



2024-03-18 Slutrapport:

Direktanvisningar som verktyg för accelererade klimatlösningar i kommunalt samhällsbygge.

Christan Koch & Magnus Rönn

Bakgrund

Denna rapport redovisar resultat och erfarenheter av ett programanslag från ARQ 6-2022. Stiftelsen för Arkitekturforskning och Forskningsstiftelsen för samhällsplanering, byggnadsplanering och projektering. Genom stödet ville ARQ bidra till utvecklingen av en större FoU-ansökan med fokus på kommunernas direktanvisning av mark till bostadsprojekt. Syftet var att studera framtidsinriktade klimatlösningar. Bakgrunden till ansökan var att tillgång till byggbar mark framträder som en nyckelresurs. Sedan 2014 ingår kommunernas anvisning av mark i en ramlag som översiktligt styr fördelningen av mark till byggaktörer. För att uppfylla lagen räcker det med att kommuner redovisar mål och utgångspunkter för anvisning av mark, handläggningsrutiner och principer för prissättning. På grund av lagen tilldelas numera företag mark för bostäder med stöd av styrdokument antagna av politiska församlingar. Det är typiskt sett ett lag av företag inklusive arkitekter, projektutvecklare och fastighetsbolag som erbjuder kommunen en samlad paketslösning. Till följd av den lokala styrningen i lagen varierar metoderna för anvisning av mark till både innehåll och omfattning. Så till exempel saknas genomsam en standard för direktanvisning av mark till byggaktörer. Det finns heller inga nationella regler för markanvisningstävlingar som arrangeras av kommuner.

Metoder för anvisning av mark

Kommunerna använder huvudsakligen tre metoder för anvisning av mark: *anbud, tävling och direktanvisning*. Typiskt för anvisning av kommunal mark genom anbud är att priset på marken styr tilldelningen. Priset används i detta fall som konkurrensmedel. Vinnare blir den byggaktörer som betalar mest för tomten. Det andra sättet som kommuner använder sig av är tävlingen. Kommunerna arrangerar tävlingsprogram som ställer krav på inlämning av gestaltade bostadslösningar. Förslagen bedöms av en jury. Byggaktörer bakom vinnande bidrag får bygga på tävlingstomten. Den tredje metoden är direktanvisning, som varit i fokus för ansökan. Direktanvisning innebär att marken tilldelas företag utan konkurrens. Det är en omtvistad metod som i politiskt antagna markanvisningspolicier får användas i begränsad omfattning när det föreligger särskilda skäl. I praxis framträder dock direktanvisningen som en resurseffektiv metod för beslut om mark som tilltalar såväl företag som kommunala förvaltningar. Av detta skäl är det angeläget att undersöka hur kommunens klimatkrav vid direktanvisning av mark förhåller till byggaktörernas förmåga att utveckla ett hållbart samhällsbyggande. Forskningsfrågan ingår i ett tvärvetenskapligt kunskapssökande som berör grundläggande relationer som politisk styrning, kommunal förvaltning, marknad och byggaktörer som tillsammans med arkitektkontor efterfrågar byggbar mark till klimatsmarta bostadsprojekt.

Konkurrensverket (2018) ser direktanvisning som en metod som kan "*ge incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från byggherrar*" (sid 87). Nackdelen är att tillvägagångssättet utesluter andra aktörer med bristande insyn i affären som konsekvens. Enlig Boverkets enkät 2022 anvisar 81 kommuner mark till företag utan konkurrens trots risken att korruption. Tidigare studier (Rönn & Koch, 2022a; Rönn & Koch 2022b) visar att kommuner ser markanvisningstävlingar och direktanvisningar som två alternativa sätt att styra bostadsbyggande. Men på vilket sätt utgör de alternativ? Är det

lika lätt/svårt att styra dimensioner som hållbarhet, innovation och cirkularitet via direktanvisningar och tävlingar. I vilken grad används markanvisnings- och marköverlåtelseavtal för att främja design och byggande av klimatsmarta bostäder?

Kommuner upplever ett dilemma mellan att å ena sidan utveckla hållbara bostadsprojekt och å andra sidan bidra till att lösa bostadsbristen genom anvisning av mark för bostads- och hyresrätter till överkomliga priser. Kommunens mark är en resurs som ger kommunala förvaltningar möjlighet att efterfråga hållbara, klimatsmarta och innovativa lösningar på samhällsbyggnadsutmaningar. Kommuner ser direktanvisningen (SoU, 2022) som ett smidigt och enkelt sätt att fördela mark till byggaktörer. Initiativet till byggprojekt kan komma från både företag, politik och kommunala förvaltningar. Typiskt för direktanvisningen är att en byggaktör söker upp kommunen i jakten på byggbar mark till ett projekt. Men det finns väldigt lite forskning om hur rationellt och effektivt direktanvisningen är som verktyg för framväxten av framsynta, hållbara och cirkulära innovationer i design och byggande. Cirkulärt byggeri förstås här som en del av klimatanpassningen och definieras som *”rethinking, redesigning, reducing, reusing and recycling products and processes involved in building”* (Macarthur 2015, White 2019). Alternativet till direktanvisning är tävling och konkurrens. Det innebär att kommunen tar initiativ till ett hållbart bostadsbyggande genom att arrangera en tävling med krav på gestaltning, cirkulära lösningar och minimering av CO₂-utsläpp. Vinnaren får i detta fall möjlighet att uppföra sitt förslag på tävlingstomten. Direktanvisning och tävling utgör alltså två mycket olika sätt att fördela mark på till bostäder. Båda metoder ingår i kommunernas markanvisningspolicyer och bildar utgångspunkt för planerad FoU-ansökan. Vilka för- och nackdelar kan knytas till metoderna för anvisning av mark utifrån ett hållbarhetsperspektiv?

Markanvisning som kommunalt verktyg

I egenskap av markägare kan kommunen antingen tilldela mark för bostadsprojekt genom direktanvisning alternativt låta byggaktörer tävla om marken med klimatanpassning eller pris som konkurrensmedel. Det är också möjligt för kommuner att säkra viktiga kvaliteter i markanvisnings- och marköverlåtelseavtal. I rollen av planmyndighet kan kommunen styra användningen och utformningen av bebyggelse i detaljplaner. Slutligen är det möjligt för kommuner som beslutsfattare följa upp kvaliteter i markanvisningar vid bygglov. Trots att kommunen är en offentlig arrangör av tävlingar där team av arkitekter och byggaktörer konkurrerar om marken med gestaltade förslag så finns det ingen koppling till LOU. Det är ett förhållande som förvånar en del forskare (Ceasar, Kalbro & Lind, 2013). Tävlingen ger kommunen som arrangör en friare roll jämfört med offentliga upphandlingar som regleras av LOU. I kommunen finns olika perspektiv på markanvisningar. Synen pendlar mellan att se anvisning av mark som en fråga om pris, exploatering och planeringen respektive gestaltning av bebyggelse på strategiskt belägna tomter (Rönn, 2012; Rönn & Koch, 2022a, Rönn & Koch, 2022b, Rönn & Koch 2023). Det finns således flera konkurrerande sätt att förstå och utforska markanvisningar.

Kommunernas agerande väcker en rad frågor: Är direktanvisning överlägsen/underlägen tävling? Är det byggaktörer med samma geografiska hemvist och kompetens som deltar i direktanvisning respektive tävling? Vad är det för bostäder och hållbarhetslösningar som byggaktörer vill genomföra när man söker upp kommuner och efterfrågar mark för direktanvisning. I vilken grad vänder sig till kommuner till marknaden med tävlingsprogram som söker accelerera utvecklingen av ett klimatsmart bostadsbyggande? Direktanvisningar och markanvisningstävlingar representerar ett möte mellan politik, förvaltningen och marknad. Skillnaderna i initiativ och produktionsvillkor gör det extra intressant att jämföra i vilken som grad metoderna påverkar framväxten av ett hållbart bostadsbyggande.

Vi ser ett behov av kunskap om hur systemet med markanvisningar påverkar utvecklingen av klimatsmarta och innovativa bostadslösningar i samhällsbyggandet. Erfarenheten är att kommuner alltför

ofta redovisar hållbarhetskraven som abstrakta orienteringspunkter och därför inte får förväntat genomslag i tävlingsförslagen, trots uttalade krav i tävlingsprogram (Rönn & Koch 2022a; Rönn & Koch 2022b; Rönn & Koch, 2023; Cucuzella, 2016; Östman, 2016; Kreiner & Holm Jacobsen 2011). Samtidigt ser vi en kraftig prioritering av klimatkrav från EU under de kommande åren (EU 2021). De byggaktörer och arkitektkontor som satsar på markanvisningar får erfarenheter innanför hållbarhet och förväntas i framtiden kunna leverera cirkulära lösningar (Gerhardsson et al 2020). För företagen är deltagandet i direktanvisningar och tävlingar ett medel för att bygga upp kompetenser och affärsmodeller som främja nya typer av gröna cirkulära lösningar och inte bara hållbara eller energieffektiva lösningar (Carlsson & Koch 2014). Kommuner har som fastighetsägare möjlighet att stödja klimatomställningen genom att väljer den metod för anvisning av byggbar mark som på effektivast sätt påskyndar design och produktion av hållbara lösningar.

Några reflektioner

Programanslaget från ARQ har använts till utveckling av två FoU-ansökningar som 2023 lämnades in till Åforsk och Lars Erik Lundbergs Stiftelse för forskning och utbildning. 2023-06-12 meddelade Åforsk man inte kunde bevilja ansökan på grund av hård konkurrens om FoU-medel. 2024-02-16 fick vi samma besked Lars Erik Lundbergs Stiftelse för forskning och utbildning. Det har således visat sig svårt att få FoU-medel för att studera hur kommunala direktanvisningar av mark fungera som verktyg för klimatomställning i samhällsbyggandet. Frågan kvarstår: Bör kommuner använda sig av direktanvisning, anbud eller tävling som metod för anvisningar av mark. Vilka fördelar, nackdelar och risker är förknippade med direktanvisningar till byggaktörer. Det måste rimligtvis finnas skäl som gör att denna metod praktiseras av byggaktörer och kommunala förvaltningar. Så till den andra av saken: Vilka fördelar, nackdelar och risker återfinns när kommuner tar initiativ till klimatsmarta bostäder? Eftersom kommunen i normalfall inte ersätter byggaktörer för deras produktion av godkända förslag är höga tävlingskostnader ett känt problem och ett hinder för klimatanpassning när det gäller tävlingsmetoden. Men den riktigt intressant frågan är vilken grad som anvisning av mark på ett framgångsrikt sätt kan organiseras som professionellt laboratorium och experimentell arena för produktion av innovativa bostadslösningar påskyndar klimatomställningen i samhällsbyggandet.

Sammanfattning

Enligt vår värdering återstår fortsatt ett forskningsbehov för att förstå och förbättra kommunens tillvägagångssätt när det gäller markanvisning. Vår intention är därför att fortsatt att söka medel till att tillgodose detta forskningsbehov.

Referenser

Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov. (2018). Konkurrensverkets rapportserie 2018:7

Carlsson V. & Koch C. (2014): *Shall we dance? Encounters for energy renovation of single family houses*. In A. Raiden and E. Aboagye-Nimo (eds): *Proceedings of the 30th Annual Conference Association of Researchers in Construction Management (ARCOM)*. Pp.1165-1174.

Cucuzzella, C. (2016): *Tensions between Expert Evaluation and Qualitative Judgment in Canadian Architectural Competitions*, in Case in Rönn, Andersson, Bloxham Zettersten (Eds.) *The Competition as institution and process*, Copenhagen: Kulturlandskapet and KTH.

EU (2021): Commission Delegated Regulation of 4.6.2021 delegated act on sustainable finance from June 2021. (Känd som taxonomiregleringen).

Gerhardsson H., Lindholm C.L., Andersson J., Kronberg A., Wennesjö M. & Shadram S. (2020) *Transitioning the Swedish building sector toward reuse and circularity*. IOP Conference Series: Earth Environmental Science. Volume 588, 1.11 – 1.14

Kreiner K. & Holm Jacobsen P. (2013): *Dialog og Konkurrence. Eksperimenter med nye arkitektkonkurrenceformer*. Samfundslitteratur. København.

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, SFS 2014:899.

Macarthur Foundation, (2015): *Growth Within: A circular economy vision for a competitive Europe 2015*. Ellen Macarthur Foundation.

Rönn, M. & Koch, C. (2022a). *Markanvisningstävlingen som verktyg i strategisk utveckling: Del 1. Arkitekternas erfarenheter*. Rapport ACE 2022:5. Institutionen och arkitekter och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers Tekniska Högskola.

Rönn, M. & Koch, C. (2022b). *Markanvisningstävlingen som verktyg i strategisk utveckling: Del 2. Arrangörens erfarenheter*. Rapport ACE 2022:6. Institutionen och arkitekter och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers Tekniska Högskola.

Rönn, M. & Koch, C. (2023). *Markanvisningstävlingen som verktyg i strategisk utveckling: Del 3. Resultat, erfarenheter och slutsatser*. Rapport ACE 2014:4. Institutionen och arkitekter och samhällsbyggnadsteknik, Chalmers Tekniska Högskola.

SOU (2022): *Sänk tröskeln till en god bostad. Betänkande av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning*. Statens Offentliga Utredningar. SOU 2022: 14. Stockholm.

White (2019): *Cirkulära produktflöden i byggsektorn. Återbruk av byggmaterial i industriell skala. Centrum för cirkulärt byggande / ccbuild.se*. Projekt ARQ 8-2018. White arkitekter AB. Stockholm.

Östman, L. (2016): *Sustainability Requirement in Architectural Competitions – The Aalto Campus 2015, Case in Rönn, Andersson, Zettersten (Eds), The Competition as institution and process*, Copenhagen. Kulturlandskabet.