsmodell som utgår från de aspekter där den rationella beslutsmodellen fallerar (se även March, 1982). Han lyfter fram att de mål som sätts upp tidigt också bör genomsyra beslutsprocessen och därigenom sammanflätas med utvärderingen av alternativen, något som därigenom raderar gränsen mellan dessa. Vidare menar Lindblom (1959) även att generaliseringar och förenklingar är nödvändiga. Att identifiera och utvärdera alla alternativa lösningar och dess konsekvenser kan på förhand ses som givande och tydliggörande men denna process stöter snabbt på hinder vid komplexa situationer där bland annat tid, kostnad och tillgänglighet påverkar. Således riskerar detta istället att utelämna en del av de potentiella alternativen.

Som tidigare nämnts i analysen och diskussionen utvärderas sällan alla möjliga alternativ då samtliga kommuner tillämpar initiala urvals begränsningar i form av prekvalificeringskrav. Fasindelningen i kombination med avsaknad av standardiserade bedömningssystem leder sedan till att bedömningsgruppen får flera tillfällen att reflektera över alternativen och kan påverkas av detta när bedömning senare ska genomföras. Eftersom bedömningen görs av individer i en grupp finns också möjligheten att medlemmarna påverkas av visionen eller presentationen från den första fasen och därigenom bedömer eller poängsätter annorlunda än vad de hade gjort om de kommit in direkt till andra fasen. Det kan alltså inte garanteras att bedömningen och eventuell poängsättning görs helt utifrån det material som egentligen ska bedömas, något som påverkar transparensen och förutsägbarheten negativt. Detta visar helt klart på en begränsad rationalitet men som tidigare motiverats i avsnitt 1.2 anses den rationella beslutsprocessen fortfarande utgöra en relevant utgångspunkt för transparenta processer.

### 7.4 Praktiska bidrag och förslag till vidare studier

Denna studie har övergripande studerat de olika processer som används för markanvisningar och fokuserat på bedömningen och utvärderingen av projektförslag. Genom att fördjupa sig i de praktiska anvisningsprocesserna bidrar studien med att fylla i en del hål inom detta relativt utforskade område. Resultaten bekräftar även de variationer som tidigare studier nämner och ger bland annat förslag på en alternativ kategorisering av anvisningsmetoderna inför vidare

forskning. Generellt bör både det empiriska materialet och vidare analys vara av intresse för samtliga kommuner och aktörer inom branschen för att både lära av varandra och fortsätta diskutera utveckling av det svenska markanvisningssystemet.

I resultaten och analysen framkommer även flera intressanta aspekter som lyfts upp till diskussion där vidare forskning vore högst nödvändigt.

För valet av markanvisningsmetod finns flera intressanta frågeställningar att studera. Ett exempel vore att studera ifall valet av fast markpris faktiskt genererar en slutprodukt med högre kvalitet. Kommunernas egna bedömningar är att detta är fallet jämfört med anvisningar på enbart pris men det finns inga tydliga bevis för att detta gäller för anvisningar som kombinerar de båda aspekterna. I fallen med indelning av faser vore det även intressant att se hur många fler byggherrar som i praktiken tillkommer i praktiken.

Vidare vore det högst relevant att även studera skillnaderna mellan olika kommuners bedömningar av samma projektförslag. Detta skulle i så fall visa om de strukturella skillnaderna och olika sätt att utforma bedömningsprocessen även leder till olika slutresultat.

Avslutningsvis finns det även stora juridiska frågor kring lagstiftningen för markanvisningar där möjliga utformningar för tydligare restriktioner i kommunernas riktlinjer bör studeras med syfte att skapa tydligare spelregler och högre transparens.

## 8 Referenser

- Axelsson, B. 2018. *Kommunala markanvisningar i Stockholms län: En jämförelse mellan elva kommuner mellan åren 2015–2017*. Examensarbete. Kungliga Tekniska Högskolan – Institutionen för fastigheter och byggande.
- Bhattacharjee, A. 2012. *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. 2 uppl. Tampa: Global Text Project.
- Bergman, M. och Lundberg, S. 2013. Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management* 19(2): 73-83.
- Boverket. 2018. *Behov av nya bostäder 2018-2025*. Rapport 2018:24. Stockholm.
- Boverket. 2019. *Bostadsmarknadsenkäten 2019*. Stockholm.
- Brim, O.G., Glass, D., Goodman, N., Lavin, D. och Price-Williams, D. 1964. Personality and Decision Processes: Studies in the Social Psychology of Thinking. *The American Journal of Psychology* 77(1): 162.
- Brunsson, N. 1982. The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions. *Journal of Management Studies* 19(1): 29-44.
- Caesar, C. 2016. Municipal land allocations: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden. *Journal of Housing and the Built Environment* 31(2): 257-275.
- Datainspektionen. 2019. *Dataskyddsförordningen (GDPR)*. Tillgänglig på: <https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/>
- Dewey, J. [1910] 1978. How We Think. *Middle Works* 6: 177-356.
- Granath Hansson, A. 2019. City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy* 19(1):95-119.
- Hansson, S. 2005. *Decision Theory: A Brief Introduction*. Department of Philosophy and the History of Technology. KTH.
- Hansson, L och Singmo, A. 2019. *Krav i markanvisningstävlingar*. Examensarbete. Högskolan Väst - Institutionen för ingenjörsvetenskap.
- Heracleous, L. 1994. Rational Decision Making: Myth or Reality? *Management Development Review* 7(4): 16-23.
- Janis, I. 1972. *Victims of Groupthink*. Boston: Houghton Mifflin.



Janis, I. 1982. *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.

Kalbro, T. och Lindgren, E. 2018. *Markexploatering*. Norstedts Juridik AB.

Kvale, S. 1997. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.

Lindblom, C. 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19(2): 79-88.

March, J. 1982. Theories of Choice and Making Decisions. *Society*. 20(1): 29-39.

Monk, S., Whitehead, C., Burgess, G. och Tang, C. 2013. *International review of land supply and planning systems*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Nguyen, P., Lines, B. och Tran, D. 2018. Best-Value Procurement in Design-Bid-Build Construction Projects: Empirical Analysis of Selection Outcomes. *Journal of Construction Engineering and Management* 144(10).

Saunders, M. 2015. *Research methods for business students*. 7 uppl. Edinburgh: Pearson Education Limited.

SCB. 2018. *Flera miljongränser passerades under 2017*. Tillgänglig på: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/folkmangd-och-befolkningsforandringar-2017/> [Hämtad 2019-01-25]

SFS 2014:899. Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

SFS 2016:1145. Lag om offentlig upphandling.

Vetenskapsrådet. 2002. *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Stockholm.

Zionts, S. 1979. MCDM – If Not a Roman Numeral, then What? *Interfaces* 9(4): 94-101.

## 9 Bilagor

### A Intervjuformulär

#### Organisation och processen

- Hur ser beslutsvägen ut från anbud/ansökan till beslut?
  - Vilka avdelningar är /kan vara inblandade?
  - Hur mycket påverkar politiken processen? (övergripande och detaljnivå: antal lgh, upplåtelseform, trähus etc?)
- Vad är vanligaste anvisningstypen?
  - Fördelning?
  - Varför? Fördelar/nackdelar med respektive metod?
  - Vad gör att det eventuellt tippas över till direktanvisning?
- När i processen markanvisas respektive typ?
  - Vad påverkar valet?
  - Hur påverkar det processen?

#### Utvärdering

- Finns det några generella kriterier som alltid används?
  - Formella vs informella
  - Finns det några "good-will" åtaganden som kan användas för att få markanvisning?
- Hur bedöms dessa kriterier?
  - Vem/vilka gör bedömningen?
  - Viktning, uppskattning, mätning, relativt vs absolut etc?
  - Hur kopplas "mjuka" kriterier till anbudspriset? (pris till kvalitet eller vice versa?)
  - Om alla kriterier lika, vad avgör?
  - Kan kriterierna/bedömningen ändras över tid?

#### Uppföljning

- Följs kriterierna upp vid/efter genomförande?
- Anses utvecklare leva upp till sina löften?
- Vad anser ni är det bästa sättet att jobba med markanvisningar?
  - Hur kan processen utvecklas från båda håll?

TRITA-ABE-MBT-19399