

Riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemenskaper

Pia Westford



Syfte, mål och metod

- Syftet är att undersöka möjligheter och hinder för byggemenskaper i kommunala riktlinjer för markanvisningar samt att föreslå policyförändringar.
- Målet är att riktlinjer i framtiden ska möjliggöra byggemenskaper på ett tydligare sätt.
- Metod: Gruppintervjuer, Liten Europeisk utblick, Utvärdering av kommunala riktlinjer (Örebro, Uppsala, Stockholm, Linköping, Malmö remissversion)

Lagar

Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Riktlinjerna ska innehålla

- kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande
- handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar
- principer för markprissättning

”Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd”

Både kommunallagen (1991:900) och Europeiska unionens statsstödsregler ställer krav på kommunerna att inte sälja mark och fastigheter under marknadspris.

Många delar i problembilden

- Markanvisningsprocesser gynnar stora och kommersiella byggherrar
- Direktanvisningar utan transparens och anbudsförfarande med priskonkurrens
- Svårt att få markanvisning på lämplig tomt: För stora eller svåra tomter, oattraktiva lägen
- Detaljplanen görs efter markanvisning, detaljplanekrav som inte är anpassade till BG
- Utdragna processer och komplicerad juridik
- Krav på erfarenhet hos byggherren
- Stöd till byggemenskaper anses ligga utanför den kommunala kärnverksamheten

Byggemenskapers samhällsroll

Tre perspektiv

- Kooperativt byggande ses som en tredje sektor vid sidan av staten och marknaden
Legitimitet genom **autonomi och demokratisk medverkan**
- BG ses som en icke-spekulativ aktör på kommersiella marknader
Legitimitet genom **komplementärt utbud**
- BG ges en instrumentell roll som statens eller kommunens verktyg
Legitimitet genom **kollektiva värden och bidrag till att nå offentliga hållbarhetsmål**

Studie av fem kommuners riktlinjer

Frågor

- Vilka övergripande mål finns med i kommunens riktlinjer?
- Finns det mål eller argument som handlar om att främja konkurrens eller mångfald?
- Finns det mål eller argument för byggemenskaper, hur är de i så fall utformade?
- Vilka metoder för markanvisning använder kommunen?
- I konkurrensförfarande – vilken prissättning använder kommunen?
- Fattas beslut om detaljplan före eller efter markanvisning?
- Vilka krav och selektionskriterier använder kommunen i de olika markanvisningsmetoderna?
- Hur fattas besluten om markanvisning och av vem?

Resultat

- Riktlinjer för markanvisningar tyder på att markanvisningar i sin helhet inte ger stöd för byggemaskaper. En preliminär bedömning är att det främst har sin orsak i kommunernas utgångspunkter och arbetsformer och delvis i otydlighet i dokumentens utformning.
- Byggemaskaper ges främst legitimitet genom den instrumentella rollen att uppfylla kommunala hållbarhetsmål. Den samhällsroll som definierar kooperativa byggherrar - autonomi och demokratisk medverkan - är förhållandevis osynlig i de kommunala riktlinjerna (utom i Malmö) och även i gruppdiskussionerna.
- Tydlighet i målformuleringar och koppling till olika utvärderingskriterier. Alla har mål för ökad konkurrens. I mål för miljön, stadsbyggandet och bostadsförsörjningen framträder tydliga skillnader. Örebro ställer t.ex. krav på byggherren att bygga bostäder med överkomliga hyror.
- En utbredd användning av anbudstävling och jämförelseförfaranden för överlåtelser av mark kan tyda på att metoderna för överlåtelse i sig inte är ett stort hinder. Det framgår dock inte i vilken omfattning olika metoder används.
- Tre kommuner använder endast fast pris för överlåtelser, Örebro uttalar särskilt att de vill motverka markspekulation. Linköping använder pris efter anbud.
- Markanvisning sker före detaljplanearbetet i Stockholm, Uppsala och troligtvis även i Örebro. Processen kan alltså eventuellt vara en barriär för BG i dessa kommuner.
- Krav och kriterier som innebär att byggherren förväntas ha tidigare erfarenhet finns i tre av kommunerna (en otydlig kring krav) och innebär ett uppenbart hinder för BG.
- Malmö skiljer sig från övriga kommuner genom att peka ut BG som byggherre och skapar möjligheter för dem i mål och kriterier, i kraven på aktörerna, i anvisningsmetoderna, i erbjudandet att välja mellan köp och tomträtt och i prissättning och betalningskrav i samband med markköp. Malmö har tagit ställning till att "medborgargrunden" är det viktigaste skälet till att bana väg för byggemaskaper.

I kommunstudien har en tolkning gjorts utifrån dokumenten med riktlinjer och resultatet säger ingenting om kommunernas reella arbetsformer.

Utblick i Europa

- Generellt en experimentell fas – ”för tidigt för riktlinjer för markanvisningar till stöd för byggemskaper”.
- BG etableras genom en lokal social mark- och bostadspolitik ”Community Land Trust” (Belgien, Frankrike, England). Mark till reducerat pris (15-54%). Modeller för kooperativt ägande av marken och i huvudsak privat ägande av bostäder.
- Tübingen, Tyskland har över 20 års erfarenhet av BG:
- En attraktiv urban miljö med bl.a. kulturella aktiviteter, nya arbetsplatser och kreativ industri.
- Människor bär på känsla av medborgarskap som kommer med att vara medskapare av den gemensamma livsmiljön.
- Bostäder har övertagits till marknadspris eller av en yngre generation i familjen.
- Kommunens krav: BG ska kunna uppvisa ett långsiktigt socialt eller annat engagemang, t.ex. i stadgar eller liknande.
- Ny lokal bostadspolitik ställer krav på BG att bygga hyresbostäder med låg hyra.
- I exploateringsavtal (dvs privat mark) med markägare ingår att de ska överlåta en del av marken till byggemskaper.
- Ny paraplyorganisation för små BG är inriktad på att hjälpa barnfamiljer och de äldre, särskilt i byarna på landsbygden.
- En aktuell politisk fråga är om byggemskaper som inte är beredda att uppfylla kommunala kriterier ska få bygga ändå.
- Tübingen tittar efter nya typer av aktörer för att klara det stora bostadsbehovet – större kooperativa bygherrar

Policyrekommendationer

- Kommunen kan tydligt ta ställning till varför den vill anvisa mark till byggemenskaper, och hur den ser på värdet av byggemenskapernas autonomi och demokratiska medverkan.
- Användning av anbudstävling och jämförelseförfaranden med fast pris på marken samt beredskap med små tomter och enkla detaljplaner kan utvecklas hos fler kommuner.
- Samordna riktlinjer för markanvisningar med riktlinjer inom andra policyområden, i synnerhet bostadsförsörjning och stadsplanering. Om t.ex. tomträtt behandlas i något annat dokument än i riktlinjerna för markanvisning kan riktlinjerna hänvisa till detta.
- Möjligheten till tomträtt kan utvecklas och anpassas till byggemenskaper.
- För att få genomlysta beslut om markanvisningar och acceptans för besluten, kan det vara lämpligt att låta en jury med intressenter från flera olika nämnder och vid behov externa experter bedöma anbuden.
- Riktlinjerna kan tydligare visa hur byggherrar hittar fram till vägledning och stöd. Att upprätta ett intressentregister kan stödja matchningen mellan byggherrar och markägare.
- Det finns behov av att utveckla metoderna för att bedöma samhällsvärdet av de olika kvaliteter som byggemenskaper kan bidra med. Det kan även röra metoder för bedömning av trovärdigheten att en aktör fullföljer sina förslag.
- På lång sikt, i samband med att nya invånare övertar bostäder och lokaler, är det svårt att förhindra att ursprungliga ambitioner i byggemenskaperna förändras. Det finns skäl för kommuner att ta ställning till dessa långsiktiga perspektiv.

Förslag till fortsatta studier

Det finns mot bakgrund av den snabba utvecklingen på området ett stort behov av studier på vetenskaplig grund, t.ex.

litteratursammanställningar, teoretiska studier och utvärderingar till stöd för lokala beslutsprocesser, regelförändringar, policy och metoder i samband med byggemenskaper.

Det finns skäl att göra en utvärdering av hur kommunernas praktik stämmer överens med riktlinjerna

Tack!

pia.westford@ri.se