

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2019:7



Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering

Ina Jansson och Joel Runesson

li.u LINKÖPINGS
UNIVERSITET

Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering

En studie om kommuners
klimatarbete i markanvisnings-
tävlingar och effekterna av
lagändringen om kommunala
särkrav

Ina Jansson

Joel Runesson

Titel: Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering
En studie om kommuners klimatarbete i markanvisningstävlingar och
effekterna av lagändringen om kommunala särkrav

Författare: Ina Jansson och Joel Runesson

Omslagsbild: Thor Balkhed

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2019:7

ISBN: 978-91-7929-901-9

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2019

Innehåll

Förord	5
Författarnas förord	6
Sammanfattning	7
Terminologi	9
1. Inledning	11
1.1 Syfte	13
1.2 Frågeställningar	13
1.3 Metodsammanfattning	13
1.4 Avgränsningar	13
1.5 Uppsatsens struktur	14
2. Bakgrund	15
2.1 Planprocessen	15
2.2 Markexploatering	16
2.3 Markanvisning	17
2.4 Lagstiftning	19
2.4.2 Byggkravsutredningen	21
2.5 Urvalskriterier i markanvisningstävlingar	25
3. Metod	33
3.1 Litteraturstudie	33
3.2 Urval av kommuner	34
3.3 Intervjustudie	35
3.4 Genomförande och transkribering	36
3.4 Metodkritik	38
4. De studerade kommunerna	39
4.1 Linköping	39
4.2 Norrköping	40
4.3 Västerås	41
4.4 Växjö	42
5. Kommuners hållbarhetsarbete i markanvisningar	43
5.1 Klimatarbete i markanvisningsprocessen innan 2015	43
5.2 Tolkning av lagändringen	44
5.3 Klimatarbete i markanvisningsprocessen idag	47
5.4 Sammanfattning av intervjustudien	59
6. Diskussion	61
6.1 Konsekvenser av lagändringen i 8 kap. 4 a § PBL	61
6.2 Kommunala verktyg för integrering av hållbarhet i markanvisningar	68
6.3 Vidare studier	75
7. Slutsats	77
7. Referenser	79
Bilaga A - Intervjuguide Norrköping	87
Bilaga B - Intervjuguide Linköping	88
Bilaga C - Intervjuguide Västerås	89
Bilaga D - Intervjuguide Växjö	90

Förord

Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) arbetar med att stödja och bedriva kommunstrategiskt relevant forskning. Vi arbetar med att återföra nyvunnen kunskap till kommunerna och med att skapa möten mellan kommunföreträdare och forskare. Som en del av vår verksamhet genomför vi varje år en uppsatstävling, där studenter vid Linköpings universitet uppmanas att delta, och det vinnande bidraget koras till "årets bästa kommunuppsats". Tävlingen har pågått i många år, och det finns en stor ämnesbredd i de bidrag som vunnit. Antalet uppsatser som har inkommit till CKS för bedömning har ökat över perioden med 15 uppsatser år 2000 till 24 uppsatser år 2010 och 47 uppsatser år 2019.

Årets vinnare heter Ina Jansson och Joel Runesson. De har tilldelats priset för sin uppsats Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering. Detta är ett examensarbete för Civilingenjörsprogrammet Energi, miljö, management vid IEI. Uppsatsen undersöker hur kommuner kan arbeta med hållbarhet i markanvisningar för att bidra till att uppnå kommunala klimatmål. Uppsatsens empiri berör Linköping, Norrköping, Växjö och Västerås. CKS gratulerar pristagarna och hoppas att denna uppsats ska bidra till en fortsatt diskussion om den angelägna frågan om hur kommuner kan bidra till hållbar utveckling.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare, Centrum för kommunstrategiska studier.

Författarnas förord

Detta examensarbete har skrivits under vårterminen 2019 och är det sista momentet i vår utbildning till civilingenjörer inom energi – miljö – management vid Linköpings universitet. Vi vill först och främst tacka vår handledare Stefan Anderberg för all hjälp och vägledning under hela våren. Vi vill även tacka våra opponenter, Anton Eriksson och Erik Hemmingsson, för bra feedback och genomtänkta kommentarer under projektets gång som har hjälpt oss förbättra rapporten.

Vi vill också tacka alla ni kommunrepresentanter som ställde upp på intervju och tog er tid att besvara våra frågor, såväl under som efter intervjuerna. Vill också rikta ett särskilt tack till Marie Hägglund på Linköpings kommun som var med och tog fram idén till detta examensarbete.

Sist, men inte minst vill vi ge ett varmt tack till varandra för allt stöd och tålamod under denna intensiva men roliga sista termin.

Linköping, den 20 juni 2019 Ina Jansson & Joel Runesson

Sammanfattning

I och med det kommunala planmonopolet har kommuner en central roll vid planering av ny bebyggelse. Med klimatfrågans ökade betydelse har kommuner därför använt sig av sitt planmonopol för att skapa hållbara stadsdelar, exempelvis genom att ställa skarpare krav i markanvisningstävlingar än rådande byggföreskrifter. För att minska byggkostnader och förenkla planprocessen infördes emellertid en lagändring år 2015 som ogiltigförklarar sådana särkrav vid markanvisningar. Boverkets byggregler (BBR) begränsar därmed den kommunala ambitionsnivån i nybyggnation. Syftet med detta examensarbete var därför att undersöka hur kommuner kan arbeta med hållbarhet i markanvisningar för att bidra till att uppnå kommunala klimatmål, samt hur potentialen för markanvisning som instrument har ändrats i och med lagändringen om kommunala särkrav. För att undersöka detta utfördes först en litteraturstudie vilken sedan låg till grund för en intervjustudie som omfattade fyra kommuner: Linköping, Norrköping, Växjö och Västerås. Resultatet från intervjustudien visade att lagändringen medfört att de studerade kommunernas användning av urvalskriterier i markanvisningsprospekt övergått från skarpa, detaljerade krav, till att be byggherren att beskriva sina hållbarhetsambitioner för projektet. Lagändringen verkar dessutom ha försvårat möjligheterna för kommunerna att kunna driva ett mer ambitiöst hållbarhetsarbete vid nybyggnation än kravnivåerna i BBR och det ansvaret har istället övergått mer till staten och byggherrarna. Resultatet visade dock att det fortfarande finns sätt för kommuner att uppmuntra till en högre ambitionsnivå än BBR. Kommuner kan använda byggherrars önskan att upprätthålla en god relation till kommunen genom att prioritera byggherrar som tidigare har byggt i enlighet med sitt bygglov. Denna möjlighet är som starkast i regioner med hög efterfrågan på bostäder och där det råder god konkurrens mellan byggherrar. Kommuner har också möjlighet att prioritera byggherrar som använder miljöcertifieringssystem. Kommuner kan i praktiken använda sig av särkrav i markanvisningsprocesser som rör marköverlåtelser även i fortsättningen, men med risken att byggherrar kan komma att ogiltigförklara särkraven. Denna risk finns däremot inte om kommuner ställer särkrav vid uppförande av byggnader för kommuners egen räkning.

Terminologi

Planläggning	1 kap. 4 § PBL: <i>"arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser"</i>
Markanvisning	1 kap. 4 § PBL: <i>"ett avtal 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"</i>
Exploateringsavtal	1 kap. 4 § PBL: <i>"avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur"</i>
Byggherre	1 kap. 4 § PBL: <i>"den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten"</i>
Kommunalt planmonopol	1 kap. 2 § PBL: <i>"Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag"</i>
Markanvisningstävling	En metod för att välja byggherre vid fördelning av markanvisningar där bedömningen görs baserat på förutbestämda urvalskriterier.
Markanvisningsprospekt	Det dokument där villkoren för markanvisningen finns samlade
Särkrav	De egna krav som kommunen ställer i mark-exploateringsprocessen som berör en byggnads tekniska egenskaper enligt 8 kap. 4 § PBL och är skarpare än Boverkets byggregler
Marköverlåtelse	Då en fastighets äganderätt övergår till någon annan genom försäljning
Markupplåtelse	Då en fastighet hyrs ut till en årlig kostnad utan att ett ägarbyte sker

Förkortningar

PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
BBR	Boverkets byggregler (2011:6)
SOU	Statens offentliga utredningar
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
LCA	Livscykelanalys

1. Inledning

Klimatförändringen är ett globalt miljöproblem och för att undslippa konsekvenserna av den globala uppvärmningen måste världens utsläpp av växthusgaser minska. Undertecknandet av Parisavtalet år 2015 med dess mål om att begränsa temperaturökningen till under 2°C jämfört med förindustriell tid, var ett erkännande av detta. Sveriges utsläpp av växthusgaser ökade dock år 2018 jämfört med året dessförinnan (Naturvårdsverket, 2019). Om Sverige vill uppfylla sin del av Parisavtalet och Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp av växthusgaser till år 2045, är det alltmer brådskande att minska växthusgasutsläppen. Sveriges befolkning väntas dessutom öka med ca 1,7 miljoner människor till år 2050 jämfört med idag (SCB, 2018). Detta fordrar ett, med svenska mått mätt, högt bostadsbyggande under en lång tid framöver. Då sektorn bostäder och service står för knappt 40 % av Sveriges totala energianvändning (Energimyndigheten, 2019), är det av vikt att planering och byggnation av ny bebyggelse sker på ett hållbart sätt, så att behovet av såväl bostäder som andra byggnader kan tryggas utan att bidra till ökade utsläpp av växthusgaser.

Kraven på en byggnads energianvändning regleras i Boverkets byggregler (BBR). Vilka egenskapskrav som en byggnad måste uppfylla regleras i plan- och bygglagen (PBL) och regeringen har sedan gett Boverket i uppgift att precisera i BBR vad som krävs för att egenskapskraven ska anses vara uppfyllda (10 kap. 3 § plan- och byggförordningen, förkortat PBF). BBR utgörs av så kallade funktionskrav som lämnar det öppet för den som bygger att själv välja en teknisk lösning som uppnår funktionskravet (Boverket, 2018b). I praktiken har dock BBR kommit att utgöra ett golv för den lägsta (eller högsta) tillåtna gränsen för olika funktionskrav.

I PBL regleras dessutom att det är kommunerna som ålagts att ansvara för planläggning av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Det innebär att kommunerna bestämmer till vilket ändamål ett område är bäst lämpat och var bebyggelse ska lokaliseras (2 kap. 5 § PBL), vilket verkställs genom framtagandet av olika plandokument såsom översikts- och detaljplaner. Genom dessa har kommunerna haft en stor möjlighet att kunna styra bostadsbyggandet och skapa förutsättningar för en mer hållbar byggnation. Många kommuner med höga ambitioner inom hållbar stadsplanering har därför på eget bevåg valt att ställa mer långtgående krav på uppförandet av byggnader vid exploatering av såväl kommunal mark (genom markanvisningar) som privat mark (genom exploateringsavtal), än vad Boverkets byggregler föreskriver (SOU 2012:86).

År 2011 tillsattes dock en utredning vars avsikt var att underlätta bostadsbyggandet och minska byggkostnaderna genom att förenkla och snabba på planprocessen (prop. 2013 /14:126). Som ett resultat av den antogs år 2015 en lag om lagändringar i PBL som bland annat medförde att kommuner inte får ställa egna krav (så kallade särkrav) på ett byggnadsverks

tekniska egenskaper, med några undantag (till exempel då kommunen agerar som byggherre eller fastighetsägare). Kommunerna anser sig genom denna lagändring riskera att förlora ett verktyg för att kunna styra mot en mer hållbar stadsutveckling (Brandt, 2017). I avsaknad av rättspraxis, finns dock en osäkerhet bland kommuner hur de bör förhålla sig till denna paragraf vid markanvisningar.

Markanvisning är ett relativt outforskat forskningsområde med endast ett fåtal publikationer i vetenskapliga tidskrifter. Det finns däremot ett antal kandidat- och examensarbeten som har undersökt förekomsten av särkrav i markexploatering, dels före lagändringens ikraftträdande (Traneus, 2012), dels efter (Svensson & Torbäck, 2016). Trots att lagändringen ogiltigförklarar särkrav i exploateringsavtal visar studierna att särkrav fortfarande förekommer vid bebyggelse på privatägd mark, särskilt när det gäller energihushållning. Ett arbete av Moberg, Sandberg och Strand (2014), vilket färdigställdes innan ikraftträdandet av lagändringen i januari 2015, undersökte hur kommuner har arbetat med att underlätta energieffektivt byggande i nyproduktion, men framför allt hur kommunerna planerade att anpassa sitt arbete efter lagändringen. Resultatet indikerade att kommuners arbete kommer att begränsas till följd av lagändringen, men att det trots allt finns ett flertal potentiella åtgärder och strategier som kommuner kan använda sig av för att uppnå energieffektiv nyproduktion. Resultatet är av intresse för senare studier, som kan undersöka om dessa resultat står sig. Exempelvis har Besson och Braathen (2017) studerat vad lagändringen har inneburit för kommunala markanvisningar och hur kommuner har förhållit sig till den. De kom fram till att kommuner känner ett missnöje med att lagändringen hindrar dem i arbetet med att främja hållbart byggande och att tillämpningen av paragrafen upplevs otydlig.

Det är först i Brandt (2017) och Reichards (2018) studier som syftet är att explicit undersöka hur hållbarhet kan vävas in i markanvisningar, dock beaktar de inte lagändringens inverkan förrän intervjuerna gör dem uppmärksamma på dess betydelse.. Fokus i deras studier var kommuner i Stockholmsregionen. Det saknas med andra ord studier över möjligheterna för mellanstora kommuner utanför storstadsregionerna att arbeta med hållbarhet i markanvisningar, särskilt avseende hur lagändringen om kommunala särkrav förändrat spelplanen för kommunala planerare i deras användande av urvalskriterier i markanvisningsprospekt.

Sammanfattningsvis, mot bakgrund av att regeringen genom Boverkets föreskrifter endast sätter ett golv för den önskvärda ambitionsnivån hos byggherrar samt att kommuner i och med lagändringen om kommunala särkrav frångått vissa befogenheter att genom markanvisningar skapa hållbara städer, uppstår ett tomrum i hållbarhetsarbetet i samband med planläggning av nybyggnation. Detta examensarbete hoppas kunna bidra till att fylla detta tomrum med förståelse av hur kommuner kan arbeta med

markanvisning framöver. Förhoppningen var att arbetet kan bidra till att hjälpa kommuner att uppnå klimatrelaterade hållbarhetsmål.

1.1 Syfte

Detta examensarbete ämnar undersöka hur kommuner kan använda markanvisning för att bidra till att uppnå kommunala klimatmål samt hur potentialen för markanvisning som instrument har ändrats i och med lagändringen om kommunala särkrav.

1.2 Frågeställningar

De frågeställningar som denna uppsats ämnar svara på är följande:

1. Vilka möjligheter i markanvisningstävlingar finns för kommuner att integrera klimataspekter vid nybyggnation?
2. Vilka konsekvenser har lagändringen haft för kommuners klimatarbete i markanvisnings- prospekt?
3. Hur har lagändringen påverkat användningen av urvalskriterier i markanvisningsprospekt?

Tillvägagångssättet för att besvara dessa frågeställningar beskrivs kortfattat nedan och utförligare i avsnitt 3.

1.3 Metodsammanfattning

För att besvara frågeställningarna utfördes en litteraturstudie samt en kvalitativ intervjustudie. Litteraturstudien inkluderade insamlandet av kommunala dokument, så som miljöprogram och markanvisningsprospekt, samt examensarbeten och artiklar inom ämnet markanvisning. Stora delar av litteraturen utgjordes även av den lagstiftning som berör markexploateringsprocessen.

Intervjustudien bestod av intervjuer i fyra kommuner med tre kommunala projektledare och en exploateringsingenjör angående deras klimatarbete i markanvisningsprocessen och hur de påverkats av lagändringen gällande kommunala särkrav. Kommunerna valdes ut baserat på om de hade något pågående stadsutvecklingsprojekt, hade höga hållbarhetsambitioner samt om de låg nära Linköping. Intervjuerna hölls fysiskt i varje kommun och var semistrukturerade för att frågeordning och följdfrågor skulle kunna anpassas efter den intervjuades svar. Frågorna formulerades som frågeområden, vilka sedan även låg till grund för intervjuanalysen.

1.4 Avgränsningar

Hållbarhet har en mängd olika betydelser och dess innebörd ges ofta av den

kontext som ordet står i. För att minimera risken för otydligheter ska hållbarhet i den här uppsatsen förstås som ekologisk eller miljömässig hållbarhet om inget annat specificeras. De två andra dimensionerna av hållbarhet, social och ekonomisk hållbarhet, tas inte hänsyn till i denna uppsats då de inte är direkt nödvändiga att beakta för att svara på studiens frågeställningar och syfte. Med hänsyn till arbetets omfattning har betydelsen av miljömässig hållbarhet behövt smalnats av ytterligare, till att i detta arbete innebära miljöaspekter med påverkan på klimatet. Studien spänner ändå över många olika områden som är relevanta för klimatarbetet inom kommunal stadsplanering, såsom exempelvis energiförsörjning, *mobility management* och träbyggnader.

Fokus i studien är markanvisningsavtal, vilket exkluderar andra kommunala instrument vid markexploatering, exempelvis exploateringsavtal. Detta innebär att studien främst berör överlåtelse och exploatering av kommunalägd mark (se fall 3 och 4 i Figur 2). Eftersom kommuner har större befogenheter att påverka bebyggelse på sin egen mark än privatägd mark är markanvisningsavtal mer intressant att studera i detta arbete än exploateringsavtal. Dessutom är merparten av den tillgängliga marken för bostadsproduktion i kommunal ägo (Caesar, Kalbro, & Lind, 2013) vilket ytterligare stärker markanvisningars betydelse vid markexploatering jämfört med exploateringsavtal.

Vidare finns olika sorters markanvisningar, nämligen direktanvisningar och markanvisningstävlingar, där studien fokuserar på den senare. Anledningen är att det vid direktanvisning inte sker något urval av byggherrar vid tilldelning av mark, utan det normala förfarandet vid direktanvisning är antingen att kommunen väljer ut och tillfrågar en lämplig byggherre eller att en byggherre kontaktar kommunen och presenterar ett förslag för ett specifikt markområde. Valet av byggherre baseras med andra ord inte på förutbestämda urvalskriterier.

1.5 Uppsatsens struktur

I avsnitt 2 ges läsaren en bakgrund till markexploateringsprocessen och en förståelse för konceptet markanvisningstävling, relevanta lagrum samt en bakgrund till några vanligt förekommande urvalskriterier i markanvisningstävlingar. I kapitel 3 presenteras därefter de metoder som använts och hur de har genomförts, för att avsluta kapitlet med metodkritik. I kapitel 4 presenteras de studerade kommunerna och en överblick av deras aktuella stadsutvecklingsprojekt och klimatarbete. Därefter analyseras kommunernas intervju svar i kapitel 5. Kapitlet är indelat i olika frågeområden där författarna funnit likheter och skillnader i arbetssättet gällande markanvisningar hos de olika kommunerna. Analysen följs av en diskussion av analysen i kapitel 6. I kapitel 7 presenteras slutligen slutsatserna och förslag på vidare studier.

2. Bakgrund

Enligt plan- och bygglagen 1 kap. 2 § är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten i Sverige. Kommunen har därigenom ett planmonopol vilket innebär att de har ansvar för att bebyggelse sker enligt de lagkrav som ställs och har ensamrätt att besluta om ett område ska planläggas (Vesterlins, u.å.-b). Kommunen är därmed en central aktör i markexploateringsprocessen (Kalbro & Lindgren, 2018). Genom sin roll som planmyndighet har kommunen ensam befogenhet att ta fram planer och bestämma över planläggning. Förutom rollen som planmyndighet kan kommunen även agera som markägare och byggherre, där det senare är i de fall kommunen själv uppför bostäder.

Det finns ingen nationell planering av land (endast för hav), utan planeringsarbetet sker på regional och kommunal nivå (Boverket, 2016). Däremot ger staten ramar för planeringen i de nationella målen genom att bland annat bestämma så kallade riksintressen som region och kommun ska förhålla sig till. Det är sedan enligt plan- och bygglagen länsstyrelsens roll att samordna de statliga intressena och ansvara för dessa frågor i regionen.

2.1 Planprocessen

Planeringssystemet i Sverige består av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan (Boverket, 2016). Regionplanen upprättas för planeringsfrågor som berör större, kommunöverskridande områden. De frågor som kan regleras här är exempelvis planering av infrastruktur, regional bostadsförsörjning samt klimatfrågor. I Sverige är det landstinget i varje län som har ansvar för den fysiska regionala planeringen (Boverket, 2019b). Vad regionsplanen reglerar och innehåller varierar därför runt om i landet och anpassas efter de regionala förutsättningarna.

Kommunen har som nämnt ett centralt ansvar i planeringsprocessen och enligt plan- och bygglagen är de skyldiga att ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens geografiska område (Boverket, 2016). Översiktsplanen beskriver kommunens långsiktiga och övergripande visioner för markanvändningen och fungerar som en grund vid utformning av detaljplaner. Det är i översiktsplanen som kommunen kan sätta upp vilka hållbarhetsambitioner de har för ett område.

För att besluta hur bebyggelsen ska se ut i ett visst område samt hur mark och vatten ska användas tar kommunen fram en detaljplan över området (Boverket, 2016). Detaljplanen ligger sedan till grund vid prövning av framtida bygglov och ger rätt till att bygga i områden i enlighet med planen, under en bestämd genomförandetid. Till skillnad från översiktsplan och regionplan är detaljplanen juridiskt bindande och reglerar vilka rättigheter och skyldigheter som gäller aktörer emellan. Detaljplanen kan inte ändras till dess att genomförandetiden är slut, vilket kan variera mellan 5–15 år (Boverket, 2014).

2.2 Markexploatering

Markexploatering är en process där användningen av mark förändras i ett område i och med nybyggnationer av exempelvis bostäder (Kalbro & Lindgren, 2018). Med markexploatering innefattas åtgärder så som bostadsbyggande men också inkludering av ny infrastruktur med anslutning till nybyggnationen. Det är därav en stor mängd aktörer som är inblandade i processen och det krävs omfattande lagstiftning kring området för att säkerställa att allt sker på ett rättvist och säkert sätt för alla inblandade.

Enligt Kalbro och Lindgren (2018) är det två centrala faktorer som påverkar genomförandet av en exploateringsprocess: markägandet och byggherrens roll i planprocessen. Dessa två faktorer kan därefter indelas i två särskilda fall, vilket tillsammans resulterar i fyra olika typfall (Figur 1).

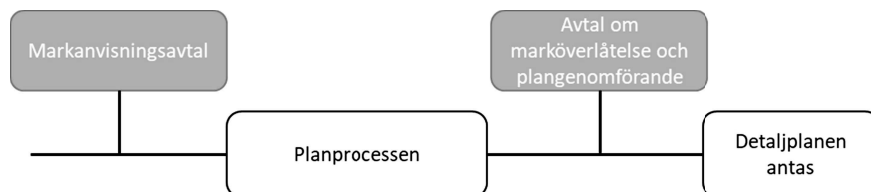
Byggherrens roll i planprocessen		
Markägande	Byggherren medverkar inte aktivt i detaljplanearbetet	Byggherre och kommun tar gemensamt fram detaljplanen
Byggherren äger marken	Fall 1	Fall 2
Kommunen äger marken	Fall 3	Fall 4

Figur 1. Fyra typfall av hur detaljplanearbete i svenska kommuner kan indelas, baserat på kombinationer av de centrala faktorerna markägare och byggherrens roll i planprocessen. (Kalbro & Lindgren, 2018)

Den första faktorn som påverkar genomförandet av exploateringsprocessen är markägandet. Beroende på vem som äger marken finns två olika typer av avtal som är nödvändigt att skilja på, eftersom lagstiftningen är olika för de två avtalen. I de fall då kommunen äger marken upprättas ett så kallat markanvisningsavtal. När en exploatör äger marken upprättas ett exploateringsavtal. I denna uppsats studeras endast markanvisningsavtal, det vill säga fall 3 och 4 då kommunen äger marken som exploateras. Kommuners markägande är ett värdefullt verktyg för att kunna ställa krav på hur bostadsbyggandet ska utvecklas i kommunen. Enligt en undersökning av Boverket från 2018 äger nästintill alla kommuner mark som är lämplig för markexploatering och att bygga bostäder på (Boverket, 2018f).

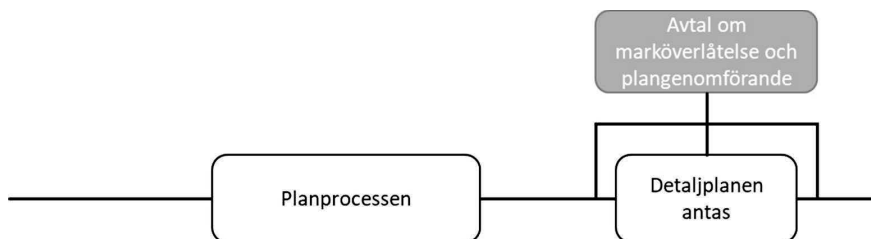
Den andra faktorn är i vilken utsträckning byggherren är involverad i detaljplanearbetet. Det är enligt Kalbro och Lindgren (2018) vanligast att byggherren involveras tidigt i planprocessen, det vill säga att kommunen och byggherren tar fram detaljplanen tillsammans (fall 4 Figur 1). Byggherren utses på så sätt innan detaljplanen påbörjas och ett markanvisningsavtal tecknas mellan kommunen och byggherren, vilket reglerar ansvarsfördelningen i det fortsatta planeringsarbetet (Kalbro & Lindgren, 2018). Detta illustreras

i Figur 2. När planprocessen är avklarad tecknas ett slutgiltigt avtal om maktöverlåtelse och detaljplanen antas.



Figur 2. Illustrering av markanvisningsprocessen när byggherren inkluderas tidigt vid framtagning av detaljplan (Kalbro & Lindgren, 2018)

Det finns dock tillfällen där byggherren involveras senare i processen när arbetet med detaljplanen påbörjats eller till och med är färdigställt (Figur 3). Detta innebär att byggherren inte är med aktivt under planprocessen, det vill säga fall 3 i Figur 1, utan kommunen arbetar själva fram en detaljplan. Eftersom kommunen då inte är medveten om byggherrarnas önskemål kan detta lösas genom att ta fram mer generella och flexibla detaljplaner (Kalbro & Lindgren, 2018). På så sätt ges byggherren större frihet vid utformning av byggnationen i samband med bygglovsprövningen.



Figur 3. Illustrering av markanvisningsprocessen när byggherren inkluderas sent i planprocessen (Kalbro & Lindgren, 2018)

2.3 Markanvisning

I denna studie har fokus legat på de fall där kommunen äger marken och exploateringen sker genom en markanvisning. I plan- och bygglagen 1 kap. 4 § återfinns definitionen av vad en markanvisning är. Definitionen lyder:

”I denna lag avses med [...] markanvisning: ett avtal 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.”

(Lag (2014:900) om ändring i plan- och bygglagen (2010:900))

Ett markanvisningsavtal är med andra ord en bekräftelse för byggherren att kommunen är intresserad i deras projekt och att de under en avtalad tid kan förhandla med kommunen, givet vissa villkor (Caesar, 2016). Markanvisningen kan resultera i antingen en överlåtelse eller upplåtelse av mark, där skillnaden mellan dessa gäller äganderätten av fastigheten. Om markanvisningsprocessen avslutats genom ett marköverlåtelseavtal innebär det att kommuner säljer marken och ett skifte i ägande sker (Vesterlins, u.å.-a). Det andra alternativet är att kommunen upplåter marken genom ett tomträttsavtal och är på så sätt enligt 1 kap. 5 § PBL fortfarande fastighetsägare. Detta regleras i 13 kap. 1 § jordabalken och innebär att kommunen hyr ut marken till byggherren till en årlig avgift. Det är dock få kommuner som anvisar mark till byggherrar genom ett tomträttsavtal. Majoriteten av Sveriges kommuner anger att de inte upplåter kommunal mark med en tomträtt i något fall, enligt Boverkets statistik från 2017 (Boverket, 2018f).

Definitionen av vad en markanvisning är kom i samband med lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, vilken trädde i kraft 2015. Den reglerar att kommuner som genomför markanvisningar måste ta fram riktlinjer för hur de hanterar markanvisningsprocessen i kommunen. Riktlinjerna ska bland annat innehålla: "handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning." (2 § lag 2014:899). Målet med lagen var att skapa mer transparens för kommuners arbete med markanvisningar (Boverket, 2018g). Innan dess hade kommuner skapat egna definitioner för markanvisning och processen varierade från kommun till kommun.

Markanvisningsprocessen har studerats av Caesar (2016). I artikeln fokuserar Caesar på de krav som ställs på bostadsutvecklare och de metoder som kommuner använder sig av för att välja byggherre. Caesar intervjuade sammanlagt 26 kommuner och skickade enkäter till 91 byggherrar och i artikeln jämförs den svenska markanvisningsprocessen med hur markanvisningar hanteras internationellt. Resultatet från hans studie visar att kommuners transparens kring markanvisningsavtalet och kriterierna för valet av byggherre måste förbättras. Goda relationer med kommunen anses viktigt enligt byggherrar för att bli tilldelade mark.

Det finns två olika metoder som används vid fördelning av markanvisningar: direktanvisning eller anbudsanvisning. Direktanvisning är den vanligaste metoden i Sverige och innebär att kommunen handplockar en byggherre som ska få bygga på området eller att en byggherre tar fram en idé för ett visst område som kommunen godkänner (Caesar m.fl., 2013). Det här examensarbetet fokuserar på den andra varianten – anbudsanvisning, eller markanvisningstävling som det ofta benämns (och är den benämning som kommer användas framöver i uppsatsen). Markanvisningen sker då genom att en "tävling" anordnas där byggherrar inkommer med olika bidrag och kommunen väljer det bidrag som de anser bäst. Valet av byggherre baseras

på särskilt ställda kriterier som kommunen satt upp för byggprojektet. I vissa markanvisningstävlingar utgör markpriset det enda kriteriet. I andra tävlingar är markpriset bestämt på förhand (så kallat fast markpris) och andra kvalitetsaspekter avgör vilken byggherre som får bygga. Kriterierna kan också vara en kombination av markpris och kvalitet. Exempel på kvalitetsaspekter som kommunen kan ställa som kriterier är hur väl byggherren förhåller sig till hållbarhet, gestaltning, innovation och hyresnivån (Caesar, 2016).

Även upplåtelseform (antalet hyresrätter och bostadsrätter) förekommer som kriterium i markanvisningar. Detta är ett resultat av kommuners arbete med att implementera strategin för socialt blandade bostadsområden, vilken är en del av den nationella bostadspolitiken (Caesar & Kopsch, 2018). Hur verkningsfullt kommunala markanvisningar är för att uppnå politiska mål om socialt blandade bostäder har studerats av Caesar och Kopsch (2018). Resultatet varierar beroende på om offentliga eller privata hyresrätter samt hög- eller låginkomstområden studeras. Författarna tydliggör dock att kommuner genom sitt markägande har möjlighet att påverka den socioekonomiska blandningen och minska den etniska segregationen och lyfter särskilt fram de kommunala bostadsbolagens roll i detta arbete. Även om Caesar och Kopsch (2018) inte berör miljörelaterade urvalskriterier i markanvisningsavtal indikerar resultatet att kommunalt markägande och markanvisningar inte är att förringa för att få till stånd förändringar i bostadsbeståndet.

2.4 Lagstiftning

Markexploatering regleras av ett flertal lagar. Plan- och bygglagen har en central roll vid markexploatering och reglerar de bestämmelser som finns för planläggning av mark och vatten (1 kap. 1 § PBL). Tilldelning av markanvisningar har tidigare inte haft någon specifik reglering i lagen utan det har istället reglerats genom andra lagar (Caesar m.fl., 2013). Under de senaste åren har det dock tillkommit särskild lagstiftning som berör markanvisning, där det år 2015 tillkom två nya lagar som påverkat arbetet med markanvisning på kommunnivå. Den ena lagen, lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar, nämndes ovan. Den andra lagen beskrivs nedan.

2.4.1 Byggnaders tekniska egenskapskrav

År 2015 trädde som sagt ytterligare en lag i kraft (2014:900), som ändrade lydelsen av flertalet paragrafer i plan- och bygglagen. Lagen resulterade bland annat i ett tillägg av 8 kap. 4 a § PBL, vilken fick följande lydelse:

”4 a § En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en

kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan. Lag (2014:900).”

(Lag (2014:900) om ändring i plan- och bygglagen (2010:900))

Lagändringen berörde med andra ord kommuners möjligheter att ställa egna krav på ett byggnadsverk tekniska egenskaper. Dessa egna krav benämns ofta som kommunala särkrav. Denna lagändring ligger till grund för frågeställning två och tre i detta arbete.

I plan- och bygglagen återfinns de krav som en byggnad ska ha gällande dess tekniska egenskaper. De egenskapskrav som regleras i 8 kap. 4 § PBL är följande:

”4 § Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
9. hushållning med vatten och avfall, och
10. bredbandsanslutning.

Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §. Lag (2016:537)”

(Lag (2014:900) om ändring i plan- och bygglagen (2010:900))

I PBL listas alltså endast de områden där det ställs krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Vad som avses för de olika kravområdena förtydligas sedan i plan- och byggförordningen (PBF) genom beskrivningar av vad som krävs för att uppfylla kraven. Den punkt som är av särskilt intresse för denna studie är nummer 6. *energihushållning och värmeisolering*, eftersom många av de krav som har ställts på byggherrar berör byggnadens energiprestanda och klimatskal. Men även andra punkter som också påverkar klimatet är av intresse, bland annat punkt 3. *skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön* och punkt 9. *hushållning med vatten och avfall* (exempelvis då kraven berör en byggnads avfallshanteringssystem).

PBL och PBF ger tillsammans en ram för de krav som ställs på energihushållning. Mer detaljerade krav på exempelvis värmeisolering

och elanvändning kan hittas i Boverkets byggregler under avsnitt 9 – energihushållning (Boverket, 2017). Många av kraven i Boverkets byggregler är ställda som funktionskrav (Prop. 2013 /14:126). Med det menas att föreskrifterna är formulerade på så sätt att byggnadsverken ska uppnå en viss funktion, vilket ger byggherrar möjlighet att välja teknisk lösning. Det sker kontinuerliga revideringar av BBR (se vidare under 2.4.4.)

2.4.1.1 Övergångsbestämmelser

De övergångsbestämmelser som gäller för lag (2014:900) hittas i PBL och lyder:

”Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.”

(Lag (2014:900) om ändring i plan- och bygglagen (2010:900))

Enligt PBL gäller alltså äldre föreskrifter för ärenden om detaljplaner påbörjade innan den 1 januari 2015. Tidpunkten för när en detaljplan eller områdesbestämelse anses påbörjade regleras inte i PBL men av propositionen kan utläsas att då en kommun börjat bereda ärendet eller då ett formellt beslut om påbörjande av detaljplan har fattats kan de anses påbörjade (Prop. 2013/14:126)

2.4.2 Byggkravsutredningen

Anledningen till lagändringen avseende kommunala särkrav var den dåvarande regeringens vilja att underlätta bostadsbyggandet (Dir. 2011:100). I regeringens kommittédirektiv (2011:100) till utredningen som fick namnet Byggkravsutredningen, framkommer att byggherrar anser att vissa av kommunernas egna krav är för detaljerade och medför ökade kostnader. Vidare antas att det finns en risk att prefabricering av konstruktioner kan minska när kommuner ställer egna krav, vilket i sin tur kan påverka byggkostnader. Orsaken till framväxten av kommunala särkrav är enligt kommittédirektivet oklart men olika anledningar nämns, såsom arbetet med att uppnå de nationella miljömålen, miljökrav vid offentlig upphandling eller regeringens satsning på hållbara städer, vilken gav statligt stöd till kommuner för att minska utsläpp av växthusgaser. Ett projekt som mottog bidragsstöd från regeringens satsning ”Delegationen för hållbara städer” är *Klimatfaktorer Vallastaden* vilket bland annat hade i uppdrag att ta fram ett verktyg för att underlätta kommuners arbete att integrera hållbarhetsaspekter i planeringen av nya stadsdelar (Boverket, 2017; Gustafsson, 2016). Byggkravsutredningen fick därför i uppgift att reda ut frågetecknen, se över användningen och effekterna

av särkrav bland kommunerna samt komma med lämpliga lagändringar.

Bygghkravsutredningen resulterade i delbetänkandet *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler* (SOU 2012:86). Delbetänkandet såg att kommuner på eget initiativ ställt krav på byggnaders tekniska egenskaper vid markanvisningar som går utöver kraven i BBR och kom fram till att detta istället ska ske på ett enhetligt sätt i hela landet. De kom också fram till att de direkta kostnaderna för nybyggnation i genomsnitt ökade med 10–15 % till följd av särkrav, främst på grund av krav relaterat till lägre energianvändning. Kostnadsberäkningen byggde dels på en rapport från Boverket om konsekvenserna av skärpta energikrav (Boverket, 2011), dels på enkätundersökningar till kommuner och byggbolag genomförda av SCB, samt en studie från KTH av Agnieszka Zalejska-Jonsson. SCB:s enkätundersökningar publicerades som bilaga 3 och 4 i bygghkravsutredningens delbetänkande (SOU 2012:86) och Zalejska-Jonssons studie skrevs för bygghkravsutredningens räkning och publicerades i bilaga 6.

2.4.3 Regeringens proposition - En enklare planprocess

Bygghkravsutredningen mynnade ut i propositionen *En enklare planprocess* (prop. 2013/14:126) som låg till grund för lag (2014:900) om lagändring i plan- och bygglagen (2010:900). Propositionen var av samma åsikt som bygghkravsutredningen angående nackdelarna med kommunala särkrav, men beaktade remissvarens synpunkter avseende den föreslagna lagformuleringen. Anledningen var att kommuner inte ska ha möjlighet att ställa krav på exempelvis en lägre maximinivå än den av BBR angivna nivån, även om kraven är inom ramen för föreskrifterna (Socialdepartementet, 2013). Därför formulerades lagtexten i 8 kap. 4 a § PBL såsom beskrivet i avsnitt 2.4.1. Remissvar från många av de tillfrågade kommunerna ansåg dessutom att förslaget skulle innebära en obefogad och alltför stor inskränkning av den kommunala självstyrelsen (Socialdepartementet, 2014, s.216). För att förstå bakgrunden till kritiken ges nedan en översikt av relevanta lagrum.

I Sveriges grundlag, regeringsformen, erkänns den kommunala självstyrelsens betydelse. I 14:e kap. 2 § regeringsformen står att kommuner, genom det kommunala självstyret, ska sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse. En precisering av dessa angelägenheter återfinns i 1 kap 2 § kommunallagen där det bland annat står att kommuner (och landsting) får sköta angelägenheter som har anknytning till kommunens (eller landstingets) område. I 1 kap. 2

§ PBL nämns explicit att planläggning av användningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet. Propositionen understryker dessutom att bostadsbyggande och hur byggandet sker är angelägenheter av allmänt intresse (Socialdepartementet, 2014, s.253).

Sammantaget finns det alltså lagstöd för kommuner att påverka

nybyggnation på det kommunala självstyrets grund. Lagförslaget att inte tillåta kommuner att ställa särkrav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper utgjorde därför en inskränkning av det kommunala självstyret. Propositionen erkände att lagändringen skulle inskränka på det kommunala självstyret och gav rätt till de remissyttranden som påpekade det (prop. 2013/14:126 s.254).

Det finns dock situationer där en inskränkning av det kommunala självstyret är befogad. För att det ska anses vara befogat bör inskränkningen inte ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.” (14 kap. 3 § regeringsformen), den så kallade proportionalitetsprincipen. Propositionen förde därför en argumentation kring inskränkningen och landade i att förbudet mot kommunala särkrav har bäring i proportionalitetsprincipen, eftersom konsekvenserna av att inte införa en stoppbestämmelse ansågs värre än inskränkningen i sig (Socialdepartementet, 2014, s.249-257). Exempel på negativa konsekvenser av nollalternativet (dvs. ingen förändrad lagstiftning) som propositionen såg är försämrad konkurrens till följd av brist på enhetliga regler mellan landets kommuner samt ökade byggkostnader på grund av bland annat sämre möjlighet att tillverka prefabricerade konstruktioner. Sammantaget ansågs detta leda till minskat byggande, vilket skulle påverka både tillväxt och välfärd. Andra argument som framfördes var att kommuner saknar den helhetssyn som Boverket har vid justeringar av de tekniska egenskapskraven, där ändring av en kravnivå kräver att konsekvenserna på de övriga egenskapskraven beaktas.

En annan anledning till att stoppbestämmelsen ansågs utgöra en inskränkning framfördes i Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) cirkulär (SKL, 2014). SKL:s cirkulär avser att informera kommunerna om lagändringar med betydande påverkan på kommuners verksamhet. I cirkuläret står att stoppbestämmelsen medför att kommuner vid markanvisningar på kommunal mark får sämre förutsättningar än andra fastighetsägare att råda över sin mark. Ståndpunkten från kommunalt håll har varit att markanvisningsavtal är civilrättsliga avtal där krav får uppställas. Propositionen instämde i att markanvisningsavtal har civilrättsliga drag men tillade att avtalen även omfattas av offentlighetsrätten och då särskilt av legalitetsprincipen, vilken återfinns i 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.” I sammanhanget innebär det att kommuner måste foga sig efter gällande lagar och att legalitetsprincipen utgör en gräns för en kommuns handlingsutrymme. Propositionen landade i att civilrättsliga avtal såsom fastighetsöverlåtelse begränsas av legalitetsprincipen på så sätt att kommuner i sådana avtal inte kan ställa vissa krav på motparten som är mer långtgående än vad offentlighetsrätten tillåter (s. 257). Stoppbestämmelsen ska därför ses som ett förtydligande av legalitetsprincipen.

Regeringen förtydligade i propositionen sin syn på när en kommun kan anses handla i egenskap av fastighetsägare och således har rätt att ställa mer långtgående krav. Markanvisningar som avser upplåtelse av mark var enligt

regeringen en sådan situation, men om kommunen vid marköverlåtelse använder planmonopolet för att påverka köparen till att bygga på ett visst sätt, ansåg regeringen att kommunen inte är att betrakta som fastighetsägare (Socialdepartementet, 2014, s. 224). Därför har regeringens intention varit att lagändringen ska omfatta alla handlingar som kommuner behandlar i samband med genomförandet av en detaljplan, vilket inkluderar exempelvis marköverlåtelseavtal (SKL, 2014).

2.4.4 Boverkets byggregler

Anledningen till lagändringen om kommunala särkrav var alltså att det ska finnas mer enhetliga kravnivåer och att ändringar av en byggnads tekniska egenskaper ska ske nationellt genom Boverkets byggregler (Prop. 2013/14:126). I BBR listas de mer detaljerade kraven för byggnaders energihushållning och det sker kontinuerliga revideringar av avsnitt 9 - Energihushållning i BBR, på uppdrag från regeringen genom energiprestandadirektivet (2010/31/EU). I artikel 4 - *Fastställande av minimikrav avseende energiprestanda* i direktivet står det att alla EU:s medlemsländer ska se över minimikraven för energiprestandan var femte år (EK, 2010), vilket i Sveriges fall har ålagts Boverket (Boverket, 2018d). En revidering av BBR gjordes 2014 som resulterade i en skärpning av energikraven med 10 % samt införandet av en ny klimatzon. Föreskriften är just nu, fem år senare, åter på remiss med syftet att skärpa kraven på byggnaders energiprestanda, vilket beskrivs mer nedan.

Det gjordes även en omfattande revidering av avsnittet energihushållning under 2017. Denna revidering grundar sig också i EU-direktivet (2010/31/EU) i artikel 9 - *Nära-nollenergibyggnader*. I direktivet har EU satt upp ett mål att medlemsländerna ska se till att "alla nya byggnader senast den 31 december 2020 är nära-nollenergibyggnader" (EK, 2010). Detta resulterade som ett första steg i att Boverket gjorde en omfattande revidering av BBR där primärenergital infördes som mått på en byggnads energiprestanda, vilket tidigare redovisades med måttet specifik energianvändning (Boverket, 2018a). Ändringen från specifik energianvändning till primärenergital innebar att systemgränsen ändrades från levererad energi till primärenergi. I och med den här förändringen togs också de tidigare klimatzonerna bort och ersattes av geografiska justeringsfaktorer¹ på kommunnivå, detta för att kravnivåerna ska vara bättre anpassade efter de lokala förhållandena. Vid den här revideringen skärptes inga energikrav utan det infördes bara nya formuleringar. Ändringarna hade en övergångsperiod och började gälla vid årsskiftet 2018/2019, vilket innebär att energiprestandan för alla byggnader måste redovisas uttryckt i primärenergital (Boverket, 2018a).

Eftersom revideringen av systemgränser och justeringsfaktorer inte innebar någon skärpning av energiprestandan var det därför aktuellt att återigen se över minimikraven 2018. Detta ledde till en utredning, *Kostnadsoptimala nivåer för krav på byggnaders energiprestanda*, som låg till grund för remissen

om ändringar av avsnitt 9 i BBR (Boverket, 2018d). I remissen finns förslag på olika nivåer för skärpning av byggnaders energiprestanda. Remissen innehåller även en justering av primärenergifaktorerna för energibärare, ett förslag på en ökning av primärenergifaktorn för el samt nya primärenergifaktorer för andra energibärare (så som fjärrvärme, olja m.m.), då dessa inte tas hänsyn till i nuvarande föreskrifter. Denna revidering av byggreglerna beräknas vara klar och träda i kraft 2020 med en övergångsperiod på ett år. I Tabell 1 hittas en sammanställning av förslag på de kravnivåer på primärenergital för 2020 som just nu är ute på remiss. Dessa jämförs med minimikraven som gäller idag samt ett intervall av beräknade kostnadsoptimala nivåer för primärenergitalet.

Tabell 1. Jämförelse av kraven på byggnaders energiprestanda som det ser ut idag och Boverkets föreslagna ändringar till 2020. Dessa jämförs även med uträknade intervall av kostnadsoptimala nivåer för primärenergitalet (EPpet) (Boverket, 2018e).

Kategori	Gällande minimi-krav [kWh/m ² Atemp och år]	Föreslagna krav 2020 EPpet [kWh/m ² Atemp och år]	Kostnadsoptimala nivåer EPpet [kWh/m ² Atemp och år]
Småhus2	90	90	85-92
Flerbostadshus	85	78	58-78
Lokaler	80	65	62-72

Förutom en skärpning av energikraven ska den reviderade versionen innehålla en definition av nära-nollenergihus. Detta skrivs mer om under avsnitt 2.5.1.

2.5 Urvalskriterier i markanvisningstävlingar

När kommuner utlyser en markanvisningstävling publicerar de villkoren i ett så kallat markanvisningsprospekt. I prospektet beskriver kommunen bland annat inom vilka områden som de önskar se att byggherrarna redovisar hur deras projekt står sig. Dessa områden kallas i denna uppsats för fokusområden, som bryts ner i urvalskriterier genom vilka bedömningen baseras på. Nedan beskrivs ett antal urvalskriterier som identifierats i olika prospekt.

- 1 Varje kommun har tilldelats en justeringsfaktor mellan 0,8–1,6 som används vid beräkning av en byggnads primärenergital för att korrigera energin till uppvärmning, på grund av landets klimatskillnader (Boverket, 2018e).
- 2 Beräknat för småhus mindre än 130 m²

2.5.1 Lågenergihus

Termen lågenergihus kan användas som ett samlingsnamn för en energisnål byggnad, så som nära-nollenergibyggnad, passivhus och plusenergihus. Det finns idag inga tydliga ramar för vad ett lågenergihus är i Sverige, förutom att det är en byggnad som har lägre energiprestanda än kraven i BBR. Inom EU används benämningen nära-nollenergibyggnad och enligt energiprestandadirektivet (direktiv 2010/30/EU) ska alla nya byggnader som produceras efter den 31 december 2020 vara nära-nollenergibyggnader. Direktivet uppmanar även att samtliga medlemsländer ska upprätta nationella planer till dess som visar hur de kan öka andelen nära- nollenergibyggnader, där bland annat en definition ska finnas med. I direktivet definieras nära-nollenergibyggnader som:

”En byggnad som har mycket hög energiprestanda, som bestäms i enlighet med bilaga I. Nära nollmängden eller den mycket låga mängden energi som krävs bör i mycket hög grad tillföras i form av energi från förnybara energikällor, inklusive energi från förnybara energikällor som produceras på plats, eller i närheten”

(Direktiv 2010/31/EU)

I Sverige har Boverket ålagts att utarbeta en definition, vilket fortfarande arbetas på och beräknas vara implementerat till 2020 (Boverket, 2018a). I och med detta finns inte någon nationell standard för vad som anses vara ett nära-nollenergihus och lågenergihusdefinitioner kan därför skilja sig mellan olika certifieringar. Några miljöcertifieringar som har kravnivåer för lågenergihus är Miljöbyggnad, BREEAM, LEED och GreenBuilding. Dessa förklaras mer under rubrik 2.5.2.

En organisation som arbetar med utvecklingen av lågenergihus är Forum för Energieffektiva Byggnader (FEBY). De har tagit fram en frivillig kravlista som är anpassad efter svenska förhållanden för byggherrar som vill bygga energieffektivt, där den mest aktuella versionen togs fram 2018 och kallas för FEBY18 (FEBY, 2018). I FEBY18 finns tre valfria kravnivåer, FEBY Guld, Silver och Brons, som ersatte kravspecifikationerna för Nollenergihus, Passivhus och Minienergihus i den tidigare versionen FEBY12 (FEBY, 2018; Sveriges Centrum för Nollenergihus, 2012). Anledningen till de förändrade kravnivåerna är på grund av att de tidigare nivåerna skapade en begreppsförvirring med den internationella definitionen för passivhus.

Termen lågenergihus är enligt FEBY ett samlingsnamn för de byggnader som använder 25 % mindre energi än vad Boverkets byggregler kräver. Det finns inte heller någon definition för plusenergihus, men detta begrepp brukar avse byggnader som producerar mer energi än vad som förbrukas (FEBY, 2019).

2.5.2 Certifieringar

Att byggherrar väljer att certifiera sina byggnader har blivit vanligare i och med att kraven på hållbarhet ökar inom byggbranschen (Svensk Byggtjänst, 2016; Sweden Green Building Council, 2019d). Miljöbyggnad är ett svenskt utvecklat certifieringssystem där byggnaden betygsätts utifrån tre olika nivåer: Brons, Silver och Guld, där Miljöbyggnad Silver är vanligast i Sverige (Sweden Green Building Council, 2019d). Några andra vanligt använda certifieringssystem är BREEAM, LEED, GreenBuilding och Svanen. Av dessa är LEED det certifieringssystem som är mest utspritt internationellt och liknar Miljöbyggnad i det avseendet att man ska uppfylla kriterier inom olika områden och sedan betygsätts de slutgiltiga poängen enligt en tregradig skala (Sweden Green Building Council, 2019b). BREEAM är ett annat känt internationellt certifieringssystem som utvecklades 1990 men har fått en svensk översättning 2013, kallad BREEAM-SE. Certifieringen är menad att kunna användas för att byggnadens miljöprestanda ska kunna jämföras på den internationella marknaden (Sweden Green Building Council, 2019e). Byggnaden poängsätts utifrån ett flertal olika områden.

Till skillnad från tidigare nämnda certifieringar har certifieringen GreenBuilding valt att särskilt fokusera på att energieffektivisera byggnader och har bland annat som krav att byggnaden ska använda 25 % mindre energi än kravnivåerna för nybyggnation i BBR (Sweden Green Building Council, 2019f).

Svanens miljömärkning är den enda av de som tas upp i den här studien som inte hanteras av Sweden Green Building Council (SGBC). De områden som Svanen-märkta byggnader värderas utifrån är bland annat en låg energianvändning, miljö- och hälsokrav, kemiska produkter och låga emissioner (Svanen, 2019).

Det har också utvecklats miljöcertifieringssystem för hela stadsdelar (Sweden Green Building Council, 2019a). Ett exempel på ett certifieringssystem för hållbara stadsdelar är Citylab som är utvecklat av SGBC. Guiden lanserades hösten 2015 och beskriver hur SGBC vill att projekt ska arbeta med hållbar stadsutveckling. Citylab är ett svenskt certifieringssystem som har anpassats efter lokala förutsättningar och utgångspunkten för certifieringssystemet är: "Att skapa en gemensam process som engagerar och leder till hållbar stadsutveckling." (Sweden Green Building Council, 2019c).

2.5.3 LCA

Ett krav som flera certifieringar ställer är att en livscykelanalys (LCA) ska utföras för byggnaden. LCA är ett verktyg för att beräkna produkters miljöpåverkan och är en metod som haft en snabb utveckling och har blivit ett allt mer använt verktyg (Ekvall m.fl., 2009). Allt fler efterfrågar livscykelanalyser på sina produkter och det vanligaste är att ta fram en produkts globala klimatavtryck, dvs hur mycket koldioxid produkten släpper

ut under sin livstid. Därför skulle en LCA kunna vara en användbar metod för att beräkna klimatpåverkan hos en byggnad. Några certifieringssystem som ställer detta som krav idag är Miljöbyggnad, BREEAM-SE och LEED, där samtliga kräver att klimatpåverkan ska vara en miljöpåverkanskategori som analyseras (Boverket, 2019a).

Det finns dock brister med att använda LCA som metod då det är många faktorer som spelar roll och resultatet kan variera mycket. Resultatet från en livscykelanalys är bland annat beroende på kvaliteten på insamlade data och att information som krävs för att utföra beräkningarna finns tillgänglig (Reap m.fl., 2008). Ett annat problem som Reap m.fl. (2008) tar upp som är specifikt för LCA som metod är hur allokeringen hanteras. Ett exempel på ett allokeringsproblem i en LCA av en byggnad skulle kunna vara hur mycket av miljöpåverkan från användandet av en lyftkran vid produktion av en byggnad, som ska fördelas till just den studerande byggnaden, då lyftkranen används i flera byggprojekt.

Boverket har skrivit en rapport kallad *Byggnaders klimatpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv*, som på uppdrag från regeringen utreder och analyserar hur forsknings- och kunskapsläget ser ut (Boverket, 2015a). Boverkets slutsatser av arbetet visar att det finns ett behov av att staten måste ta mer ansvar om en förändring av klimatarbetet i byggsektorn ska ske. De ser att LCA är ett verktyg som kan användas, men det finns faktorer som behöver tas hänsyn till. Några förutsättningar är att det finns tillgängliga LCA-verktyg som är både användarvänliga och billiga så att de kan användas av aktörer inom byggsektorn. Som nämnts är det viktigt att data finns tillgängligt och är av bra kvalitet, vilket också Boverket noterar som en förutsättning för LCA inom byggsektorn.

När det kommer till användandet av LCA vid markanvisningar finns det exempel där kommuner faktiskt har ställt som krav att byggherren ska redovisa en LCA för sin byggnation. En kommun som gjorde detta var Täby i sin markanvisningstävling för området Västra Roslags-Näsby (Täby kommun, 2016). IVL Svenska Miljöinstitutet har i en rapport skrivit att de inte ser några juridiska hinder med att ställa miljökrav med hjälp av LCA (Erlandsson m.fl., 2018). Sådana LCA-miljökrav ställer då inte direkta krav på de tekniska egenskaperna av en byggnad, som i de fall då kommunen satt ett begränsningskrav på energianvändningen i kWh, utan LCA-miljökraven sätter istället ett tak för hur mycket byggnaden får släppa ut (t.ex. kg CO₂) under sin livstid (Erlandsson m.fl., 2018). IVL-rapporten menar att detta inte skulle ge byggherrarna någon inlåsning i särskilda tekniker utan de kan fortfarande vara innovativa och hitta egna lösningar för att nå målet.

2.5.4 Byggnader med träkonstruktion

Under större delen av 1900-talet fanns ett förbud mot att uppföra byggnader med träkonstruktion som var högre än två våningar (Wahlström, 2009).

Detta förbud hävdades i och med att Boverkets nya funktionsbaserade byggregler trädde i kraft år 1994. Genom att ställa krav på att byggnaden ska uppnå en viss funktion blev lagstiftningen mer teknikneutral. På senare tid har en del kommuner allt mer förespråkat byggnation av trähus genom särskilda träbyggnadsstrategier, i syfte att minska klimatpåverkan och premiera svensk och lokal träindustri (Tillväxtanalys, 2018b). Eftersom kommuner har rådighet över fasadutformning får de ställa krav på specifikt materialval till fasaden (Prop. 2013/14:126). Däremot klassificeras det som ett särkrav om kommuner vid planläggning ställer krav på specifikt material till byggnadens stomme.

Tillväxtanalys (2018) har utvärderat vad staten bör ha för roll för att nå klimatneutrala konstruktionsmaterial i byggnader. Myndigheten har sammanställt information kring hur olika konstruktionsmaterial påverkar utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv. De använder sig bland annat av en rapport från IVL som utfört en LCA på ett befintligt betonghus och justerat för om en nyare, mer miljövänlig betong skulle ha använts. IVL kommer fram till att det inte bör ställas krav på materialval i byggnader utan fokus bör vara på konkurrensneutrala klimatkrav (IVL Svenska Miljöinstitutet, 2017), en slutsats som även återfinns i Tillväxtanalys rapport. Tillväxtanalys landar i slutsatsen att kunskapsläget är för osäkert för att kunna fastslå om trähus minimerar växthusgasutsläppen jämfört med betong och att det behövs mer forskning kring träkonstruktioners påverkan på byggnaders funktions- och säkerhetskrav (Tillväxtanalys, 2018b).

Fler studier behandlar skillnaden mellan byggnader med trä- eller betongstomme ur ett livscykelperspektiv (Gustavsson & Sathre, 2006; Larsson & Lydell, 2018; Petrovic m.fl., 2019; Tahiri, 2011). Alla dessa studier visar på att träbyggnader ger lägre utsläpp av koldioxidekvivalenter jämfört med betongstomme. Viktigt att poängtera är att endast Larsson och Lydell (2018) berör fler miljöaspekter än CO₂-utsläpp. Deras resultat visade att trots att koldioxidutsläppen var lägre för trästomme gav betongstommen lägre värden för övriga sex av sju miljöpåverkanskategorier.

2.5.5 Mobility management

Mobility management är ett koncept inom samhällsplanering för att främja hållbara transporter och påverka behovet av bil såväl som bilanvändningen (De Tommasi, Welsch, Tom, & Aljaž, 2009). Detta åstadkoms genom att förändra trafikanters attityder och beteenden med hjälp av så kallade ”mjuka” åtgärder såsom informationsspridning, organisering av tjänster samt koordinering av olika aktörers aktiviteter. Motsatsen är hårda åtgärder såsom byggnation av ny trafikinfrastruktur. Enligt Di Tommasi m.fl (2009) behöver mjuka åtgärder inte leda till stora finansiella investeringar vilket hårda åtgärder behöver. Det bidrar till att mjuka åtgärder kan vara mycket kostnadseffektiva. Dessutom kan åtgärder för *mobility management* effektivisera hårda åtgärder som redan genomförts.

Definitionen av *mobility management* ovan är ett resultat av ett EU-projekt, vilket även mynnade ut i en rapport med planeringsprinciper och rekommendationer (Energimyndigheten, 2015). En del av dessa principer anpassades till svenska förhållanden och publicerades i Trafikverkets rapport MaxLupoSE. Rapporten syftar till att redogöra för hur *mobility management* kan användas i den kommunala planeringen (Neergaard & Håkansson, 2011). Principerna från rapporten är följande:

1. Hållbar lokalisering och planering
2. Tydliga kriterier för när miljökonsekvensbeskrivningar ska göras
3. Funktionell och organisatorisk integrering
4. *Mobility management*-rådgivning till byggherrar
5. *Mobility management*-planer som krav eller förhandlingsfråga
6. Främja bilfria bostadsområden/områden med lågt bilinnehav
7. Flexibla parkeringsnormer med avsteg för t.ex. *mobility management*-plan
8. Parkeringsköp
9. Max antal parkeringsplatser
10. Maxtak för biltrafik till besöksintensiva anläggningar

De principer som är tillämpbara i markanvisningar är 3, 4 och 5 (Neergaard & Håkansson, 2011), vilka beskrivs nedan. Enligt MaxLupoSE-rapporten har kommuner möjlighet att ställa krav i samband med markanvisning och då är samarbetet mellan fastighetskontor och stadsbyggnadskontor viktigt. Övriga åtgärder i listan ovan passar oftare in i arbetet med översiktsplan, detaljplan eller i bygglovsskedet.

Princip nummer 3 handlar om att motverka stuprörstänkande i organisationer, exempelvis att få de kommunala avdelningarna transport och markanvändningsplanering att kommunicera med varandra och helst av allt, att samarbeta med och mot gemensamma strategier. Verkställandet av denna princip inkluderar ofta uppställandet av olika policyer om hållbart resande.

Princip nummer 4 handlar om kommuners möjlighet att sprida information om *mobility management* till byggherrar, exempelvis under processen med att arbeta fram en ny detaljplan eller då byggherrar söker bygglov.

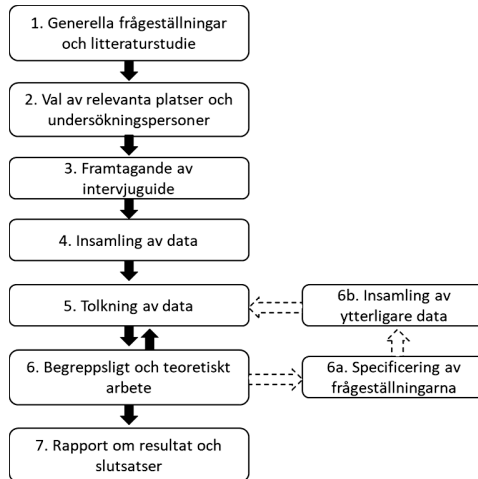
Princip nummer 5 kan tillämpas genom att ställa upp krav eller bindande bestämmelser vid förhandlingssituationer med byggherrar, exempelvis i markanvisningar. Ett förslag som Neergaard och Håkansson (2011) nämner är att koppla byggherrars möjligheter att få fler byggrätter till om byggherrarna har tagit fram och arbetar efter planer för *mobility management*.

Trafikverkets rapport MaxLupoSE har tillämpats i 12 svenska kommuner inom projektet Uthållig kommun på uppdrag av Energimyndigheten (Mattsson m.fl., 2013). Ett exempel som lyftes var kvarteret Fullriggaren i Malmö

där kommunen sänkte parkeringstalet för området mot att exploatörerna finansierade bil- och cykelpool för de boende. Vidare påpekades vikten av att synliggöra parkeringskostnader för att öka förståelsen för de verkliga kostnaderna av parkering, då det kan skapa incitament för alternativa åtgärder som kan erhålla bättre måluppfyllelse (Mattsson m.fl., 2013). Kostnaden för underjordiska garage spänner mellan ca 250 000 – 450 000 kr per plats beroende på antal underjordiska plan och för att täcka kostnaderna borde månadsavgiften per parkeringsplats uppgå till 2500 – 4500 kr. I verkligheten är inte prisnivån så hög på grund av att folk inte är beredda att betala sådana summor för parkering. Fastighetsägare låter därför kostnaden betalas av alla hyresgäster genom att höja hyran.

3. Metod

Arbetsprocessen har inspirerats av Bryman (2011) som beskriver de olika stegen vid en kvalitativ undersökning, se Figur 4.



Figur 4. En schematisk bild över de olika stegen i arbetsprocessen i en kvalitativ undersökning. (Bryman, 2011)

Processen inleddes med formulering av syfte och frågeställningar. I samband med detta genomfördes en litteraturstudie för att få mer kunskap inom ämnet samt en undersökning om olika kommuners markexploateringsarbete. Med litteraturstudien på plats gjordes ett urval av kommuner och personer för intervjustudien baserat på ett antal kriterier som förklaras nedan. En intervjuguide togs fram med frågeområden som valdes utefter kommunens och den intervjuades erfarenheter och kunskap om markanvisningsprocessen. Nästa steg var att genomföra intervjuer med de utvalda kommunerna genom en fysisk intervju på plats i varje kommun. Därefter tolkades och analyserades intervjuerna. I samband med analysen samlades ytterligare data in när information saknades eller när det fanns behov av förtydliganden. Detta gjordes genom telefonintervju, mejl och fortsatt litteraturstudie. När all data var insamlad och tolkad färdigställdes resultatet och slutsatser drogs.

3.1 Litteraturstudie

För att få mer kunskap om markanvisningsprocessen och lagändringen om kommunala särkrav i plan- och bygglagen genomfördes först en litteraturstudie. Detta låg sedan till grund för intervjustudien.

En stor del av informationen i litteraturstudien hämtades från dokument publicerade och skrivna av kommuner. Sådan information benämns som grå

litteratur, det vill säga, material som inte kvalitetsgranskats före publicering och där publikation av sådant material sker av organisationer som inte har det som sin huvudsakliga uppgift (Karolinska Institutet, 2017). Grå litteratur som användes i det här examensarbetet är till exempel kommuners miljö- och klimatprogram, energiplaner och markanvisningsprospekt.

Ytterligare en stor del av litteraturen bestod av information om lagstiftning såsom lagar, förarbeten och remisser till lagändringar, föreskrifter och förordningar samt underlag och utlåtanden från myndigheter.

Övrig litteratur utgjordes av akademiska böcker och referegranskade artiklar. De databaser som användes vid litteraturstudien är Scopus för att hitta vetenskapliga artiklar inom området, Diva för att söka efter tidigare gjorda examensarbeten samt Google Scholar och Linköpings universitetsbibliotekets sökfunktion för att hitta böcker. De sökord som användes var bland annat: *markanvisning, markexploatering, markanvisningstävling, urvalskriterier, hållbar stadsutveckling, land allocation, municipal land use planning, urban planning och sustainable urban planning.*

3.2 Urval av kommuner

Vid val av kommuner att undersöka har ett målstyrt urval gjorts. Ett målstyrt urval innebär att intervjufallen väljs ut på ett strategiskt sätt, i motsats till sannolikhetsurval där deltagarna väljs ut slumpmässigt (Bryman, 2011). De intervjuade väljs utefter deras relevans för forskningsfrågorna och baserat på förutbestämda kriterier.

Vid urvalet har ett kriterium varit att undersöka kommuner med något stort pågående stadsutvecklingsprojekt med anledning av att kunna få information om hur de arbetar med markanvisningsprocessen idag. Därefter har kommuner med höga hållbarhetsambitioner prioriterats med anledningen av att de på så sätt har ett befintligt miljöarbete som de kan inkludera i markanvisningar och en potentiell vilja att sätta högre hållbarhetskrav på nybyggnationer i regionen. Restid och ekonomiska faktorer har också prioriterats vid urvalet, varför kommuner i Skåne, såsom Lund, Malmö och Helsingborg exkluderats från studien trots deras relevans utifrån kriterierna. Då examensarbetet utgår från Linköping har därför närhet till Linköpingsområdet prioriterats, vilket resulterade i ett urval av följande kommuner: Linköping, Norrköping, Växjö och Västerås. Stockholm uppfyller alla kriterier men har inte inkluderats i denna studie då det redan har gjorts många intervjustudier på kommuner runt om Stockholmsområdet. Det ansågs därför inte nödvändigt att göra ytterligare en studie på dessa. Istället kan resultatet från dessa studier användas som sekundär källa vid analysen. Samtliga ovan nämnda anledningar motiverade användandet av ett målstyrt urval framför ett slumpmässigt.

Syftet med intervjuerna var att undersöka hur lagen om kommunala särkrav påverkat kommunens markanvisningsprocess och möjligheten att arbeta med hållbarhet i markanvisningar. Valet av intervjuperson på respektive

kommun baserades därför på hur stor erfarenhet personen i fråga har gällande lagändringen och hur insatt personen är i markanvisningsprocessen. De som kontaktades med en förfrågan om att ställa upp på en intervju begränsades därför till exploateringsingenjörer och projektledare för pågående stadsprojekt.

3.3 Intervjustudie

För att besvara frågeställningarna användes utöver själva litteraturstudien, en kvalitativ forskningsmetod med semistrukturerade intervjuer. Studien bygger på intervjuer med fyra kommuner: Linköping, Norrköping, Växjö och Västerås. De personer som intervjuats är exploateringsingenjörer och/eller projektledare och intervjuerna hölls genom fysiska besök hos varje kommun. Hur själva intervjun genomfördes beskrivs mer utförligt nedan.

Enligt Kvale och Brinkmann (2014) kan en intervjustudie vara explorativ eller hypotesprövande. Explorativa intervjuer baseras på ett frågeområde som ska undersökas och frågorna anpassas utifrån den intervjuades svar och ny information fås genom att hitta nya infallsvinklar kring ämnet. En explorativ intervju är generellt mer öppen och inte lika strukturerad som en hypotesprövande intervjustudie. Då syftet med examensarbetet är att få ökad kunskap om hur kommuners hållbarhetsarbete i markanvisningsprocessen ser ut idag utan att ha en förutbestämd hypotes passar därför explorativa intervjuer väl. Genom att hålla intervjuerna semistrukturerade ges dessutom möjligheten att kunna forma frågorna efter intervjupersonens svar, se 3.3.1, till skillnad från kvantitativa intervjuer där frågorna är standardiserade och svaren är korta och snabba (Bryman, 2011).

Som underlag till intervjuerna togs en intervjuguide fram bestående av ett antal större frågeområden kopplade till frågeställningarna. Att formulera intervjufrågorna som större, mer generella frågeområden är något som Trost (2010) rekommenderar då det ger bättre möjlighet att styra frågorna efter den intervjuades svar. Genom att intervjuaren blir mer djupgående insatt i de olika frågeområdena skapas förutsättningar för ett bättre samtal, där intervjuaren kan anpassa frågorna efter den riktning som intervjupersonen väljer. Att ta fram mer generella frågeområden och bli väl insatta i frågeformuläret låg därför till grund vid förberedelse av intervjuerna.

Först valdes frågeområden ut som var relevanta för alla intervjuer i syfte att möjliggöra jämförelse av svaren. Baserat på litteraturstudien formulerades sedan även några kommunspecifika frågeområden för att få ut så mycket information som möjligt från intervjun. De kommunspecifika frågeområdena har anpassats utifrån kommunens och intervjupersonens erfarenheter och arbetssätt, se exempel i Bilaga. På så sätt kunde hänsyn tas till att lokala hållbarhetsmål och markanvisningsprocessen skiljer sig mellan olika kommuner. Exempelvis har både Linköpings kommun och Växjö kommun en träbyggnadspolicy eller mål för träbyggnader, något som Västerås och

Norrköping saknar, varför det var nödvändigt att anpassa de kommunspecifika frågeområdena efter varje kommun.

3.4 Genomförande och transkribering

Samtliga intervjuer med kommunerna genomfördes på plats i respektive kommun för att få ut så mycket information som möjligt från varje intervju. Tiden för intervjuerna varierade mellan 30–60 minuter och i Tabell 2 ges en översikt över datum och yrkestitel för de genomförda intervjuerna. Som nämnts ovan var intervjuerna semistrukturerade vilket innebar att ordningsföljden på intervjufrågorna anpassades efter samtalet och den intervjuades svar. Detta gav också möjlighet att kunna ställa följdfrågor för förtydligande eller för att få mer information. Om det exempelvis uppkom diskussionsområden som det inte hade förberetts frågor för i förväg men som var intressanta för studien, kunde intervjun anpassas efter detta genom att ställa följdfrågor. Frågorna anpassades även inför de senare intervjuerna med avseende på den information som framkommit under tidigare intervjuer, detta för att kunna göra en jämförelse av svaren inför analysen.

Tabell 2: Sammanställning över intervjuerna som genomförts.

Kommun	Yrkestitel	Datum för intervju
Norrköping	Exploateringsingenjör	7 mars 2019
Linköping	Projektledare/ Exploateringsingenjör	18 mars 2019 13 maj 2019 (telefonintervju)
Växjö	Projektledare/ Exploateringsingenjör	19 mars 2019
Västerås	Projektledare	26 mars 2019

De intervjuade tillfrågades vid start om de godtog att intervjun spelades in, vilket samtliga accepterade. Fördelar med ljudinspelningar är att behovet av att föra noggranna anteckningar elimineras, vilket möjliggör för intervjuaren att följa upp intressanta synpunkter och påvisa eventuella själv motsägelser av intervjupersonen (Bryman, 2011). Dessutom möjliggör ljudinspelningar en detaljerad analys av det som sagts. En nackdel som Bryman (2011) ser är att intervjupersonen kan påverkas av vetskapen om att allt som sägs finns bevarat. För att minska denna risk gavs intervjupersonerna möjlighet att vara anonyma.

Efterarbetet bestod av att transkribera ljudinspelningarna. Detta gjordes manuellt då teknisk utrustning och programvara antingen inte var tillgänglig för författarna eller inte höll den nödvändiga standard som önskades. Det valda tillvägagångssättet var tidskrävande men ansågs vägas upp av resultatet.

3.3.1 Intervjuanalys

När transkriberingen av samtliga intervjuer var färdigställd påbörjades analys av insamlade data. Analysprocessen liknar de fem steg som Yin (2013) presenterar: (1) Sammanställning, (2) Demontering, (3) Remontering, (4) Tolka data och (5) Slutsatser. Analysprocessen påbörjades genom att samtliga transkriberingar lästes igenom för att få en helhetsbild av materialet och en *sammanställning* av informationen gjordes. Därefter färgkodades alla transkriberingar utifrån teman som valdes ut med avseende på intervjuguiden. Detta liknar fasen *demontering* och är enligt Yin (2013) till för att bryta ner sammanställningen i mindre delar. Det var en tidskrävande process där olika teman för färgkodningen prövades innan demonteringen var färdigställd. När färgkodningen var klar ingicks nästa fas, remontering (Yin, 2013). Detta innebar att skapa ett Excel-ark där intervju svaren från de olika temana sorterades. De slutgiltiga teman som svaren sorterades utefter var: klimatarbete, val av byggherre, uppföljning, tolkning av lagändringen, involvering av byggherrar, certifieringar, LCA, träbyggnad samt *mobility management*. Detta skapade en matris som möjliggjorde en överblick över de olika kommunernas svar och förenklade jämförelsen av vad kommunerna svarat inom de olika frågeområdena.

När matrisen med sammanställningen av varje kommuns svar var färdigställd, påbörjades arbetet med att överföra informationen från matrisen till uppsatsen och inleda tolkning av remonterade data. I denna process slogs en del snarlika teman ihop, något tema delades upp, ett nytt tema infördes och så vidare, i syfte att skapa en bättre struktur av informationen (Yin, 2013). Vid det här steget kunde det hittas områden där viss information saknades eller var otydlig från intervjuerna (steg 6 i Figur 4). Detta löstes genom att främst kontrollera med information hittad i kommundokument från respektive kommuns hemsida. Om den otydliga informationen ansågs nödvändig för tolkningen och det inte gick att hitta mer detaljerad information på hemsidorna, kontaktades den intervjuade via mejl för uppföljande frågor. Detta var en iterativ process där datatolkningen och kompletterande datainsamling gjordes i samband med varandra, se steg 5 och 6 i Figur 4. Sista steget i analysen var att börja dra slutsatser baserat på tolkningen.

3.3.2 Deltagarvalidering

Att tolka intervju svar riskerar att introducera felkällor i studien. Trots att det inte finns några enkla, maskinmässiga sätt att eliminera fel i kvalitativ forskning finns det flera sätt att stärka validiteten, till exempel genom deltagarvalidering och att vara observant på att datainsamlingen påverkas av forskaren och forskningsprocessen (Mays & Pope, 2000). Den senare har beaktats genom att undvika att ställa ledande frågor under intervjuerna. Under intervjuanalysen kontrollerade också författarna varandras tolkningar för att nå samsyn kring hur svaren skulle tolkas.

Även i de fall författarna var överens fanns en risk att den gjorda tolkningen förvanskats eller ändrats intervjurespondenternas svar. För att minimera denna risk genomfördes en deltagarvalidering, där intervjupersonen fick ta del av intervjuanalysen. På så sätt får intervjupersonen möjlighet att ha synpunkter på tolkningen och eventuellt korrigera sina uttalanden (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 236).

För att inte låta intervjupersonerna få ta del av varandras ännu inte deltagarvaliderade tolkningar, separerades intervjupersonernas svar från varandra innan de sändes tillbaka. Samtliga intervjupersoner hade synpunkter på någon del av tolkningarna och uttalandena, några hade enstaka synpunkter, andra fler. I de flesta fall korrigerade författarna resultatet efter den nya informationen, men i de fall där den nya informationen var bristfällig och svårförstådd följdes intervjupersonens synpunkter upp med följdfrågor via mejl eller telefon.

3.4 Metodkritik

Antalet undersökta kommuner i intervjustudien uppgick till fyra stycken. Detta kan anses vara ett för litet urval som kan ge en missvisande bild av klimatarbetet i markanvisningar hos liknande kommuner, då intervjuvaren inte nödvändigtvis är representativa för alla dessa kommuner. Om fler intervjuer hade genomförts hade förmodligen ett något annorlunda resultat erhållits men på grund av projektets omfattning inkluderades inte fler då författarna anser att antalet intervjuer ger en tillräckligt varierad och representativ bild av läget, samt att resultatet svarar mot de frågeställningar som avsågs att undersökas.

Genom att arbetet endast beaktar urvalskriterier som berör klimataspekter har många andra aspekter avgränsats bort såsom social- och ekonomisk hållbarhet men även miljöaspekter som vattenanvändning och biologisk mångfald. Anledningen till att endast fokusera på klimataspekter är att arbetet med att bromsa klimatförändringarna är ett mycket viktigt och aktuellt ämne i samhällsdebatten idag. Vårt snäva fokus på minskning av klimatpåverkan kan dock resultera i försämringar inom andra områden. Detta har dock inte tagits hänsyn till i arbetet.

4. De studerade kommunerna

Fyra medelstora kommuner undersöktes: Linköping, Norrköping, Västerås och Växjö. Samtliga kommuner har ett större, pågående stadsplaneringsprojekt och använder sig av markanvisningstävlingar i exploateringsprocessen. Nedan ges en närmare överblick av respektive kommun och deras kommunspecifika hållbarhetsmål.

4.1 Linköping

Linköping har en ambition att nå koldioxidneutralitet till 2025 (Linköpings kommun, u.å.). Linköpings kommun vill ligga i framkant gällande klimatarbetet och var först i landet med att anta målet att bli koldioxidneutrala 2025. Målet ska integreras i samtliga kommunala verksamheter som kommunen själv råder över (Linköpings kommun, 2018a). Förutom högt uppsatta mål gällande minskade koldioxidutsläpp har Linköping satt upp mål för hållbart resande, vilket är ett område de prioriterar vid utformning av den fysiska planeringen (Linköpings kommun, u.å.).

Linköping expanderar snabbt med många pågående stadsprojekt med målet att förtäta staden. Aktuella stadsutvecklingsprojekt i Linköping är bland annat Berga, Djurgården och Folkungavallen (Linköpings kommun, 2019b). Berga är det mest aktuella då markanvisningen precis är avklarad och alla byggherrar är utvalda (Linköpings kommun, 2019a). Efter att lagen om kommunala särkrav trädde i kraft har Linköpings kommun valt att inte ställa några tekniska egenskapskrav. Vid markanvisningen för Berga har urvalskriterierna därför endast formulerats som att byggherrarna ska beskriva hur de planerar att bidra till kommunens klimatmål (Linköpings kommun, 2018b).

Ett projekt som fått mycket uppmärksamhet är Vallastaden där visionen var att knyta ihop staden med universitet och uppmuntra kreativitet och innovation. Detaljplanen för Vallastaden påbörjades 2013 och markanvisningen behövde därför inte anpassas efter lagen om särkrav som kom 2015. Det har använts ett poängsystem för urvalet av byggherrar där bland annat passivhus, plusenergihus och solceller var poänggivande kriterier för byggnader (Linköpings kommun, 2017).



Figur 5. Illustration över Vallastaden i Linköping (Vallastaden 2017, u.å.).

4.2 Norrköping

Norrköpings kommun tog 2009 fram en energiplan med syftet att visa hur kommunen ska arbeta med energifrågor och vilka mål som kommunen har fram till 2030. Ett av målen som finns med i energiplanen är att: ”Energianvändningen ska effektiviseras med minst 30% till år 2030 jämfört med år 2005” (Norrköpings kommun, 2017a). I samband med att energiplanen aktualiserades 2017 skapade kommunen också ett inriktningsdokument för miljöpolitiken i Norrköping. Detta skapades utifrån de globala målen och visar på hur kommunen planerar att bidra till dessa genom ett lokalt miljöarbete (Norrköpings kommun, 2017b). De olika teman som de ska arbeta med är: Hållbar samhällsplanering, Friskt vatten, Energieffektivt och 100 procent förnybart, Grön ekonomi, Giftfri miljö och Biologisk mångfald.

Norrköping har ett nära samarbete med Linköping då de geografiskt ligger nära varandra. Det finns en gemensam klimatvision kallad ”Norrköping och Linköping - Den klimatsmarta regionen” som togs fram 2008 (Norrköpings kommun, 2017a). Syftet med visionen är att kommunerna tillsammans ska medverka för att bidra till en minskad klimatpåverkan, både lokalt och globalt. I Norrköping pågår just nu ett omfattande arbete med planeringen av den nya stadsdelen Inre hamnen. Inre hamnen är ett centralt område vid Norrköpings resecentrum och planeras i och med Ostlänken som ska byggas genom staden. Värdeorden för projektet är urbant, mångfacetterat, banbrytande och ansvarfullt. Genom ett samverkansråd har kommunen tillsammans med nio byggherrar gemensamt tagit fram ett kvalitetsprogram (Norrköpings kommun, 2016). Byggherrarna har på så sätt varit med tidigt i planeringsprocessen av Inre hamnen. Detta är ett nytt arbetssätt särskilt utformat för Inre hamnen i och med projektets omfattning. I kvalitetsprogrammet har sex olika teman tagits fram för att definiera målen för etapp 1. Dessa teman är: Levande arbetsmiljö, aktiv stadsdel, hållbart resande, ekosystemtjänster, resurseffektivitet och innovativ arkitektur.



Figur 6. Illustration över Inre hamnen i Norrköping (Norrköpings kommun, 2019)

4.3 Västerås

Västerås kommuns klimatarbete utgår ifrån deras klimatprogram som antogs 2012. I klimatprogrammet redovisas kommunens långsiktiga målsättning att fullt ut bidra till det nationella två-gradersmålet, genom att växthusgasutsläppen per invånare ska understiga ett ton koldioxidekvivalenter till 2050 (Västerås kommun, 2012). För att nå detta har de satt upp mål till 2020. Målet är att utsläppen per invånare ska vara 60 % lägre jämfört med basåret 1990. Då klimatprogrammet just nu är ute på remiss finns ännu inga mer aktuella mål.

Det är många stadsutvecklingsprojekt på gång i Västerås, där två är av särskilt intresse: Öster Mälarstrand och Sätra. Öster Mälarstrand är en ny stadsdel som ligger vid hamnen och är ett pågående stadsutvecklingsprojekt. I markanvisningsprospektet för Öster Mälarstrand finns ett fokusområde kallat "Klimat effektivt byggande", där byggherrarna uppmanas att redovisa sina hållbarhetsambitioner utifrån sju kriterieområden, exempelvis certifieringar, innovativa lösningar, klimat- och energieffektivitet under byggfasen och hur de säkerställer en långsiktigt låg energianvändning under hela byggnadens livslängd.

Stadsdelen Sätra är ett projekt som ligger tidigare i planprocessen jämfört med Öster Mälarstrand. En fördjupad översiktsplan färdigställdes i slutet av 2018 och första spadtaget beräknas tas i slutet av 2020. För Sätra har en hållbarhetsvision tagits fram: "Det är lätt att leva hållbart i Sätra."



Figur 7. Flygfoto över det planerade området för den nya stadsdelen Sätra i Västerås (Västerås stad, u.å.).

4.4 Växjö

Växjö har sedan länge påstått sig ha ett ambitiöst miljöarbete och marknadsför sig själva som ”Europas grönaste stad”. De har ett omfattande miljöprogram och började under 2018 arbeta med ett hållbarhetsprogram, kallat Växjö 2030 (Växjö kommun, 2019). I Växjös aktuella miljöprogram är målen indelade i tre övergripande profilområden: Leva livet, Vår natur och Fossilbränslefritt Växjö, där kommunen bland annat har ett mål som anger att 50 % av alla nya kommunala byggnader som byggs ska vara i trä år 2020 (Växjö kommun, 2014).

Växjö är en växande stad och det byggs kontinuerligt i staden. Det finns många projekt igång och just nu pågår markanvisning för den nya stadsdelen i Bäckaslöv. Projektet har pågått sedan 2014 och bygget av första etappen är påbörjat. Etapp 2 kommer att innehålla 1200 bostäder och kommunen har precis påbörjat markanvisningsprocessen med en markanvisningstävling där byggherrar får komma in med förslag på koncept och idéer för området. I prospektet har hållbarhetsarbetet delats in i de tre hållbarhetsdimensionerna, där ekologisk hållbarhet behandlas genom att kommunen bland annat ansluter bebyggelsen till fjärrvärmenätet.



Figur 8. Illustration över området Bäckaslöv i Växjö (Växjö kommun, u.å.)

5. Kommuners hållbarhetsarbete i markanvisningar

Ett genomgående svar från samtliga intervjupersoner var att lagändringen om kommunala särkrav har fått de studerade kommunerna att övergå från att använda kravställningar i markanvisningsprospekt till att be byggherrar att beskriva hur de avser att arbeta med hållbarhet i sitt projekt. Hur arbetssättet har ändrats beror på hur respektive kommun har tolkat lagändringen. För att få en helhetsbild utgår det här kapitlet ifrån hur dessa kommuner arbetade med hållbarhet i markanvisningar innan lagändringen trädde i kraft 2015.

5.1 Klimatarbete i markanvisningsprocessen innan 2015

Både Linköpings och Växjö kommun använde sig av kvalitetsprogram i markanvisningsprocessen, där Växjös förhoppning var att kunna säkerställa att de inkomna anbuden också genomfördes i enlighet med ursprungsidén. Skillnaden mellan Växjös och Linköpings kvalitetsprogram var att Växjös var generellt utformat för att passa olika markanvisningar, dock med tillägget att kvalitetsprogrammet borde specificeras och detaljeras för varje stadsutvecklingsprojekt (Växjö kommun, 2011). Eftersom stadsutvecklingsprojekt tar många år från idé till genomförande gäller det enligt projektledaren i Växjö kommun att kvalitetsprogrammen utformas för att vara aktuella under lång tid. Projektledaren upplevde att det var svårt att utveckla sådana generella kvalitetsprogram utan att de riskerade att urlakas med tiden.

Linköping kopplar däremot kvalitetsprogram till specifika stadsutvecklingsprojekt. För Vallastaden arbetades både detaljplan och kvalitetsprogram fram utifrån det vinnande förslaget i en arkitekttävling som hölls för området. Projektledaren i Linköpings kommun anser att vissa av de krav som kvalitetsprogrammet innehåller nog är att betrakta som särkrav enligt lagen om tekniska egenskapskrav men att det inte påverkar färdigställandet av byggnationen enligt detaljplanen eftersom planen antogs innan lagändringens ikraftträdande.

Västerås stad har länge haft fokus på energifrågor kopplat till nybyggnation. År 2007–2008 initierade staden ett lågenergiprojekt för området Gäddeholm. Kommunfullmäktige beslutade att all byggnation på kommunal mark ska ske i enlighet med det framtagna lågenergihuskravet. Mark- och exploateringsavdelningen arbetade därför fram en lågenergihusdefinition och specificerade effekt- och energikrav i linje med definitionen. De utvecklade även ett webbaserat energikalkylprogram tillsammans med Linköpings och Örebros kommun som byggherrar ska använda för att kontrollera att byggnaden uppfyller stadens energikrav för lågenergihus. Totalt byggdes ca 1500 lågenergihus i Västerås enligt denna standard.

Översiktsplanen för Västerås kommun från 2013 angav att nästa stadsdel

som byggs skulle bli Västerås nästa hållbara teknik- och miljöstadsdel. När detaljplanerna för området Östra Mälarstrand skulle påbörjas arbetade mark- och exploateringsavdelningen med hur målsättningen skulle säkerställas. I samband med detta arbete initierades en kontakt med SGBC som precis hade påbörjat arbetet med att certifiera stadsdelar och behövde frivilliga kommuner för att kunna anpassa deras internationella certifieringssystem till svenska förhållanden och provcertifiera stadsdelar. Västerås anmälde sig som testkommun och provcertifierade så småningom detaljplan 3 över Öster Mälarstrand. I senare markanvisningar använde staden sig av många parametrar från SGBC men när lagen om kommunala särkrav kom, beslutade Västerås att inte fortsätta använda dessa parametrar.

Innan första marktilldelningen för Inre hamnen stod Norrköping också inför frågan om de skulle delta i SGBC:s provcertifiering. Till skillnad från Västerås valde Norrköping att inte provcertifiera sig. Istället valde Norrköping för sitt stadsbyggnadsprojekt Inre hamnen att ha en markanvisningstävling med byggherrar så tidigt som möjligt i detaljplaneprocessen. Exploateringsingenjören i Norrköpings kommun påpekade att det var viktigt för Inre hamnens trovärdighet att tidigt få till stånd ett samarbete med byggherrar (vilket han benämner som byggherresamverkan), för att kunna visa upp att det finns byggherrar som också tror på projektet och som börjat investera i skisser och projektering. Enligt exploateringsingenjören har gestaltungsfrågor och allmän ambitionsnivå tagit stort utrymme i markanvisningstävlingen och mindre enskilt fokus har varit på klimatarbetet.

Trots likheten mellan Västerås stadsutvecklingsprojekt Öster Mälarstrand och Norrköpings Inre hamnen (båda områdena är före detta industrimark i attraktiva lägen) valde kommunerna olika tillvägagångssätt för att arbeta med klimatfrågor i sina projekt. Norrköpings byggherresamverkan ledde senare fram till ett gemensamt kvalitetsprogram för Inre hamnen. I Västerås bildade kommunen istället ett bolag med två utvalda byggherrar i syfte att sprida risken för oförutsedda kostnader hänfört till marksanering (se avsnitt 5.3.1).

5.2 Tolkning av lagändringen

Samtliga kommuner har utgått från SKL:s tolkning av lagändringen och har försökt anpassa sitt arbetssätt efter den. Växjö's kommunalråd var dock tydliga när förbudet kom att de tyckte kommunen skulle strunta i lagen och fortsätta som de gjort med anledningen att de måste kunna ha rådighet över deras egen mark. Växjö kommun har enligt projektledaren gått runt lagen genom att inte ställa krav förrän detaljplanen är färdigställd och att de på så sätt inte agerar som planmyndighet längre. De gör markanvisning efter att detaljplanen är klar och enligt projektledaren agerar de därmed som markägare vid kravformuleringar. Den här åsikten ligger dock inte i linje med regeringens tolkning av när en kommun kan anses handla som en fastighetsägare, se avsnitt 2.4.3.

Växjö hade en diskussion gällande sitt generella kvalitetsprogram om det verkligen var rätt väg att gå för att få till hållbar byggnation. De såg en problematik i att de kanske pådriver en lösning som inte är den bästa och att det kan finnas andra lösningar som skulle kunna vara bättre, men att kommunen inte har kunskapen eller tekniken att bedöma det. Detta är en problematik som inte tagits upp under intervjuerna med de övriga kommunerna. Projektledaren säger också att ju större krav som ställs desto större krav ställer de på sig själva att kunna följa upp. I samband med Växjö's ändrade inställning till generella kvalitetsprogram kom lagen om förbud mot särkrav. Det resulterade i att Växjö ändrade sitt arbetssätt från att ställa särkrav till att istället sätta hållbarhet som ett utvärderingskriterium i markanvisningen och låta byggherren visa sin ambitionsnivå för området, och så utvärderar kommunen utefter ambitionsnivån. Växjö kommun tolkar det då som att de inte ställer några krav eller tvingar fram en lösning utan byggherren får själv komma med vad de vill göra i området. De lämnar då över särkravsbiten till byggherren genom att de själva får formulera hållbarhetsambitionerna för området.

Västerås har ett liknande arbetssätt som Växjö i och med att när lagändringen kom valde Västerås att vända på kravställningen från att ha specifika krav till att istället fråga byggherren hur de kan bygga hållbart i kommunen. Utformningen av utvärderingskriterierna har varierat något mellan olika detaljplaner men de har formulerats genom ett antal kriterier där byggherren får beskriva hur de planerar att arbeta, där ett av dem är klimateffektivt byggande. Ett exempel på en formulering i prospektet för Öster Målarstrand gällande hållbarhetsambitionerna för byggfasen lyder:

”Staden vill att byggherren redovisa sina ambitioner och hur man vill arbeta med projektet. [...] Byggfas – hur ni arbetar med klimat och energieffektivitet under byggnationstiden.”
(Västerås stad, 2017a, s. 11)

Västerås ansåg då att de fick marknaden att definiera hur de skulle arbeta med hållbarhet i markanvisningar. Till arbetet med Sätra funderar Västerås dock på att återinföra mer krav. Denna ändring kommer av att projektledaren var på en kurs under 2018 och lyssnade till en jurist som anser att vid exploatering av kommunalägd mark kan kommuner strunta i lagändringen och ställa särkrav och att det bara är vid exploatering av privatägd mark (exploateringsavtal) som lagen gäller. Enligt byggkravsutredningen var dock en av grunderna för lagändringen att kommuners användning av särkrav kan leda till ökade kostnader och en risk att särkraven inverkar på byggnadens övriga tekniska egenskaper (det vill säga att kommuner ställer egenskapskrav som är tekniskt svåra att kombinera). Västerås vilja att återinföra mer krav motsäger därför både intentionen med lagändringen och det tankesätt som Växjö utvecklat, dvs att kommunen kanske inte alltid sitter på bästa lösningen.

Projektledaren i Linköpings har precis som Västerås projektledare medverkat på kursen om hur lagändringen kan tolkas och att kommuner enligt juristen som föreläste faktiskt kan ställa särkrav i de fall de själva äger marken. Dock har Linköping valt att inte ställa några särkrav i de detaljplaner som startats efter 2015. Ett exempel på ett utvärderingskriterium från prospektet för Berga i Linköping är:

”Beskriv hur ert projekt bidrar till Linköpings kommuns målsättning om att vara koldioxidneutralt år 2025. Vi kommer att utvärdera hur väl ert projekt bidrar till ett koldioxidneutralt Linköping år 2025 avseende hållbar livsstil (exempelvis cykelns plats), energianvändning (exempelvis solpaneler) och materialval (exempelvis återvinningsbara material).”

(Linköpings kommun, 2018, s. 35)

Linköpings kommun har här valt att till skillnad från markanvisningen för Vallastaden, där kraven var mycket mer detaljerade, uppmana byggherren att själv visa hur denne kan bidra till det lokala målet, i likhet med Växjö och Västerås. En konsekvens av det här arbetssättet är dock att det skulle kunna innebära att det blir svårare att bedöma de förslag som kommer in eftersom det inte längre är några tydliga nivåer som kan kontrolleras. Det blir då istället upp till bedömningsgruppen huruvida de anser att tävlingsbidraget uppfyller visionen som kommunen har med området. Det är därför beroende på vilka personer och kompetenser som är med i urvalsprocessen vilken byggherre som blir tilldelade marken.

Norrköpings kommun har tolkat lagen som att de inte får ställa några särkrav alls utan förlitar sig på kravnivåerna i BBR. De tycker sig ha hittat en möjlighet att göra en anpassning efter lagändringen genom kvalitetsprogrammet som alla byggherrar gemensamt har skapat där de kommit fram till olika nivåer som samtliga byggherrar ska förhålla sig till. På så sätt har de gjort en gemensam överenskommelse som innebär att de ska sträva efter en basnivå som är ambitiösare än kraven i BBR. Ett problem som Norrköpings projektledare dock ser med kvalitetsprogrammet är att markanvisningar pågår under långa perioder vilket gör det svårt att sätta kravnivåer som ska hålla över tid. Han ser att det finns en risk att trots att nivåerna i kvalitetsprogrammet idag är ambitiösare än kraven i BBR kan de komma att bli föråldrade i takt med att kraven i BBR blir hårdare och hårdare.

5.2.1 Skillnader i byggherrars hållbarhetsambitioner

Kommunerna har olika uppfattning om huruvida hållbarhetsaspekter i byggherrarnas anbud har förändrats sedan lagen om kommunala särkrav trädde i kraft år 2015. I Linköpings kommun tycker projektledaren att det ännu är lite svårt att se någon skillnad i och med att flera stadbyggnadsprojekt är i så pass tidiga skeden och i Vallastaden kan kommunen fortfarande ställa kraven

i och med att detaljplanen gjordes innan lagändringen kom, i enlighet med övergångsbestämmelserna. Norrköpings exploateringsingenjör har inte sett någon skillnad i ambitioner kopplat till lagändringen utan de har snarare sett en förändring hos byggherrar att de är nogsammare att ha en egen certifiering och hålla sig till kraven som kommer därifrån. Den här förändringen beror dock nödvändigtvis inte på lagändringen utan kan snarare vara ett resultat av en ökad efterfrågan att byggherren ska certifiera sina byggnader och att de ska visa sig attraktiva på marknaden (se vidare avsnitt 5.3.3.1).

Projektledaren i Växjö har märkt en stor skillnad i hållbarhetsambitioner beroende på vilket område som markanvisas. Ju större konkurrens det är desto högre hållbarhetsambitioner uppvisar byggherren. Huruvida lagändringen har inverkat på hållbarhetsaspekter i anbuden framgår ej. I Västerås berättar projektledaren att de är väldigt nöjda med utväxlingen i hållbarhetsambitionen för de bidrag de fått in än så länge för projektet i Öster Mälarstrand. Det är dock svårt att avgöra om det är på grund av det förändrade arbetssättet som högre ambitionsnivåer lockats fram hos byggherrarna, eller om det är till följd av att det är ett attraktivt område att bygga i.

5.3 Klimatarbete i markanvisningsprocessen idag

För det pågående stadsplaneringsprojektet Inre hamnen har Norrköping tagit fram värdeord som alla byggherrar ska jobba efter: Mångfacetterat, banbrytande, urbant och ansvarsfullt, där ansvarsfullt är kopplat till hållbarhet. Kommunen har velat locka fram en högre nivå och har tillsammans med nio byggherrar tagit fram ett kvalitetsprogram som de gemensamt ska arbeta efter. Under avsnittet Resurseffektivitet i kvalitetsprogrammet har de tillsammans kommit överens om basnivåer som alla byggherrar ska förhålla sig till. Inom energiområdet finns bland annat krav om att energianvändningen ska vara R 65 kWh/m² år (uppmätt köpt energi). Om några byggherrar vill profilera sig finns spetsnivåer. Denna modell är unik för Inre hamnen. Projektledaren beskriver dock att de inom projektet upplever att det från kommunpolitiskt håll saknas tydliga mål för hållbarhetsarbetet och vad som förväntas av dem.

Linköpings projektledare säger att klimatfrågan är med under hela markanvisningsprocessen och att kommunens hållbarhets- och miljökommunikationsgrupp finns med som länk och bollplank under processen. Kommunfullmäktige har beslutat om målet att Linköping ska bli koldioxidneutralt till 2025, vilket mark- och exploateringsavdelningen arbetar med att bidra till under markanvisningsprocessen. Projektledaren tycker dock själv att det är lite lustigt att ha ett sådant ambitiöst mål men att själva inte vara beredda på att försöka få bebyggelsen dit. Han menar att kommunens beslut om att nå koldioxidneutralitet inte går ihop med att mark- och exploatering har fått backa ifrån de krav de tidigare ställt i samband med markanvisningar i och med lagändringen. Politikerna måste, enligt honom, sätta ner foten gällande vad som är Linköpings mål.

I Västerås pågår just nu arbetet med en ny stadsdel i området Sätra. Visionen för Sätra är att det ska vara en hållbar stadsdel där det är lätt att leva hållbart. Kommunen befinner sig för tillfället tidigt i processen och det har ännu inte genomförts någon markanvisning för området utan det planeras till hösten 2019. Det är därför ännu ytterst preliminärt hur de planerar att arbeta för att uppnå målet med en hållbar stadsdel men det finns tankar och idéer på att återinföra några av de krav och visioner som kommunen tidigare haft innan lagen om särkrav kom. Man utgår från tolkningen av lagändringen att kommuner får ställa särkrav när det gäller markanvisning då kommunen äger marken. I den preliminära visionen över Sätra är därför faktorer såsom laddstolpar, elbilar, cykelmotorväg och kollektivtrafik något de planerar att ställa krav på. En idé de har är också att ta fram en plusenergidefinition med parametrar för plusenergihus och utvärdera efter energieffektivitet, med målet att Sätra ska kunna bli Sveriges första plusenergistadsdel. I den preliminära visionen kommer utvärderingskriterierna formuleras på så sätt att byggherrarna ska ange hur de planerar att uppfylla och bidra till de mål som kommunen ställer, exempelvis "Ange hur energivisionen för Sätra kommer att uppfyllas."

Projektledaren i Växjö nämnde att kommunens klimatarbete i markanvisningsprocessen utgår från kommunens miljöprogram och de tre fokusområdena leva livet, vår natur och fossilbränslefritt Växjö. Av miljöprogrammet framgår att fokusområdena utgör den önskvärda situation som kommunen vill ha uppnått till år 2030. Exempelvis vill kommunen enligt miljöprogrammet att uppvärmning av byggnader alltid ska ske med lägsta möjliga primärenergianvändning. I Växjös energiplan redogörs för olika energislags primärenergifaktorer, där det framkommer (givet det valda systemperspektivet) att fjärrvärme har lägst primärenergifaktor. Således ska uppvärmning av byggnader i Växjö ske med fjärrvärme, vilket åtgärd nummer 1.8 i energiplanens åtgärdslista gör gällande: "Kommunen strävar efter att så många områden och abonnenter som möjligt försörjs med fjärrvärme" (Växjö kommun, 2016, s. 5). I energiplanen förtydligas att energiplanens mål endast avser de kommunala bolagen och att riktlinjerna för markanvisning ämnar stimulera privata byggherrar som bygger på kommunalägd mark. Projektledaren i Växjö säger att kravet på anslutning till fjärrvärmenätet inte alls blivit ifrågasatt politiskt, utan energiplanen har i själva verket antagits av kommunfullmäktige, varför de fortsatt arbeta på detta sätt.

I Växjös miljöprogram står även att nybyggnation, utöver att vara energieffektiv, ska bestå av förnybara material och då helst trä. Det specifika målet avseende träbyggnation, att 50 % av nybyggnationen ska vara träbaserad, gäller dock enbart kommunal nybyggnation. I markanvisningsanbud får byggherrarna själva beskriva sina ambitioner inom hållbart byggande och sedan gör kommunen en bedömning på byggherrarnas beskrivningar i relation till de tre fokusområdena.

5.3.1 Samverkan med byggherrar

I Norrköping har byggherrarna varit mycket involverade i projektet Inre hamnen och de inkluderades tidigt i detaljplaneprocessen. Vid utvecklandet av detaljplanen hölls workshops om bland annat tomtutformning tillsammans med byggherrarna och de kom tillsammans fram till vilka nivåer som var bra att lägga sig på. Byggherrarna har också fått vara med och påverka den strukturella utformningen av detaljplanen och helheten av området. Fördelarna med att involvera byggherrar så tidigt i processen är enligt exploateringsingenjören att han sett ett mycket större engagemang för projektet och en vilja att arbeta med helheten. Han tycker också att de lyckats locka fram en högre nivå gällande hållbarhet än vad de hade kunnat tvinga fram. Det här tillvägagångssättet med byggherresamverkan är dock projektspecifikt för just Inre hamnen och exploateringsingenjören tror inte att de kommer att använda sig av exakt den modellen för andra projekt. Däremot tror han att de kommer kunna använda viktiga lärdomar från arbetet med Inre hamnen i andra projekt, till exempel att ta fram gem samma ambitionsnivåer snarare än att vara kravställande.

I Växjö inkluderas inte byggherrarna i processen förrän efter detaljplanen är klar. Kommunen har istället generella detaljplaner som inte är så styrande och låser fast byggherren. Byggherrarna är inte heller delaktiga i framtagandet av markanvisningsprospektet utan det sköts helt av kommunen. De vill istället ha en bra dialog med byggherrarna för att bygga upp ett förtroende och se till att de bara får in byggherrar som vill någonting med området.

I Västerås är inte heller byggherrarna med vid framtagandet av detaljplanen utan det gör kommunen själva eftersom de vill ha egen beslutsrätt om detta. Vid markanvisning finns därför en färdig detaljplan som byggherren ska förhålla sig till och som markanvisningen utgår från. Det uppkom dock en speciell situation vid planläggningen av Öster Mälarstrand då det inte bara var kommunen som stod som ägare av marken. Marken som skulle detaljplanläggas var kraftigt förorenad sedan lång tid tillbaka och kommunen fick därför köpa marken billigt. Kommunen ville ändå minimera risken för oväntade kostnader relaterade till marksaneringen. Därför bildade kommunen tillsammans med två större byggherrar, JM och Peab, bolaget Mälarstrandens Utvecklings AB (MUAB) där kommunen ägde 50 % av bolaget och JM och PEAB 25 % vardera. Västerås markanvisade därför hälften av alla byggrätter och JM och PEAB fick 25 % vardera. Vid planläggningen av Öster Mälarstrand fanns det därför tre detaljplanebeställare och byggherrarna var på så sätt involverade i planprocessen, men det var planavdelningen på kommunen som tog fram detaljplanen.

I Linköping varierar det i vilken utsträckning byggherrarna är involverade i detaljplaneprocessen. För Vallastaden fanns innan den första markanvisningen en referensgrupp där alla byggherrar var inbjudna fram tills den första markanvisningen genomfördes. Byggherrarna var dock inte med vid sammanställningen av prospektet eftersom det enligt projektledaren

skulle leda till en jävsituation. Efter första markanvisningen var de vinnande byggherrarna med som ett bollplank under resterande del av projektet. I Berga är målet att ha en byggherredriven planering. En byggherregrupp valdes därför ut och involverades tidigt i projektet samt fick ta ett större ansvar under hela planeringsprocessen (Linköpings kommun, 2019a). Kommunen bjöd in alla byggherrar till en stor byggherreträff för att lyssna till deras åsikter om hur det går att skapa billigt boende, vilket också är ett fokusområde för projektet. Enligt projektledaren går dock dessa två kriterier, billigt boende och en byggherredriven planering, till viss del emot varandra. Resultatet blev att de införde ett hyresnivåkrav om 1450 kr/m² boarea och år, vilket är i linje med det statliga investeringsstödet för hyresbostäder (Linköpings kommun, 2019a). Projektledaren sa att det framkom på byggherreträffen att det fanns byggherrar som sa sig kunna bygga om nivån för det statliga stödet valdes. Kommunen valde även att inte låta byggherrarna tävla om att sänka hyresnivån ytterligare, av risk för att det skulle kunna leda till försämrad kvalitet och försvåra hanteringen av de olika hyresnivåerna för att få investeringsstödet.

5.3.2 Urvalsprocess

I Linköpings kommun tillsätts en utvärderingsgrupp utifrån vilka kriterier som ska bedömas i markanvisningen. Det händer att kommunen tar in extern kompetens om projektgruppen känner att de inte besitter tillräcklig kompetens. I Vallastaden fick byggherrarna själva avgöra, utifrån poängsatta utvärderingskriterier, vilka kriterier de senare avsåg att uppfylla. Poängen sammanställdes sedan av bedömningsgruppen som i Vallastaden i huvudsak bestod av personer från avdelningen för mark- och exploatering. I Berga har byggherrarna delvis tävlat om markpriset på bostadsrätterna men också inom bland annat innovation och hållbarhet där de ska beskriva hur de planerar att bidra till kommunens mål om ett koldioxidneutralt Linköping 2025. Ett annat kriterium i Berga rörde byggherrarnas sociala engagemang och ytterligare ett kriterium hur de planerade att förmedla hyresrätterna. Vid byggnationen av stadsdelen Övre Vasastaden användes en speciell miljöklassningsmodell där byggherrarna själva kunde välja vilken nivå de ville lägga sig på. De kunde där själva klassa sina byggnader utifrån energianvändning, grönytefaktor, ljudklass och resurshushållning. Kommunen hade då satt upp olika nivåer som byggherren fick välja emellan beroende på hur ambitiöst de ville bygga. Det här är en modell som togs fram tidigt, redan 2010–2011 och var främst en modell gjord för att få byggherrarna att tänka mer hållbart.

Växjö's markanvisningsprocess grundar sig i arbetet med stadsdelen Biskopshagen för ca 15 år sedan. Kommunen har först ett markanvisningsförfarande, sedan kan byggherrar skicka in förslag. Bland de här förslagen väljer kommunen ut de vinnande anbuden utifrån ett antal kriterier som finns beskrivna i prospektet. Exempelvis gällande bedömningen av hållbart byggande ska byggherren själv beskriva sina ambitioner och utifrån detta

försöker kommunen bedöma hur väl byggherrens förslag motsvarar deras egen ambition. Projektledaren säger att eftersom valet av byggherre trots allt är en bedömningsfråga försöker de ha så breda bedömningsgrupper som möjligt. Bedömningsgruppen består av personer från avdelningarna Mark- och exploatering, Stadsbyggnad, Tekniska och även en stadsarkitekt och bygglovshandledare. Det händer även att de tar in extern kompetens vid speciella markanvisningar som i Bäckaslöv. Detta är dock inget de gör som standard. När bedömningen är klar och kommunen har valt ut vilka byggherrar som ska få markanvisningen skrivs ett markanvisningsavtal på där essensen från projektkonceptet är med. Under tiden fram tills det är dags för en bygglovsansökan försöker kommunen hålla en bra dialog med byggherren ifall det skulle uppkomma frågor eller problem på vägen så de kan vara med och stötta. När bygglovsansökan är inlämnad gör kommunen en sista kontroll för att säkerställa att alla kraven är uppfyllda som var med i det initiala konceptet. När bygglovets är beviljat säljer kommunen till sist marken.

Västerås använde sig av ett betygssystem vid bedömning av byggherrarnas inkomna bidrag i Öster Mälarstrand. Kommunen hade inget uttalat poängsystem som de redovisade men använde ett internt system inom bedömningsgruppen för att jämföra de olika anbuden och för att besluta vilken byggherre som skulle bli tilldelad mark. Bedömningsgruppen för Öster Mälarstrand bestod av sex personer: projektledaren, planarkitekt, bygglovsarkitekt, en fristående arkitekt, en utomstående konsult som enbart arbetar med exploateringsfrågor samt en energiexpert. De utgick från sju urvalskriterier: möjlig byggstart, klimateffektivt byggande, utformning och gestaltning, *mobility management*, social hållbarhet, avfallshantering och att prioritera långsiktigt ägande. Bedömningsgruppen hade inte för avsikt att välja en byggherre som var bäst på alla urvalskriterier utan snarare att en byggherre hade spetskompetens inom ett kriterium. Urvalet grundades också på byggherrens ambition att göra något utöver det vanliga. I urvalsprocessen ingick dessutom ett dialogmöte mellan bedömningsgruppen och byggherren och dennes arkitekt för att diskutera projektet. Dialogmötet utgjorde också bedömningsunderlag vid valet av byggherre. Projektledaren menade att det blev en ganska enkel beslutsprocess där valet av byggherre föll sig relativt naturligt baserat på deras ambitioner och tävlingsbidrag för området. För att visa transparens och vara tydliga i sitt val av byggherre erbjöd Västerås kommun även ett dialogmöte för att de byggherrar som inte blev tilldelade någon mark skulle få en förklaring till varför de inte vann markanvisningen.

Norrköpings urvalsprocess utgår ifrån ett standardmässigt förfarande där byggherren lämnar in blanketter och årsredovisningar inför tilldelningar, för att visa att de är en fullgod samarbetspartner ekonomiskt sett och att byggherren har kapacitet att genomföra ett bra projekt. Norrköping har däremot inte valt bort byggherrar baserat på något hållbarhetsmått. Kommunen har vanligtvis valt att inte formulera urvalskriterier som skarpa krav, särskilt inte när det

kommer till hållbarhet.

Under Norrköpings utvärderingsprocess för Inre hamnen fick byggherrarna beskriva hur de kunde bidra till Inre hamnens utveckling. Kommunen gjorde sedan en bedömning baserat på byggherrens ambitionsnivå och referensprojekt från tidigare arbeten och från de arkitekter de valt att samarbeta med. Ett kvalitetsprogram för Inre hamnen togs sedan fram av de utvalda byggherrarna.

5.3.3 Urvalskriterier

Inför intervjuerna ansågs några urvalskriterier som särskilt intressanta och de togs därför upp under intervjun, för att få veta mer om hur dessa används i kommunernas markanvisningsprocesser. Urvalskriterierna var certifieringar, LCA och trähus. Under vissa intervjuer uppkom även intressanta svar kring *mobility management* och markpris, vilka legat till grund för kommunernas urvalsprocesser. Därför ställdes följdfrågor om dessa urvalskriterier när intervjupersonen tog upp dessa ämnen. Kommunernas arbetssätt gällande de nämnda urvalskriterierna redovisas nedan.

5.3.3.1 Certifieringar

Ingen av kommunerna som undersökts har valt att certifiera en stadsdel och inte heller haft något krav i samband med markanvisningen på att byggherren ska använda sig av något särskilt certifieringssystem. I Norrköping förekommer det ändå att projekten är certifierade men det är inte något som kommunen ställer krav på utan det är, enligt exploateringsingenjören, snarare självpåtaget av byggherrarna för att de ska kunna visa sig som en modern aktör på marknaden.

Projektledaren i Växjö kommun tror inte att det finns tillräckligt intresse från kommunens sida att certifiera en hel stadsdel på grund av det merjobb det skapar. Hon säger även att det går att arbeta på samma sätt som certifieringssystemen även utan att använda sig av certifieringar för stadsdelar.

Växjö, Linköping och Västerås tar vid valet av byggherre hänsyn till om byggherrarna avser att certifiera sina projekt eller inte. Projektledarna i Växjö och Linköping säger båda att de ser det som något positivt att byggherrarna väljer att certifiera sina byggnader. De flesta byggherrar arbetar enligt projektledaren i Växjö med något certifieringssystem, vilket framkommer av byggherrarnas anbud. Vidare framhåller Växjö vikten av att kommunen inte bör premiera något certifieringssystem framför ett annat, vilket även är en ståndpunkt som Linköpings kommun uttrycker. Värt att notera är dock att varken Västerås, som provcertifierade en stadsdel, eller de som avstod har valt att gå vidare med att certifiera sina nya stadsdelar.

Projektledaren för Linköping nämner att det kan finnas intressekonflikter från kommunens sida avseende exempelvis önskemål om byggnation av billiga hyresrätter och önskemålet att byggherrarna ska certifiera sina byggnader,

vilket enligt byggherrarna är en kostnadsdrivande process. Projektledaren säger att denna avvägning är något som kommunen måste göra.

5.3.3.2 LCA

Gemensamt för samtliga kommuner är att ingen av dem ställer krav på att analysera byggnationerna utifrån ett livscykelerspektiv. Västerås har dock en energigrupp som undersöker möjligheterna för detta och det är eventuellt något som kommer vara med som krav vid markanvisningen för Sätra, men detta är ännu inte klart.

De andra kommunerna motiverar sitt val att inte ställa krav på LCA med att det skulle innebära ett allt för stort krav på att kommunen ska besitta kompetensen att kunna utvärdera de resultat som kommer in, en kompetens som de inte kan garantera att de har. Norrköpings exploateringsingenjör tror att det skulle bli allt för tungrott för dem och att det skulle bli svårt att få en rättvis utvärderingsprocess. Hans ambition är att inte ha för långa kravlistor då det blir för mycket förhandlingar och uppföljning av huruvida man lyckats uppnå kraven eller inte. Projektledaren i Linköping tror att det är bättre att LCA finns med i certifieringssystemen då kontrollen annars hamnar på dem och att de då måste definiera exakt vad som menas.

I Växjö har det tidigare funnits med i energiplanen att de ska utveckla former för hur de ska värdera och bedöma en LCA för sina kommunala bolag men det har funnits alldeles för många osäkerheter kring hur de ska göra det. Dessutom skulle det innebära att kommunen skulle ta på sig ett stort "kunskapskrav" och enligt projektledaren har de ännu inte den kompetensen som behövs för att kunna göra en sådan bedömning. Projektledaren tycker också att krav på LCA skulle motverka syftet med lagen om särkrav då det skulle kunna sluta med att varje kommun har enskilda kvalitetsprogram eller egen bedömning.

5.3.3.3 Trähus

I Linköping och Växjö har kommunerna arbetat med att öka andelen träbyggnationer i kommunen. Växjö har ett mål att 50 % av de kommunala verksamheterna ska vara byggda i trä och grunden till det målet är en statlig utredning som kom 2004 med syftet att öka exporten av trästommar eller få in mer trä i byggnader. Det fanns en vilja och ambition i kommunen, både tjänstemannamässigt och politiskt, som gjorde att Växjö valde att göra en egen lokal tillämpning vilket resulterade i en träbyggnadsstrategi 2005. De såg att kommunen faktiskt har ganska stora förutsättningar att påverka vilka aktörer de får in när de själva äger marken. Förutom hos de kommunala bolagen har detta även ställts som krav i markanvisningen för två områden, Välle broar och Torparängen, i Växjö.

I Linköping håller träbyggnadsvisionen fortfarande på att utvecklas och kommunen har än så länge gjort en omvärldsbevakning där de undersökt

och jämfört andra kommuners policys. Det var ursprungligen en politisk motion om att kommunen ska ta fram en träbyggnadspolicy som främst ska vara riktad mot de kommunala bolagen, vilken sedan har fått bifall i samhällsbyggnadsnämnden. De har fått lite goda exempel från Vallastaden där det har byggts många hus med trästomme. Enligt projektledaren beror detta till stor del på att de inte hade definierat någon takhöjd utan istället definierat antal våningar. Han såg att vid en bestämd högsta höjd på huset valde de flesta att bygga med betong eftersom det går att få in fler antal våningar än om man bygger med trä, exempelvis i ett hus med sex våningar med betongstomme skulle det endast bli fem våningar om det byggdes med trästomme. Att istället definiera efter antal våningar resulterade i att fler valde att bygga med trä. Enligt projektledaren innebär detta däremot att husen kan bli högre än vid en definierad höjd, och eftersom man inte vill att husen ska bli allt för höga på grund av skuggning kan detta bli en svår fråga för kommunen.

I Västerås har trähus inte varit något krav och finns heller inte som någon vision, men vid bedömning i markanvisningstävlingar har det setts som ett positivt bidrag att byggherren väljer att arbeta med träbyggnation.

5.3.3.4 Mobility Management

I intervjun med Västerås och Linköpings kommun berördes ämnet *mobility management* i samband med kommunernas klimatarbete i markanvisningar. Västerås stad har ett flexibelt parkeringstal (P-tal) som kan förändras om vissa åtgärder inom *mobility management* vidtas. P-talet är, enligt Linköpings projektledare, ett tal som anger hur många bilar det ska finnas för ett visst bostadsprojekt. Normalt gäller ett P-tal för innerstaden och ett för ytterstaden. För området Berga i Linköping valdes ett lägre P-tal av främst två anledningar: dels tänkte kommunen sig att ett lägre P-tal möjliggörs genom gemensamma parkeringslösningar kombinerat med ett utökat fokus på att binda ihop olika mobilitetssystem såsom bilpool, el- och lådcyklar, taxibilpool, samåkning etcetera. Det beslutades också om en lägre hyresnivå för områdets hyresrätter, vilket möjliggjorde ett lägre P-tal (se avsnitt 5.3.3.5). Om en högre hyresnivå hade valts hade P-talet behövt vara högre på grund av att antalet bilar förmodligen ökar med hyresnivån, enligt projektledaren.

Sammanlänkningen av systemen är tänkt att ske fysiskt och digitalt genom en så kallad mobilitetsstation och en mobilapplikation. Kommunen deltar för tillfället i ett forskningsprojekt som drivs av RISE där de studerar den optimala lokaliseringen av mobilitetsstationen. Vad gäller applikationen så är den en del av ett annat forskningsprojekt och tas fram genom en tävling mellan olika bolag, men utan kommunens inblandning. *Mobility management*-projektet i Berga bygger förutom ovanstående och att området får bra cykelförbindelser, på en lättillgänglig kollektivtrafik. Detta ligger dock utanför kommunens befogenheter då det enligt projektledaren är region Östergötlands ansvarsområde.

För området Sättra i Västerås säger projektledaren att det finns planer på att inte bygga underjordiska garage under flerbostadshusen, precis som Linköping valde att göra i Vallastaden, till förmån för parkeringshus. Enligt projektledaren i Västerås vill byggherrar gärna ha garage under husen för att öka attraktiviteten och försäljningen av lägenheterna. Projektledaren säger dock:

”Ingen vet ju bilens roll i samhället om 10, 15, 20 år och då är det ju bara dumt att hyresgästerna ska betala ett p-garage som kanske står tomt om 20 år”.

(Västerås stad, intervju, 2019-03-26)

Projektledaren säger även att ett parkeringshus går att riva när de inte längre behövs och ersätta med exempelvis bostäder ifall behoven förändras. Därför har Västerås planer på att förbjuda underjordiska garage i stadsdelen Sättra.

Både Linköping och Västerås talar om kostnaderna för att bygga underjordiska garage och möjligheten att synliggöra dessa för bostadsägare, för att väcka en insikt om de faktiska kostnaderna för garage. Västerås säger att kostnaden per underjordisk parkeringsplats ofta landar kring 350 000 kr, medan Linköping nämner spannet 250 000 kr till 1 miljon kr. Projektledarna säger att denna kostnad gör bostäder dyrare, vilket medför att bostadsinnehavare måste betala för möjligheten att ha en bil oavsett deras behov av bil. Annorlunda uttryckt, icke-bilägare betalar därmed för bilägares behov av parkering, enligt projektledaren i Västerås, vilket han skulle vilja ändra på genom att lägga in det i markanvisningen. Han ser dock en risk att politikerna inte skulle våga besluta om det. Projektledaren i Linköping vill också få till en attitydförändring där inte alla måste ha bil. Han ser att boende i Vallastaden reser på ett annat sätt till följd av avsaknaden av underjordiska garage. Dessutom har Linköpings kommun jobbat mot att de boende ska ha lika långt till busshållplatsen som till bilen. Norrköping har en liknande strategi och skriver: ”Cykelparkeringen ska vara placerad så att den är mer lättillgänglig eller lika tillgänglig som bilparkeringen” (Norrköpings kommun, 2016, s. 23). Växjö har också en ambition att prioritera cykel, gång och kollektivtrafik samt att begränsa biltrafik (Växjö kommun, 2014).

5.3.3.5 Markpris

De generella principerna för markprissättning framgår av respektive kommuns riktlinjer för kommunala markanvisningar. Av intervjuerna framkommer att markprissättningen kan skilja sig åt beroende på markanvisningsmetod och upplåtelseform.

I Linköpings stadsbyggnadsprojekt Berga är markpriset för bostadsrätter en aspekt som byggherrarna tävlar om, medan markpriset för de hyresrätter som ska uppföras utgår ifrån en fast prisnivå. Att principen för prissättning

skiljer sig åt i samma markanvisning beror på att Linköpings kommun ville skapa billigt boende i Berga. Kommunen bjöd därför in byggherrar till en byggherreträff där de fick beskriva hur man kan skapa billigt boende (se avsnitt 5.3.1). Resultatet blev att man kom överens om ett hyresnivåkrav per kvadratmeter boarea samt att markpriset för hyresrätterna sattes till en lägre nivå än för bostadsrätterna.

Växjö kommun gör i de flesta fall en markvärdering innan markanvisning. Det är kommunstyrelsen som fastställer markpriset. Det gör det lättare för byggherren att tidigt räkna på budgeten för sitt projekt. För den mark som inte säljs inom en rimlig tid efter att markpriset fastställts, görs en försiktig marknadsanpassning av markpriset. Ambitionen är inte att driva på markpriserna. Växjö kommun kan också låta priset vara ett av urvalskriterierna (Växjö kommun, 2015).

Linköping och Växjö säljer mark till marknadsmässiga priser (Linköpings kommun, 2016; Växjö kommun, 2015). Norrköpings kommun och Västerås stad uttrycker det som att de tillämpar marknadsvärdesprincipen vid fastställande av fast markpris (Norrköpings kommun, 2015; Västerås stad, 2017b). Västerås skriver i sitt riktlinjedokument att de dessutom följer prisutvecklingen på fastighetsmarknaden. I likhet med Växjö vill Västerås dock inte medverka till någon upptrissning av markpriset. I de fall som Västerås stad anser att det är mer lämpligt att låta markpriset vara ett kriterium som byggherrarna kan tävla om, använder staden sig av ett anbudsförfarande istället för fast markpris, vilket också framgår av dokumentet med riktlinjer.

Norrköping förbehåller sig också rätten att använda ett öppet anbudsförfarande (Norrköpings kommun, 2015). Detta görs då markpriset är osäkert. Norrköping har även gjort en jämförelse med kommuner där man valt att göra avdrag på markpriset om vissa urvalskriterier uppfylls. Det är dock inte en modell som Norrköping använt sig av.

Projektledaren i Västerås ser dock en risk att klimatarbetet i markanvisningar försämrats om markprissättning sker genom ett anbudsförfarande istället för att tillämpa fast markpris. Han tror att om markpriset är en aspekt som byggherrarna ska tävla om så finns det en risk att andra aspekter såsom hållbarhet nedprioriteras. Om en större del av en byggherres budget går åt till att köpa marken som ska bebyggas så måste kostnader minskas på annat håll för att bibehålla lönsamheten. Projektledaren påpekar dock att frågan om fast markpris kontra högstbjudande pris är politisk, där det ligger i de mer liberala partiernas ideologi att förespråka budgivning på markpris.

Innan lagändringen om kommunala särkrav använde Västerås markpris som ett verktyg för att få småhus att ansluta sig till fjärrvärmennätet. Genom att sälja tomterna med fjärrvärmeanslutningens kostnader inräknade, blev det dyrare för byggherrarna att välja alternativa uppvärmningssystem såsom luftvärmepump. Kommunen ombesörjde även nedgrävning av kulvert in på tomten och in i huset och lät även en tillhörande värmeväxlare ingå i

tomtpriset. Projektledaren sa att detta tillvägagångssätt inte lett till någon anmärkning utan enbart lite klagomål från några få villaägare.

5.3.4 Uppföljning

Uppföljningsprocessen skiljer sig mellan de olika kommunerna och även mellan olika projekt. I Växjö har det funnits en variation i hur väl kriterierna i markanvisningar följts upp då det varit upp till den specifika projektledaren. I några projekt har de gjort en omfattande uppföljning energimässigt och för Torparängen, som den intervjuade ansvarar för, ska en halvtidsrapportering skickas ut där byggherrarna får svara på ett antal frågor och på så sätt själva rapportera hur de levt upp till det som avtalats. Västerås har istället löst det genom att införa en paragraf i markanvisningsavtalet som heter "Byggherrens åtagande" där de får skriva ner hur de har uppfattat att de har fått sin markanvisning och vad det är de ska åstadkomma. På det sättet går det inte att missuppfatta vad som förväntas av dem och vad som är avtalat. Sen säljer inte Västerås kommun marken förrän det finns ett bygglöv, så de kan se att bygglövshandlingarna stämmer överens med det som de är markanvisade för. Det gör det enligt projektledaren väldigt svårt för byggherren att backa ur det som avtalats. De utlovade energikraven följs upp och om byggherren valt certifiering kollas det att den utförs.

Exploateringsingenjören i Norrköping säger att om han vill säkerställa att något blir genomfört så formulerar han ett vite i markanvisningsavtalet. Han menar att ett vite är den vanligaste säkerheten för att få det avtalade genomfört, oavsett vad det handlar om. I Linköping användes en projektspecifik modell för Vallastaden, bestående av en Excel-lista där byggherrarna redovisade sina lösningar, varefter kommunen/expobolaget bockade av med hjälp av färgkodning när alla kvalitets- och avtalskrav var uppnådda. I samband med att byggherrarna lämnade in bygglövshandlingarna gick kommunen slutligen igenom listan igen och när allt var grönt fick de köpa marken.

Vid frågan om det är någon byggherre som inte levt upp till de krav som ställts svarar samtliga kommuner att det inte är så vanligt att byggherren går emot de krav som ställts gällande hållbarhet. I Västerås har projektledaren inte varit med om att en byggherre inte uppfyllt de krav som ställts utan är väldigt nöjd med byggherrarnas arbete. Projektledaren i Norrköping berättar däremot att det händer att byggherren inte håller den tid som är uppsatt för att färdigställa projektet. Detta brukar dock gå att lösa under samförstånd tillsammans med byggherren, men det finns tillfällen då vite har behövt utkrävas.

I Linköping hölls en löpande dialog med byggherrarna under hela planprocessen för Vallastaden och det kunde då uppkomma tillfällen där någon byggherre inte klarade av att uppfylla vissa utfästelser. Då löstes detta genom att de fick rätt att byta utfästelse till något annat som resulterade i samma eller högre poäng. Även i Växjö försöker projektledaren etablera en

bra dialog med byggherren redan från början med en kontinuerlig avstämning under hela processen. Det har funnits tillfällen där byggherren inte uppfyllt de krav som kommunen ställt och därför säger projektledaren att det är viktigt att kommunen finns med hela tiden för att kunna stämma av och se till att kraven uppfylls. Detta kan de dock endast göra fram tills dess att marken är såld.

Om det skulle hända att en byggherre inte uppfyller kraven säger projektledaren i Norrköping att de har svårt att tvinga fram något avtalsmässigt. De får formulera i avtalet att byggherren ska följa kvalitetsprogrammet som de gemensamt har tagit fram men om någon byggherre ändå skulle gå emot de krav som ställts skulle projektledaren ha svårt att hitta lagstöd för att tvinga fram det. Antingen får de formulera ett vite i avtalet som gäller civilrättsligt så att om byggherrarna inte uppfyllt kraven som de kommit överens om får de betala vite. Annars kan kommunen skriva in i avtalet att de förväntas uppfylla kraven om de vill fortsätta bygga i Norrköping och att kommunen tar hänsyn till tidigare erfarenheter vid val av byggherre. Vid sidan av ett vite är detta enligt projektledaren troligtvis den viktigaste punkten för en seriös byggherre, att de vill bygga mer i kommunen och att det är självpåtaget att de uppfyller det som de kommit överens om.

Även projektledaren i Växjö menar att det inte finns så mycket kommunerna kan göra efter att marken väl är såld. Hon berättar att de endast har viten för att byggherren ska påbörja sin byggnation men ingenting kopplat till prestandan när allt står klart. Hon tror istället på att det ligger på båda parter att nå målen genom att kommunen väljer byggherrarna som vill någonting och att de har en så pass bra dialog så att det finns ett förtroende. Hon poängterar också att det är viktigt att kommunen är öppen för att saker och ting förändras och att det finns aspekter där byggherren måste göra ett vägval, och då är det bra att kommunen finns där och förstår det. Om en byggherre skulle missköta sig grovt kan de ha svårt att få en markanvisning nästa gång i Växjö men mycket mer än så kan inte kommunen göra, enligt henne.

I Västerås säger projektledaren att han inte upplevt, under sin tid på kommunen, att det hänt att en byggherre inte uppfyllt kraven vid någon av de större markanvisningarna. Men om det skulle ske skulle han ta in dem på korrigerande samtal eftersom det är en rättvisefråga enligt honom, och man får inte smita före i en markanvisning och inte göra det man lovat. Däremot säger Västerås projektledare att de inte ger sådana byggherrarna lägre prioritet i kommande markanvisningar. Om det vid bygglovstillfället skulle visa sig att bygglovshandlingarna inte stämmer överens med byggherrens ursprungliga anbud, kommer kommunen i så fall bara avbryta markanvisningen med den byggherren. Såsom markanvisningsavtal är definierat i lag finns ingen skyldighet för någon av parterna att skriva ett marköverlåtelseavtal utan markanvisningsavtalet ger byggherren enbart rätt till exklusiv förhandling med kommunen. Enligt projektledaren i Västerås har det endast förekommit vid

mindre markanvisningar att kommunen väljer att avbryta markanvisningen med anledning av att byggherren inte åstadkommit något när de kommit till bygglovsritningarna. En orsak som byggherrarna anger som anledning till att de inte färdigställer projekt är enligt projektledaren vikande efterfrågan på grund av konjunktur.

Linköpings kommun gör liksom Västerås en kontroll för att se till att alla avtalspunkter är uppfyllda i samband med bygglovet. Kommunen hade ett särskilt system för Vallastaden där de införde en morot för de byggherrar som skött sig och uppfyllt sina åtaganden i avtalet. De fick då förtur vid markanvisningen för det nya stadsutvecklingsprojektet Folkungavallen. I Vallastaden var det ett antal byggherrar som inte hade uppnått kraven och de blev därför av med sin förtur. I senare processer i Vallastaden har kommunen däremot infört vite om man inte uppfyller kraven. Detta var något de inte ville ha med inför expot på grund av att det kunde skapa negativ stämning men valde att införa det i efterföljande etapper.

5.4 Sammanfattning av intervjustudien

I Tabell 3 presenteras en sammanställning av informationen från intervjuerna och svaren från de olika kommunrepresentanterna jämförs med varandra. Detta för att ge en överblick av kommunernas arbete med hållbarhet vid markanvisningar samt hur kommunerna har påverkats av lagändringen.

Tabell 3: En sammanställning av skillnader i intervju svaren från de olika kommunrepresentanterna för de olika ämnesområden.

	Linköping	Norrköping	Växjö	Västerås	
Kommuners klimatarbete innan lagändringen	Använde en detaljerad kravlista för projektet i Vallastaden	Fokus på gestaltning snarare än klimatarbete	Hade ett generellt kvalitetsprogram med detaljerade kravlistor	Fokus på energikrav och lågen- energihus	
Tolkning av lagändringen	Undviker särkrav genom beskrivande kriterier	Undviker särkrav genom sitt kvalitetsprogram	Ser sig som markägare tills de säljer marken	Frågar marknaden hur de kan bygga hållbart	
Skillnader i byggherrars hållbarhetsambitioner	Har inte hunnit se någon skillnad än p.g.a. projekt i tidiga skeden	Inte sett skillnad kopplat till lagändringen	Sett skillnad i ambitionsnivåer mellan olika områden	Sett positiva förändringar i ambitionsnivåer	
Klimatarbete idag	Integrerat i hela markanvisnings- processen. Önskar tydligare politiska mål	Lockar fram högre ambitioner genom en byggherresamverkan-grupp	Utgår ifrån sitt miljöprogram.	Ev. återinföra mer beskrivande krav i Sätra. Införa Plusenergidefinition	
Samverkan med byggherrar	Involverar byggherrar tidigt i planprocessen	Involverar byggherrar tidigt i planprocessen	Detaljplan färdig innan markanvisning	Detaljplan färdig innan markanvisning	
Urvalsprocess	Varierar med olika stadsbyggnadsprojekt	Utvärderar anbudens bidrag till Inre hamnens utveckling	Kommunen värderar byggherrens ambitioner	Söker byggherrar med spetskompetens inom något kriterium	
Urvalskriterier	Certifieringar	Tar hänsyn till vid urval	Inget krav	Tar hänsyn till vid urval	Tar hänsyn till vid urval
	LCA	Inget krav	Inget krav	Inget krav	Inget krav, men ev. framöver
	Trähus	Arbetar på policy	Inget krav	Krav på kommunal verksamhet	Inget krav
	Mobility management	Sänkt p-norm i Berga. Mobilitetsstation. Vill synliggöra kostnader för bilägande	Cykelparkering lika eller mer lättillgänglig än bilparkering	Prioritera cykel, gång, kollektivtrafik. Begränsa biltrafik	Flexibel p-norm. P-hus istället för källargarage. Vill synliggöra kostnader för bilägande
	Markpris	Fast markpris eller anbudspris.	Fast markpris eller anbudspris	Fast markpris eller anbudspris	Fast markpris eller anbudspris.
Uppföljning	Mark säljs när bygglov stämmer med anbudet. Löpande dialog. Formulerar viteskrav	Formulerar viteskrav	Varierar med projekt- ledare. Kontinuerlig avstämning. Viten vid försenad byggstart	Mark säljs när bygglov stämmer med anbudet. Kriterier "Byggherrens åtagande"	

6. Diskussion

I detta kapitel diskuteras de konsekvenser som lagändringen om kommunala särkrav har haft på kommuners arbets sätt i markanvisningar. Dessutom förs en diskussion kring de från intervjuerna nämnda verktyg som kommuner kan använda för att arbeta med hållbarhetsaspekter i markanvisningar.

6.1 Konsekvenser av lagändringen i 8 kap. 4 a § PBL

Att gå från tydligt ställda krav till att istället be byggherren att beskriva sin ambition för området kan innebära en svårare bedömningsprocess för kommuner i och med att det inte finns lika tydliga riktlinjer att följa. När kommunerna ska välja det anbud som de anser är "bäst" är det istället mycket upp till de personer som gör bedömningen. Ett exempel är att vid bedömningen av anbudena för Vallastaden kunde kommunen bedöma anbudena baserat på hur många poäng respektive byggherres projekt fått baserat på förbestämda kriterier. Idag beror valet av byggherre istället på vilka personer som bedömningsgruppen består av, samt vilka anbud som kommer in till markanvisningstävlingen. Projektledaren i Växjö påpekade att de försöker ha så breda bedömningsgrupper som möjligt just för att valet av byggherre är en bedömningsfråga.

Det krävs mer kunskap och erfarenhet inom kommunen att be byggherrar att beskriva sina ambitioner eftersom kommunen då måste ha ett mer välarbetat förarbete bestående av en tydlig målbild med området och framtagna miljöpolicyer och målsättningar som visar kommunens visioner (Reichard, 2018). Det torde vara enklare att ställa konkreta krav och utvärdera utefter hur väl en byggherre uppfyllt en kravlista. Reichard (2018) kommer också fram till att mer erfarna kommuner som arbetat med markanvisningar under en lägre tid tenderar att formulera kraven som mer visionära än konkreta krav jämfört med kommuner som endast genomfört några få markanvisningstävlingar. Risken är dock att kommunen kan missa lösningar som kommunen inte har kunskap om och därför inte beaktar vid skapande av markanvisningsprospektet.

Förändringen av arbets sätt lär även påverka kommunerna när de ska motivera varför ett anbud vann över de andra. Att gå från skarpa krav till att istället utvärdera beskrivningar från byggherren ställer högre krav på transparens vid val av byggherre och har troligtvis gjort det svårare för kommuner att underbygga sitt val av byggherre. Vid tydliga krav lär det vara enklare att visa på varför en byggherre inte blivit tilldelad mark genom att exempelvis hänvisa till ett poängsystem. Därför är det föredömligt att Västerås kommun erbjuder byggherrar ett personligt dialogmöte där de får en förklaring till varför de inte vann markanvisningen.

När kommuner låter byggherrarna själva redovisa sina hållbarhetsambitioner i anbudena finns en risk att ambitionsnivåerna kan

variera mellan olika projekt. Projektledaren i Växjö nämnde exempelvis att i områden som inte är centralt belägna är det vanligt att byggherrar inkommer med anbud som består av ”samma gamla grejer som man brukar ha” vilket innebär låga hållbarhetsambitioner, medan i de mer attraktiva delarna av Växjö erhåller kommunen många ambitiösa anbud som innehåller fler hållbarhetsåtgärder. Det skulle kunna tyda på att förbudet mot kommunala särkrav riskerar att skapa skillnader i hållbarhetsarbetet mellan nybyggnation i attraktiva och mindre attraktiva områden. Det visar också tydligt på hur viktigt det är med en stark efterfrågan och god konkurrens för att uppnå hållbar byggnation. I attraktiva stadsdelar vet byggherren att de måste slå på stort och visa innovativa idéer för att kunna få en markanvisning, medan så inte är fallet för mindre attraktiva områden. Lagändringen missgynnar därmed hållbarhetsarbetet i mindre attraktiva områden då byggherrar inte behöver lägga sig på en så hög nivå för att kunna få köpa marken. Kommunen kan då inte hitta lagstöd för att motivera byggherrarna till en mer hållbar byggnation än det som Boverkets byggregler anger. Kommunen har därmed inga verktyg att ta till mer än att avbryta markanvisningen, vilket inte är ett alternativ om kommunen vill att det byggs mer.

Förutom skillnader inom en och samma stad verkar det även finnas risk för ett ”hållbarhetsgap” mellan de mest attraktiva tillväxtregionerna och mindre tätorter. Exempelvis använder sig Stockholms stad av särkrav gällande energiprestanda i markanvisningar (Stockholms stad, 2018). Staden får tillräckligt många anbud i sina markanvisningar trots användandet av särkrav och risken för att dras in i en rättslig tvist anser staden är låg då det finns många byggherrar som delar kommunens vision om att gå före i hållbarhetsarbetet (Söderholm, 2016). Den här segregationen avseende byggherrars hållbarhetsambitioner har inte återfunnits i litteraturstudien. Däremot för Besson & Braathen (2017) en diskussion kring att det bör vara rimligt att ställa högre krav på byggherrar i storstäder än i mindre orter med hänvisning till att storstäder har större miljöpåverkan.

En fördel däremot med att kommuner frågar byggherrar hur de vill arbeta med hållbarhet istället för att själva ställa upp en kravlista, är att kommuner nu kan få in mer innovativa idéer som de kanske inte skulle kommit på själva. Detta var något projektledaren i Västerås hade uppmärksammat som positiv konsekvens av lagändringen. Även med projektledaren i Växjö diskuterades detta och hon sa under intervjun:

” [...] kan vi verkligen ikläda oss rollen och veta att de krav vi ställer är det bästa. [...] Det kanske finns andra lösningar, det är bara att vi inte har kunskapen eller tekniken.”

(Växjö kommun, intervju, 2019-03-19)

En av anledningarna till lagändringen var just att kommuner inte alltid har

tillräcklig kunskap för att ställa egna tekniska egenskapskrav, varför kraven istället borde vara enhetliga i hela landet och regleras nationellt (Prop. 2013/14:126). När en kommun har långa kravlistor i markanvisningstävlingar kan det leda till att kombinationen av kravnivåer och tekniska lösningar inte fungerar tillsammans och därför inte bidrar till den praktiskt bästa lösningen, även om det låter bra i teorin. Om kommunen istället ber byggherren att förklara och visa på hur de kan bidra till att uppnå kommunens mål kan det leda till lösningar som kommunen själv inte skulle ha tänkt på.

Anledningen till att kommunerna valde att vända på kraven och istället fråga byggherrarna hur de avser att bidra till hållbarhetsmålen var att de ansåg att de då inte ställer några krav som tvingar fram en lösning utan det är byggherren som själv får komma med en lösning. Växjös projektledare anser att de därmed lämnar över särkravsbiten till byggherren. På så sätt har kommunerna anpassat sig efter lagändringen om kommunala särkrav. Men om kommuner formulerar mycket specifika fokusområden som byggherrar ska beskriva sin ambitionsnivå inom, är frågan om inte kommuner ändå styr in byggherrar på en viss teknisk lösning? Lagändringen skulle kunna leda till just detta, men ingen av de studerade kommunerna formulerade så specifika fokusområden.

6.1.1 Kommuners olika tolkningar av förbudet mot särkrav

Det vanligaste i Sverige är att kommuner involverar byggherrar tidigt i markanvisningsprocessen och byggherren är därför utvald innan detaljplanen har vunnit laga kraft. Däremot i Växjö kommun involveras inte byggherrarna förrän detaljplanen är färdigställd. Enligt projektledaren i Växjö beror det på att de då agerar som planmyndighet fram till dess att detaljplanen vunnit laga kraft och när de sedan bjuder in till markanvisning agerar de istället som markägare. På det här sättet tolkar kommunen att de kan ställa krav och fortfarande ha lagstöd. Det här är inte en ovanlig tolkning utan det har uppstått flera olika tolkningar av vad det är som gäller och i vilka situationer som kommunen får och inte får ställa särkrav. I ett examensarbete av Reichard (2018) framkom det av intervjuer med kommuner i Stockholmsområdet att vissa har tolkat lagen som att när de anordnar en markanvisningstävling går byggherrarna med på kraven och att kraven därför inte är tvingande. Andra kommuner har tolkat lagen precis som Växjö, det vill säga genom att när de säljer sin egen mark handlar de som markägare och kan därför ställa någorlunda långtgående krav. Några kommuner ansåg istället att de undviker lagen genom att formulera krav som önskemål och tvingar på så sätt inte fram någon teknisk lösning utan överläter det till byggherren. Av markanvisningsprospekt att döma finns det fortfarande kommuner som medvetet ställer särkrav trots lagändringen (Stockholms stad, 2018). Den här variationen i tolkningsfrågan skulle till stor del kunna bero på att det inte finns någon praxis på vad som händer om en kommun ställer särkrav. Kommunerna

väljer därför att fortsätta med sina egna tolkningar så länge det fortfarande finns byggherrar som vill bygga.

Denna ståndpunkt har fått kritik på grund av att den krockar med propositionens intention med lagändringen (Lindgren, 2016; Wellhagen & Silverfur, 2016). Det framgår nämligen av propositionen att förbudet gäller då avsikten är att överlåta marken eftersom en kommun inte kan anses agera som fastighetsägare ”när kommunen använder sig av planmonopolet för att förmå en köpare att uppföra ett byggnadsverk på ett visst sätt” (prop. 2013/14:126 s. 306). Det inkluderar även markanvisningsavtal, oberoende av när i processen kommunen säljer marken. De tillfällen där det fortfarande är tydligt att kommuner kan ställa höga krav och fortsätta ha stora hållbarhetsambitioner är när de själva agerar som byggherre eller vid markupplåtelse. Detta är när de bygger för egen räkning, det vill säga uppförande av byggnader för den kommunala verksamheten som exempelvis skolor, samt då kommunen fortfarande är markägare och endast hyr ut marken (Lindgren, 2016; Wellhagen & Silverfur, 2016). I dessa fall gäller ej lagen om särkrav och kommunen kan här ställa vilka krav de vill.

Vad som gäller när det är byggherren själv som har erbjudit sig att bygga ambitiösare än de krav som ställs i BBR är något som däremot inte tas upp i propositionen. Därför är det svårare att tolka hur Norrköpings kommuns lösning med byggsamverkansgruppen står sig gentemot lagändringen. Projektledaren i Norrköping anser att alla som går in i markanvisningen är med på vad som gäller och det är därmed inte kommunen som tvingar fram de olika kravnivåerna.

En situation som lagstiftaren förmodligen inte haft i åtanke är den Västerås stad har skapat genom att bilda ett gemensamt bolag (MUAB) tillsammans med två privata byggherrar. Som kunde läsas i avsnitt 5.3.1 bildades MUAB för att kommunen ville ha hjälp att dela på risken för höga marksaneringskostnader. Bolaget köpte därför marken billigt med vetskapen om dess miljöskuld. Överenskommelsen mellan de tre ägarna av MUAB var att kommunen skulle få markanvisa hälften av byggrätterna och de privata byggherrarna skulle få en fjärdedel vardera. Grunden för markexploatering är att i de fall då kommunen äger marken ska en markanvisning upprättas och i de fall marken inte ägs av kommunen ska ett exploateringsavtal upprättas. Då MUAB är markägare äger kommunen indirekt 50 % av marken vilket komplicerar situationen. Oavsett om MUAB:s markägande bör ses som att kommunen är fastighetsägare, står det i propositionen att möjligheten för kommuner att ställa särkrav då kommunen är fastighetsägare är förbehållet situationer då kommunen inte avser att överlåta marken, det vill säga då kommunen avser att behålla äganderätten genom att endast upplåta marken med nyttjanderätt (prop. 2013:14/126, s. 306). Även om kommunen avser upplåta den del av MUAB:s mark som kommunen fått byggrätt för, är det osäkert om upplägget med ett bolag ägt av både privata och kommunala ägare innebär att kommunen kan

ställa särkrav eller inte.

Det är inte bara en diskussion kring tolkningen av i vilka situationer lagändringen gäller utan även konsekvenserna av vad som händer när en kommun faktiskt ställer särkrav. Ur lagtexten i 8 kap. 4a § PBL kan det utläsas att ”[...] Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan.” Så vad innebär egentligen att kraven är ”utan verkan”? I en debattartikel av Söderholm (2016), förvaltningsdirektör på Miljöförvaltningen Stockholms Stad, är han mycket tydlig med åsikten att det inte finns något förbud mot särkrav och att det därför inte finns några problem med att kommuner ställer högre krav än vad Boverkets byggregler kräver (Söderholm, 2016). Det ligger mycket i det han säger och vid tolkning av lagtexten i 8 kap. 4a § PBL är det inget egentligt förbud, utan om en kommun fortsätter ställa särkrav är det enda som kan hända att byggherren väljer att inte följa kraven i avtalet. Värt att notera är att det framkommer tydligt i förarbetena vad syftet med lagändringen är och att kommuner inte ska kunna ställa särkrav. Men eftersom lagtexten är formulerad som den är, i kombination med att det inte finns någon praxis kring vad som faktiskt händer om kommunen ställer särkrav, har det lett till att större kommuner fortfarande väljer att ställa särkrav. De ser inte så stor risk i det då det finns många byggherrar som är villiga att bygga ändå.

6.1.2 Vad är byggherrarnas motivation till att bygga mer hållbart?

Förskjutningen från kommunala till statliga egenskapskrav, samt att kommuner numera uppmanar byggherrar att beskriva sitt hållbarhetsarbete i markanvisningsanbud, leder till frågan om BBR:s kravnivåer är tillräckligt skarpa (vilket diskuteras nedan i avsnitt 6.1.4) och vad som egentligen driver byggherrar att arbeta med hållbarhet. Enligt projektledaren i Växjö arbetar de flesta byggherrar med miljöcertifiering av sina byggnader. Antalet miljöcertifieringar i Stockholms stad har ökat varje år sedan 2007 (Stockholms stad, 2019), och för landet som helhet har antalet ökat varje år sedan 2013 (SGBC, 2019). Detta kan bero på att efterfrågan av miljöklassade byggnader har ökat till följd av en allmänt ökad medvetenhet kring miljöfrågor. Linköpings projektledare nämner att det kostar ganska mycket att certifiera byggnader. Ökningen skulle därför även kunna bero på att byggföretagens ekonomi har förbättrats. Vad som händer med antalet nycertifierade byggnader vid en framtida lågkonjunktur återstår dock att se. Då staten, på kommuners bekostnad, har ökat sitt inflytande avseende utvecklingen av hållbara byggnader, är det rimligt att undra om staten (genom Boverket) snarare bör skärpa sina kravnivåer än att förlita sig på marknaden.

Andra incitament för byggherrar att miljöcertifiera sina byggnader rör särkrav och vilken aktör som kostnaden respektive nyttan med särkrav tillfaller. Kostnadsberäkningarna i byggkravsutredningen, som angav en genomsnittsökning av byggkostnaderna om 10 – 15 % till följd av kommunala särkrav, tog inte hänsyn till att byggnaders energibehov minskar med

skarpare energiprestandakrav, vilket leder till kostnadsbesparingar som sänker en byggnads livscykelkostnad (avsnitt 6.1.3). Eftersom utredningens uppgift var att föreslå lagändringar som sänker byggkostnaderna är det förståeligt att kostnadsposter som inte påverkar en byggherres byggkostnader utelämnades, exempelvis kostnader för uppvärmning. Men avgränsningen blir missvisande ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, vilket rimligtvis bör vara det perspektiv som en statlig utredning bör anta. Detta påpekades också av flertalet remissvar (SOU 2012:86). På grund av att merkostnader av särkrav landar på byggherren medan besparingarna och nyttan med särkrav tillfaller bostadsägaren (i de fall byggherren avyttrat fastigheten) uppstår en skevhet i kostnadsfördelningen, och således även en skevhet i motivationen att uppföra byggnader med bättre energiprestanda. Denna skevhet skulle kunna utjämnas genom att byggherrar för över kostnadsökningen på slutkunden genom ökade bostadspriser, men frågan är om bostadsköpare är beredda att betala för hela mervärdet av energieffektiva fastigheter. Boverket skriver att det kan vara svårt för försäljningsbyggherrar att kompenseras för höjda byggkostnader genom ett ökat försäljningspris, eftersom marknaden inte är perfekt och därför inte inkluderar nuvärdet av framtida energibesparingar i bostadspriset (Boverket, 2015b).

I de fall byggherren också är bostadsägaren, till exempel när en kommun bygger en skola, finns incitament att bygga energieffektivt då nyttan inte tillfaller någon annan. När kommunen är byggherre är det dessutom tillåtet för kommunen att ställa särkrav. Kommuner har därmed incitament och möjlighet att i egen regi uppföra energieffektiva byggnader. Detta ligger i linje med Boverkets slutsats, att förvaltningsbyggherrar (typiskt sätt allmännyttiga bostadsbolag) borde basera sitt val att bygga eller inte på mellanskillnaden mellan minskad energianvändning i driftfasen och ökade byggkostnader (Boverket, 2015b).

6.1.3 Kritik mot lagändringen om kommunala särkrav

Genom att staten försvårat för kommuner att genom särkrav uppnå högre hållbarhetsambitioner i stadsutvecklingsprojekt och på så sätt tagit på sig ansvaret för arbetet med att minska städernas växthusgasutsläpp, bör de argument som staten lyfter fram vara väl underbyggda. Det är därför anmärkningsvärt att byggkravsutredningens kostnadsuppskattningar av särkrav har mött så mycket kritik. SCB:s enkät i byggkravsutredningen, där byggherrar bedömt sina merkostnader av särkrav, kom fram till att 43 % av byggherrarna anger en kostnadsökning mellan 5 - 10 % medan 28 % av byggherrarna angav merkostnader som var mindre än 5 % (SOU 2012:86, bilaga 4 s. 182). I Smedbys (2016) avhandling fick byggherrar också uppskatta storleken av merkostnaderna av särkrav. I intervjuerna bedömde byggherrarna merkostnaderna som små.

Det är också intressant att diskutera jämförelsen av resultatet från Boverkets

(2015b) rapport *Förslag till svensk tillämpning av nära-nollenergibyggnader* som behandlar hur EU-direktivet om byggnaders energiprestanda (2010/31/EU) kan tillämpas i svensk kontext, med Zalejska- Jonssons studie från KTH (SOU 2012:86, bilaga 6). Boverket landade i en kostnadsökning om 2–7 % för 50 % förbättring av energiprestandan (för ett flerfamiljshus respektive småhus uppvärmda med fjärrvärme) medan Zalejska-Jonsson kom fram till 11–15 % kostnadsökning av byggkostnaderna, vid samma energiprestandaförbättring men baserat på en annan version av BBR.

Den viktigaste invändningen mot byggkravsutredningens kostnadsuppskattning handlar dock om att den inte beaktar livscykelkostnader, vilket berördes kortfattat i 6.1.2. Boverket har publicerat en annan rapport som inkluderar livscykelkostnader vid beräkning av kostnadsoptimala energinivåer. Boverket kom fram till att en ökning av den totala byggkostnaden om mindre än 1 % för en kontorsbyggnad uppvärmd med fjärrvärme, leder till 21 % minskning av använd primärenergi (Boverket, 2018e). Detta skiljer sig markant ifrån byggkravsutredningens delbetänkande som angav att den genomsnittliga ökningen av kostnaden för uppförande av bostäder uppgår till 10–15 %, främst till följd av särkrav gällande bostädernas energianvändning (SOU 2012:86). Dessutom angavs att byggkostnaden kan förväntas minska med cirka 10–15 % om ett förbud mot kommunala särkrav skulle införas. Dessa två slutsatser går dock inte ihop.

Trots skillnader i beräkningsmetodik som försvårar jämförelser är det inga av de studerade rapporterna som anger högre merkostnader av särkrav än vad byggkravsutredningen presenterar. Att en lagändring som hindrar hållbarhetsarbetet i nybyggnation inte har bättre underbyggda kostnadsberäkningar är anmärkningsvärt.

6.1.4 Är de nationella byggreglernas kravnivåer för låga?

Genom att regeringen genom stoppbestämmelsen tydliggjorde ansvarsfördelningen mellan kommun och stat avseende exempelvis byggnaders energiprestanda, tog regeringen också på sig ett större ansvar för att säkerställa utvecklandet av en hållbar bebyggelse. Därför är det relevant att ifrågasätta om anbud som precis uppfyller Boverkets byggregler avseende energiprestanda, är tillräckligt bra ur ett klimatperspektiv. Svaret på den frågan beror på vem som tillfrågas. EU:s direktiv 2010/31/EU medför att kravnivåerna ska skärpas vart femte år. För närvarande pågår därför en remissrunda från Boverket avseende deras definition av ett nära-nollenergihus och kommande kravnivåer. Det som kan konstateras är att det som är tillräckligt bra idag inte kommer vara tillräckligt bra imorgon. Det finns därför en risk med att ta fram kvalitetsprogram för stadsutvecklingsprojekt som innehåller mål om att byggnaders energianvändning ska vara lägre än nuvarande kravnivåer i BBR, eftersom stadsutvecklingsprojekt har långa ledtider (uppåt 15 år). Kvalitetsprogrammen riskerar därför att hinnas ikapp av kommande

skärpningar av BBR (se Tabell 1). Målen i kvalitetsprogrammen skulle därför kunna formuleras som att energianvändningen ska vara X % lägre än den för tillfället aktuella BBR, men det är inte heller riskfritt. Eftersom kommuner inte vet vad BBR-nivåerna kommer vara i framtiden kan det vara vanskligt att i kvalitetsprogram specificera att energianvändningen ska vara lägre än en okänd framtida BBR-nivå.

Kommuner har under många år ställt energikrav som varit ambitiösare än energikraven i BBR. Exempelvis fanns ett krav i markanvisningsprospektet för Vallastaden att byggherrarna skulle producera byggnader med 25 % lägre energianvändning än BBR. Det innebar att alla byggherrar som blev tilldelade mark i Vallastaden påstod sig klara av det här kravet. Det är också vanligt att miljöcertifieringssystem har krav på lägre energianvändning för byggnader än vad BBR har, där GreenBuilding har just kravet på att ha 25 % lägre energianvändning än BBR. Hur kommer det sig då att BBR:s energikrav inte är skarpare? Det går ju bevisligen att bygga mer energieffektivt än de kravnivåer som finns idag. Västerås stad har exempelvis lyckats bygga en hel stadsdel med endast lågenergihus i området Gäddeholm. Som diskuterats ovan (6.1.3) går det att göra stora energibesparingar under en byggnads livstid utan att det ger en stor inverkan på byggkostnaderna.

Som beskrivet pågår revideringar av energiprestandakraven till följd av EU-direktivet 2010/31/EU. Arbetet med implementeringen av direktivet och revideringarna tar tid. Dessutom har Boverket i uppgift att säkerställa att nya energikrav inte inverkar negativt på övriga tekniska egenskapskrav (Prop. 2013/14:126). Propositionen som låg till grund för lagändringen gör också klart att andra mål är prioriterade, såsom att sänka byggkostnaderna och att snabba på planprocessen för att öka bostadsbyggandet, vilket sammantaget troligtvis minskar ambitionen att skärpa energikraven.

6.2 Kommunala verktyg för integrering av hållbarhet i markanvisningar

Kommuner har många aspekter att beakta vid framtagandet av de prospekt som ligger till grund för byggherrars projektförslag. Beroende på kommunens vision för den planerade stadsdelen kan tonvikten läggas på olika aspekter. Ska stadsdelen ha en tydlig miljöprofil? Eller ska fokus läggas på områdets arkitektoniska karaktär? För vilka är stadsdelen tänkt att byggas? Ska alla ha råd att bo där? Hur tar vi hänsyn till tillgänglighetskrav och samtidigt uppmuntrar yteffektivt boende? Rimligtvis uppstår målkonflikter när kommuner ska mejsla fram svaren på dessa frågor och översätta dem till fokusområden i prospektet. Kommuners val av det anbud i markanvisningstävlingen som bäst överensstämmer med kommunens vision för området låter sig inte göras kvantitativt. Det är en bedömningsfråga, inte en beräkningsuppgift, eller som projektledaren i Västerås formulerade det:

”Markanvisning är en bedömningssport. Jag brukar säga: det är inte konstakning, men det är backhoppning. Du måste åstadkomma nåt som är bra, som är mätbart, men därutöver är det bedömning när det gäller gestaltning”.

Projektledaren i Västerås, 2019

Trots svårigheten eller för att inte säga omöjligheten att objektivt fastställa det ”bästa” anbudet kan kommuner arbeta för att skapa mer miljömässigt hållbara stadsdelar. Nedan kommer därför ett antal metoder för att arbeta med hållbarhet i markanvisningar problematiseras. Metoderna kommer från intervjuerna.

6.2.1 Prioritera byggherre

Ett, enligt de flesta av kommunerna, mycket viktigt verktyg för att styra byggnationen i önskvärd riktning är kommunens befogenhet och monopol på att välja byggherre som ska få köpa och bygga på kommunens mark. I prospektet förekommer det formuleringar om att kommunerna vid val av byggherre tar hänsyn till tidigare erfarenheter av byggherren. Detta sätter en press på byggherrar att vilja ha en god relation med kommunen för att inte gå miste om framtida projekt och intäktskällor. Detta är emellertid inte en unik slutsats, tvärtom. Ett antal tidigare studier har också diskuterat relationen mellan kommun och byggherre och kommunens maktposition gentemot byggherrar. Besson och Braathen (2017) skriver att kommuner kan välja byggherrar med samma miljöambition som kommunen och att denna möjlighet sätter förbudet mot kommunala särkrav ur spel. Caesar (2016) skriver att 75 av 82 intervjuade byggherrar tyckte att det var mycket viktigt med goda relationer till de kommunala tjänstemännen för att få marktilldelning. Moberg m.fl. (2014) kom fram till att samarbete och dialog mellan byggherrar och kommuner var viktigast för att uppnå energieffektiva lösningar i nybyggnation.

Även om en byggherre juridiskt sett inte är tvungen att följa kommunens krav i markanvisnings- och marköverlåtelseavtal i de fall det rör sig om särkrav, är det troligt att byggherren ändå väljer att gå kommunen till mötes, just för att inte äventyra relationen till kommunen och riskera att nedprioriteras i framtida markanvisningar. Kanske är det av denna anledning, samt risken för utdragna rättsprocesser med dyra kostnader som följd, som det ännu fyra år efter lagändringens ikraftträdande saknas prejudikat att falla tillbaka på, trots många större kommuners frekventa användande av särkrav.

Byggherrarnas vilja att behålla en bra relation med kommunen skulle kunna gynna byggnationen i mindre attraktiva områden genom att det antas att om en byggherre vill bygga mer i kommunen måste denne också ta projekt på mindre centralt belägna områden. Detta för att de ska få en chans vid framtida markanvisningar i mer attraktiva områden där konkurrensen är högre. Dock har kommunens verktyg att kunna nedprioritera byggherrar

som inte lever upp till de krav som ställs störst genomslagskraft i attraktiva områden där många vill bygga. De har i dessa situationer på så sätt en större möjlighet att ha höga hållbarhetsambitioner, särskilt vid jämförelse mellan olika kommuner. I regioner där bostadsutvecklingen är som störst och det är hög konkurrens kan kommuner lägga större vikt vid att de tar hänsyn till tidigare erfarenheter och kan då utnyttja sin position som planmyndighet vid val av byggherre med vetskapen om att det alltid finns någon annan som vill bygga hos dem. Kommuners val av byggherre skulle därför kunna fungera som en blåslampa för de byggherrar som släpar efter i hållbarhetsarbetet i dessa områden. I små kommuner och mindre attraktiva områden kan inte kommunen vara lika kravställande på hållbart byggande eftersom utbudet av byggherrar som vill bygga där inte är lika stort.

6.2.2 Anbudspris eller fast markpris

Om en kommun vill välja ett anbud i en markanvisningstävling som minimerar klimatpåverkan, bör kommunen i så fall låta markpriset utgöra ett av urvalskriterierna som byggherrarna tävlar om (så kallat anbud på pris) eller bör kommunen praktisera ett fast markpris och låta urvalet styras av andra kriterier? Det här arbetet har inte explicit haft som syfte att besvara denna frågeställning, varför kommande studier med fördel kan fördjupa sig inom ämnet. Vad som däremot framkom under intervjun med Västerås, vilket kan läsas mer om i avsnitt 5.3.3.5, är att projektledaren i Västerås tror att anbud på pris medför att byggherren med det högsta budet kommer behöva dra ned på andra kostnader för att bibehålla lönsamheten i projektet. Sådana kostnadsposter skulle då kunna utgöras av exempelvis kostnader för att uppnå hållbar byggnation. Det outtalade antagandet bakom hans hypotes är troligtvis att anbud på pris resulterar i ett högre markpris än när kommunen fastställer markpriset. Antagandet kan stödjas av kommunens egna riktlinjer för markprissättning, där det som tidigare nämnt står att kommunen inte vill bidra till upprissning av markpriset. Detta indikerar att kommunens prissättning är lägre eller likadan som marknadens, vilket kanske inte alltid överensstämmer med marknadsvärdesprincipen som kommunen säger sig följa.

En studie visade att markpriset är högre i markanvisningstävlingar än direktanvisningar i Stockholms län (Axelsson, 2018). Anledningen till detta var enligt studien oklar men en hypotes var att kommuner väljer att genomföra markanvisningstävlingar framför direktanvisningar vid anvisning av mer attraktiva områden. En annan hypotes var att själva jämförelsen av byggherrar är prisdrivande. Vidare visade studien att i kommuner som enbart använder markpris som urvalskriterium är det vinnande anbudets markpris i genomsnitt 42 % dyrare än medelvärdet av samtliga anbud i markanvisningstävlingen. Det är rimligt att anta att sådana projekt behöver minska sina kostnader i något avseende, och det ligger nära till hands att tro

att ambitioner som går utöver minimikraven bortprioriteras. Denna hållning stöds av allmännyttans branschorganisation Sveriges Allmännytta, tidigare SABO. I Byggkravsutredningens 10:e bilaga skrev SABO att kommuner som ställer upp egna krav sällan kontrollerar att de efterlevs och att byggherrar undslipper såväl viten som ombyggnation trots att de inte uppfyller särkrav rörande exempelvis energiprestanda. SABO skrev att:

”Mindre seriösa aktörer, som vet att de aldrig kommer att behöva leverera avtalad nivå, har då en lägre kostnadsnivå i sitt projekt och kan då betala mer för marken.”

(Byggkravsutredningen, 2012, s. 240)

För att komma till rätta med denna problematik och stärka hållbarhetsaspekter i kommunala markanvisningar finns två lösningar: 1) tillämpa fast markpris i markanvisningstävlingar eller 2) låta anbud på pris utgöra ett urvalskriterium och göra noggranna uppföljningar av att kraven i avtalen uppnås. Det finns dock faktorer som kan försvåra genomförandet av lösningarna. Valet av metod för prissättning av mark beslutas av kommunstyrelsen/kommunfullmäktige. Projektledaren i Västerås påpekade att partier med olika ideologisk bakgrund har olika inställning till att låta kommunen fastställa markpriset istället för marknaden. I sammanhanget bör nämnas att EU:s statsstödsregler, vilka återfinns i fördraget om EU:s funktionssätt (EU, 2012), slår fast att det offentliga inte får ge stöd till en viss verksamhet då det riskerar att snedvrider konkurrensen. Kommuner som använder fast markpris i markanvisningstävlingar måste därför säkerställa att försäljningen av marken sker till marknadspris, för att inte försäljningen ska anses vara ett otillåtet statsstöd. Detta låter sig göras genom oberoende expertvärderingar (Caesar m.fl., 2013). Mot bakgrund av den politiska nyckfullheten kanske fokus bör ligga på att skärpa uppföljningen av kommunens krav vid markanvisningar för att se till att byggherrar gör det som avtalats.

Det här avsnittet inleddes med en hypotetisk fråga om vad som skulle ge störst klimateffekt av anbud på pris jämfört med fast markpris, allt annat lika. Men kommuner har alltid att förhålla sig till en mängd olika faktorer simultant. Att då ställa en så förenklande fråga riskerar således att leda till slutsatser som inte har hänsyn till ett helhetsperspektiv då andra faktorer än klimataspekter missas. Kommuner har fler mål med markexploatering än enbart hållbart byggande, såsom att attrahera folk och företag till regionen för att stärka skattebasen, att minska bostadsbristen och att skapa estetiskt tilltalande stadsdelar. Det är inte säkert att metoderna för att uppfylla dessa mål drar jämnt. Vissa mål tjänar kanske på att kommunen tillämpar fast markpris, andra mål kanske tjänar på anbud på pris. Det är en avvägning som kommunerna behöver göra. Men avser de att förbättra hållbarhetsaspekter med hjälp av markanvisningar har här presenterats information för att bättre fatta det beslutet.

6.2.3 Val av urvalskriterier

När lagändringen om kommunala särkrav kom 2015 ledde det till att kriterierna i markanvisningsprospekt inte längre formuleras som konkreta krav utan har i många kommuner istället gått mot att lägga kravställandet på byggherren. Detta hade också effekten att de långa kravlistor kommunen tidigare använde vid markanvisningar har fått tas bort. Idag kan kommunerna spara tid på att istället överlåta kravställandet till andra aktörer. Ett exempel på detta är genom miljöcertifieringar som skulle kunna ersätta de långa kravlistorna som vissa kommuner hade innan 2015. Genom att uppmuntra byggherrar att certifiera sina byggnader kan kommunen försäkra sig om att byggnationen fortfarande håller en hög nivå när det gäller miljö- och hållbarhetsaspekter utan att behöva tvinga fram egna lösningar. Ingen av kommunerna som undersökts värderade någon särskild certifiering över en annan utan såg det istället generellt som något positivt att byggherrar använde en certifiering för sin byggnation.

Det område där kommuner ställt flest krav och därav påverkades mest av lagändringen var kravställandet gällande byggnaders energianvändning. Ett vanligt krav som kommuner ställt i sina markanvisningsprospekt är att byggherrar ska bygga energieffektivt och ambitiösare än kraven i BBR. En byggnads energiprestanda och klimatskal är dock ett bedömningskriterium som finns med i samtliga miljöcertifieringar som nämns i avsnitt 2.5.2. Certifieringen GreenBuilding har till och med riktat in sig på just byggnaders energiprestanda med kravet att energianvändningen ska vara 25 % lägre än kraven i BBR. Genom att ställa krav på att byggherrar ska certifiera sina byggnader kan därför kommuner säkerställa en mer energieffektiv bebyggelse.

Många kommuner har haft som ambition att öka andelen lågenergihus (passivhus, plusenergihus m.m.) men det finns idag ingen enhetlig definition av vad ett lågenergihus egentligen är. På grund av detta har olika beskrivningar av lågenergihus använts, inom såväl certifieringssystem som kommuner (se avsnitt 2.5.1). Västerås är bland annat en kommun som tidigare valt att använda sig av en egen definition av lågenergihus och byggt en hel stadsdel utefter den. Efter 2020 ska däremot samtliga nybyggnationer vara näronnenergihus enligt energiprestandadirektivet och det är upp till Boverket att definiera vad ett nära-nollenergihus är. Boverket har dock ännu inte gjort en definition, så kraven för en byggnads energiprestanda efter 2020 beror helt på hur denna definition formuleras.

Ett krav som undersöktes i studien var möjligheten för kommuner att ställa krav på att byggherrar ska göra en LCA. Detta var intressant eftersom det inte borde finns några lagmässiga hinder för kommuner att ställa krav på att byggherrarna ska utföra en LCA för sina byggnationer, då det inte innebär någon teknisk inlåsning för byggherren. Att ställa krav på LCA kan istället innebära att kommunen utvärderar anbuden baserat på exempelvis hur mycket koldioxidekvivalenter byggnationen släpper under hela dess livstid och

på så sätt vilken byggnad som har lägst klimatpåverkan. Hur byggherren väljer att nå dit är dock upp till varje enskild byggherre att avgöra.

Att ställa LCA som krav i markanvisningsprospektet är dock inte så vanligt och det var ingen av de intervjuade som hade ställt ett sådant krav. Anledningen till det är att det krävs mycket erfarenhet och kunskap från kommunens håll att både veta vad det är de ska kräva för typ av LCA (exempel vilka miljöpåverkanskategorier som ska undersökas) samt hur de ska kunna utvärdera de resultat som kommer in. Det här är inget som de undersökta kommunerna anser är värt att prioritera och det finns en stor risk att det bidrar till en orättvis utvärdering. LCA som metod beskrevs i teorin under avsnitt 2.5.3 och det togs där upp brister i användning av metoden för att beräkna en produkts miljöpåverkan. För att kunna använda resultatet från en LCA på en byggnad är det viktigt att samma antaganden har gjorts för att kunna jämföra olika LCA-resultat. Ett sätt att minimera risken för variationer är till exempel att samtliga byggherrar använder samma program vid beräkning och kommunen måste då vara väl insatt i programmet för att kunna använda resultat och göra en bra jämförelse vid utvärdering. Det är många faktorer som påverkar utvärderingen och det kan därför anses vara ett krav som inte borde göras av kommunerna. Kommunen borde istället lämna valet att undersöka byggnadens livscykelpåverkan till byggherren. Om en byggherre vill visa sig i framkant när det gäller sitt hållbarhetsarbete kan de använda sig av en miljöcertifiering, där det är ett flertal av dem som ställer LCA som krav.

Det är inte bara bostäders prestanda och utformning som kommuner kan arbeta med för att främja hållbara stadsdelar. Även hur människor transporterar sig inom och mellan stadsdelar påverkar hur hållbar en stadsdel är. Trots att bilen enligt intervjuerna är lägst prioriterat av de färdmedelsalternativ som finns till buds, har den en fortsatt stark ställning i kommunerna. Av Linköping och Västerås intervjusvar kan dock skönjas en osäkerhet kring bilens ställning i städerna på längre sikt. Detta skifte tar sig uttryck i en förberedelse för ett samhälle som inte är lika bilberoende. Linköping och Västerås väljer aktivt att undvika underjordiska garage till förmån för parkeringshus för att inte bli stående med tomma källargarage ifall bilanvändningen minskar drastiskt (parkeringshusen kan rivs och bli bostäder menar de). Om det är kommunernas bortprioritering av bilen eller yttre faktorer som påskyndar denna förberedelse är oklart. Inställningen visar ändå på att de inte ser en prioritering för infrastruktur som främjar bilanvändande oavsett om den framdrivs med ett miljövänligt bränsle, utan det är de traditionella alternativen buss, cykel och gång som kommunerna önskar se mer av.

Det krävs en framförhållning hos regionen, som ansvarar för kollektivtrafiken, för hur den kommande trafikutvecklingen påverkar kollektivtrafiken, men kommunerna kan också planera för detta i detaljplaner och integrera planer för *mobility management* i sina markanvisningsprospekt.

På så sätt kan kommuner få byggherrar att beakta detta i sina anbud. Att synliggöra kostnader relaterat till biläggande är en början, liksom att erbjuda fler byggrätter till byggherrar som arbetar med planer för *mobility management* såsom Neergaard och Håkansson (2011) föreslår.

6.2.4 Skapa förutsättningar för hållbara byggnadslösningar

Med det kommunala planmonopolet innehar kommuner befogenheten och möjligheten att påverka användningen av mark och vatten i önskvärd riktning. Som klarlagts i denna uppsats får dock kommuner inte bestämma i detalj vad en byggherre ska välja för teknisk lösning, då det räknas som ett otillåtet särkrav. Förarbetena till PBL visar att tanken är att byggherrar ska ha en frihet i valet av teknisk lösning. Trots att kommuner ställer särkrav utan att få påföljder, finns andra sätt att verka för en hållbar bebyggelse genom att skapa förutsättningar för hållbara lösningar. De förslag som tas upp nedan berör inte markanvisningstävlingar utan hur kommuner kan arbeta med detaljplaner, antingen tillsammans med byggherrar eller själva. Detaljplaner ingår emellertid i markanvisningsprocessen vilket beskrevs i avsnitt 2.2.

När Linköpings kommun arbetade med detaljplanen för Vallastaden, reglerades inte bebyggelsens maximala takhöjd utan istället definierades antalet våningar, se avsnitt 5.3.3.3. Det fick, enligt projektledaren, till följd att många byggherrar valde att uppföra byggnader med träkonstruktion istället för betong. En bestämmelse om maximal takhöjd skulle innebära att kommunen indirekt påverkar byggherrar att bygga i betong medan en bestämmelse om antal våningar lämnar valet av konstruktionsmaterial mer öppet. På detta sätt har kommunen skapat förutsättningar för byggherrar att välja konstruktionsmaterial mer fritt. Nackdelen är som tidigare nämnt att kommunen inte på förhand vet hur höga byggnaderna kommer bli och att det därmed kan bli problematiskt med byggnadernas skuggeffekter. Boverket påpekar att antalet våningar inte bör regleras i planbestämmelser på grund av att det råder osäkerhet kring vad som räknas som en våning (Boverket, 2018c). Boverket menar att det gör sådana planbestämmelser svårtolkade, vilket inte minst visas av en stor mängd motsägelsefull rättspraxis.

Ett annat sätt att skapa förutsättningar utan att låsa byggherren till någon specifik teknisk lösning är att i detaljplaner ställa krav på takorientering för att möjliggöra framtida utnyttjande av solenergi (Sjögren, 2017). Sjögren skriver att krav på ej skuggade och sammanhållna takytor i söderläge är en bra början för att byggnader ska kunna tillgodogöra sig mer förnybar energi. Detta framkom dock inte av intervjuerna. Vad som däremot framkom var möjligheten att utnyttja de av kommunen helägda bolagen för att gå före i hållbarhetsarbetet. Även Sjögren drar denna slutsats, att kommuner kan ställa krav på de egna bolagen i egenskap av ägare för att på så sätt gynna utvecklingen av solceller.

6.3 Vidare studier

Det är oklart vilket tillvägagångssätt som är effektivast från ett klimatperspektiv av att låta markpris utgöra ett av flera urvalskriterier i markanvisningstävlingar, eller att låta kommunen värdera priset på marken och att byggherrar enbart tävlar om andra urvalskriterier. Vidare studier kan därför bidra med nyttiga insikter i denna fråga.

Fokus i uppsatsen har legat på kommunernas perspektiv. Det skulle därför vara intressant att undersöka hur byggherrarna ser på kommunernas nya arbetssätt, det vill säga att byggherrarna ska beskriva hur de ämnar arbeta med hållbarhet, samt vilka byggherrarnas ambitioner är till att bygga mer hållbart.

Ytterligare en anledning till att intervjua byggherrar är för att undersöka hur det kommer sig att lagen om kommunala särkrav inte gett upphov till någon prejudicerande dom trots att det gått över fyra år efter att den trädde ikraft. Hypotesen är att byggherrar varken vill riskera dyra, utdragna rättsprocesser eller äventyra sin relation till kommunen.

Eftersom det ännu inte finns någon definition av nära-nollenergihus och att energiprestandadirektivet har ett mål om att alla nya byggnader efter 2020 ska vara nära-nollenergihus, skulle det vara intressant att undersöka effekterna av Boverkets implementering av definitionen. En aspekt kan vara hur kravställandet i markanvisningsprospekt påverkas av en eventuell skärpning av de nationella kravnivåerna för en byggnads energiprestanda.

7. Slutsats

Lagändringen om kommunala särkrav har fått de studerade kommunerna att ändra sin användning av urvalskriterier i markanvisningsprospekt, från att ställa skarpa krav och använda kvalitetsprogram med detaljerade kravlistor, till att be byggherrar att beskriva hur de kan arbeta med hållbarhetsaspekter vid nybyggnation. En konsekvens av detta är att kommuner kan få svårare att bedöma och underbygga valet av byggherre. Å andra sidan behöver kommuner inte längre lägga tid på att utarbeta fram detaljerade kravlistor. Lagändringen verkar dessutom ha försvårat möjligheterna för dessa kommuner att kunna driva ett mer ambitiöst hållbarhetsarbete vid nybyggnation än vad kravnivåerna i BBR anger. Med lagändringen återtogs staten, genom BBR, merparten av ansvaret för att skapa hållbar bebyggelse och lade resterande del på byggherrarna.

Hur kan då kommuner integrera klimataspekter i markanvisningstävlingar idag? Kommuner har lagligt stöd för att använda sig av tekniska egenskapskrav vid uppförande av byggnader för egen räkning, såsom byggnation av skolor och äldreboenden. Det kan exempelvis handla om krav på lägre energiprestanda, krav på specifikt material till byggnadsstommen eller solceller på taken. Eftersom nyttan med särkrav tillfaller kommunen finns därmed både incitament och möjlighet att i egen regi uppföra hållbara byggnader. Likaså finns lagligt stöd för kommuner att ställa tekniska egenskapskrav vid markupplåtelse. Kommuner kan också få byggherrar att miljöcertifiera sina byggnader i större utsträckning än idag, genom att i bedömningen av anbuderna aktivt prioritera byggherrar som använder sådana system.

Det kommunala planmonopolet förser kommunen med en maktposition som enligt intervjuerna skapar incitament för byggherrar att upprätthålla en god relation till kommunen. Denna relation upprätthålls genom att byggherrar levererar resultat som överensstämmer med vad som avtalats. Kommuner kan använda byggherrars vilja att få bygga igen genom att prioritera byggherrar som tidigare har byggt i enlighet med sitt bygglov. Denna möjlighet är som starkast i regioner med hög efterfrågan på bostäder och där det råder god konkurrens mellan byggherrar.

Kommuner kan i praktiken använda sig av särkrav i markanvisningsprocesser som rör marköverlåtelse även i fortsättningen, då risken för att byggherrar i efterhand ska ogiltigförklara särkraven är låg. I likhet med möjligheten för kommuner att nedprioritera byggherrar som kommunen eventuellt har dålig erfarenhet av, fungerar användandet av särkrav bättre i områden som anses attraktiva av byggherrar.

För att öka kommuners möjlighet att arbeta med hållbarhet i markanvisningar finns dock ett antal faktorer som ligger utanför de kommunala tjänstemännens mandat. Det rör sig om politiska beslut om principer för markprissättning och beslut om framtagande av träbyggnadspolicyer, juridiska domslut som skapar svårtolkade rättsfall och avsaknad av prejudikat kring användningen av särkrav.

7. Referenser

- Axelsson, B. (2018). *Kommunala markanvisningar i Stockholms län - En jämförelse mellan elva kommuner mellan åren 2015-2017*. Masteruppsats. Institutionen för Fastigheter och byggande. Stockholm: KTH.
- Besson, S., & Braathen, L. (2017). *Byggnadstekniska särkrav - Hur kommuner förhåller sig till stoppregeln i 8 kap. 4a § PBL och de nya bestämmelserna vid kommunal markanvisning*. Kandidatuppsats. Institutionen för Fastigheter och byggande. Stockholm: KTH.
- Boverket. (2011). *Lägsta möjliga energianvändning i nya byggnader och kostnadskonsekvenser*. (Rapport 2011:31). Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2014). Vad är en detaljplan. Hämtad 22 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/>
- Boverket. (2015a). *Byggnaders klimatpåverkan utifrån ett livscykelperspektiv*. (Rapport 2015:35). Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2015b). *Förslag till svensk tillämpning av näronollenergibyggnader*. (Rapport 2015:26). Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2016). Så planeras Sverige. Hämtad 22 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>
- Boverket. (2017). Klimatfaktorer och klimatrevision i Vallastaden. Hämtad 01 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/delegationen-for-hallbara-stader/stadsbyggnadsprojekt/klimatfaktorer/>
- Boverket. (2018a). Boverkets regelarbete inom energiområdet. Hämtad 28 mars 2018, från <https://www.boverket.se/sv/byggande/bygg-och-renovera-energieffektivt/regelarbete-inom-energiomradet/>
- Boverket. (2018b). Föreskrifter och allmänna råd. Hämtad 28 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmannarad/>
- Boverket. (2018c). Höjd på byggnader. Hämtad 22 maj 2019, från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/egenskapsbestammelser-for-kvartersmark/bebyggandet/hojd/>
- Boverket. (2018d). *Kostnadsoptimala nivåer för krav på byggnaders energiprestanda*. (Rapport 2018:9). Karlskrona: Boverket.
- Boverket. (2018e). *Kostnadsoptimala nivåer för krav på byggnaders energiprestanda - Jämförelse med föreslagna krav 2021*. (Rapport 2018:14). Karlskrona: Boverket.

- Boverket. (2018f). Mark – ett kommunalt verktyg för bostadsförsörjningen. Hämtad 28 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/kommunernas-verktyg/mark/>
- Boverket. (2018g). Riktlinjer för markanvisning. Hämtad 26 februari 2019, från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-markanvisning/>
- Boverket. (2019a). Miljöcertifieringssystem och LCA. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.boverket.se/sv/byggande/hallbart-byggande-och-forvaltning/livscykelanalys/miljocertifieringssystem-och-lca/>
- Boverket. (2019b). Regional planering - för en stärkt samordning. Hämtad 22 mars 2019, från <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/regional-planering/>
- Brandt, D. (2017). *Markanvisningar som verktyg för hållbar stadsplanering*. Masteruppsats. Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad. Stockholm: KTH.
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder* (2:a uppl.). Stockholm: Liber.
- 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. <https://doi.org/10.1007/s10901-015-9457-2>
- Caesar, C., Kalbro, T., & Lind, H. (2013). *Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar*. (Rapport 2013:1). Stockholm: Finansdepartementet, 2013.
- Caesar, C., & Kopsch, F. (2018). Municipal land allocations: a key for understanding tenure and social mix patterns in Stockholm. *European Planning Studies*, 26(8), 1663–1681. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1484427>
- De Tommasi, R., Welsch, J., Tom, R., & Aljaž, P. (2009). *WP D - MaxLupo Riktlinjer för integration av Mobility Management med fysisk planering*.
- Dir. 2011:100. (u.å.). Kommittédirektiv. Översyn av vissa byggfrågor. Stockholm: Socialdepartementet.
- EK. (2010). Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda. Europeiska Kommissionen. Hämtad från <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj>
- Ekvall, T., Suh, S., Koehler, A., Hellweg, S., Hauschild, M. Z., Finnveden, G., ... Pennington, D. (2009). Recent developments in Life Cycle Assessment. *Journal of Environmental Management*, 91(1), 1–21. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.06.018>
- Energimyndigheten. (2015). *Uthållig kommun - Möjligheter med mobility management*. (Rapport 2015:03). Eskilstuna: Energimyndigheten.

- Energimyndigheten. (2019). *Energiläget 2019, En översikt*. Eskilstuna: Energimyndigheten.
- Erlandsson, M., Malmqvist, T., Jelse, K., & Larsson, M. (2018). *Livscykelanalyser baserade miljökrav för byggnadsverk En verktygslåda för att ställa miljökrav*. (Rapport B 2253). Stockholm: IVL.
- EU. (2012). Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version).
- Europeiska unionens officiella tidning. Hämtad från https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj
- FEBY. (2018). *Kravspecifikation för energieffektiva byggnader - Bostäder och lokaler*. FEBY18.
- Forum för energieffektivt byggande. Hämtad från www.feby.se
- FEBY. (2019). FEBY-skolan | Begrepp för energieffektiva byggnader. Forum för energieffektivt byggande. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.feby.se/FEBY-skolan>
- Gustafsson, S. (2016). *Processtöd för tydligare integrering av hållbarhetsperspektiv i kommuners planeringsprocesser - Ett delprojekt inom projektet Klimatfaktorer i Vallastaden (Linköpings kommun)*. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: LiU.
- Gustavsson, L., & Sathre, R. (2006). Variability in energy and carbon dioxide balances of wood and concrete building materials. *Building and Environment*, 41(7), 940–951. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2005.04.008>
- IVL Svenska Miljöinstitutet. (2017). *Blå Jungfrun version 2017 med nya cement inklusive potentiella förbättringar och karbonatisering*. (Rapport nr C 250). Stockholm: IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Kalbro, T., & Lindgren, E. (2018). *Markeexploatering* (6:e uppl.). Stockholm: Norstedts Juridik AB. Karolinska Institutet. (2017). Grå litteratur. Hämtad 25 mars 2019, från <https://kib.ki.se/sokavardera/gra-litteratur>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun* (3:e uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Larsson, E., & Lydell, A. (2018). *Livscykelkostnadsanalys av nyckelfärdiga flerbostadshus : En jämförelse mellan betong- och träkonstruktion*. Masteruppsats. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: LiU.
- Lindgren, E. (2016). "Stopp för särkrav gäller även vid markanvisning". *Dagens samhälle*, 12 december. Hämtad från <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/stopp-foer-saerkrav-gaeller-aeven-vid-markanvisning-30249>
- Linköpings kommun. (u.å.). Om Klimatsmart Linköping. Hämtad 12 april 2019, från <https://www.linkoping.se/klimatsmart-linkoping/om-klimatsmart-linkoping/>

- Linköpings kommun. (2016). *Riktlinjer för kommunala markanvisningar inom Linköpings kommun*. Linköping: Teknik- och samhällsbyggnadskontoret.
- Linköpings kommun. (2017). *Markanvisning 2017 Vallastaden - Inbjudan till markanvisning för bostadsbebyggelse inom Vallastaden*. Linköping: Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Linköpings kommun. (2018a). *Kommunkoncernens handlingsplan 2018- 2020 för koldioxidneutralt Linköping 2025*. Linköping: Kommunstyrelsen.
- Linköpings kommun. (2018b). *Stadsbyggnadsprojekt Berga - Kompletterande markanvisning*.
- Linköping: Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen.
- Linköpings kommun. (2019a). Stadsbyggnadsprojekt Berga. Hämtad 08 april 2019, från <https://www.linkoping.se/naringsliv-och-arbete/mark-och-lokaler/markanvisning/avslutade-markanvisningar/stadsbyggnadsprojekt-berga/>
- Linköpings kommun. (2019b). Stadsutveckling - så bygger vi Linköping. Hämtad 08 april 2019, från <https://www.linkoping.se/stadsplanering-och-trafik/stadsutveckling/>
- Mattsson, C., Andén, E., & Wendle, B. (2013). *Möjligheter med mobility management i samhällsplaneringen – erfarenheter och resultat från 12 svenska kommuner*. (Rapport 2013:113). Lund: Trivector Traffic.
- Mays, N., & Pope, C. (2000). Qualitative research in health care. Assessing quality in qualitative research. *BMJ (Clinical research ed.)*, 320(7226), 50–52. Hämtad från <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10617534> <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=PMC1117321>
- Moberg, E., Sandberg, L., & Strand, J. (2014). *Sveriges kommuners styrning mot energieffektivt byggande i nyproduktion*. Projektarbete. Uppsala: Uppsala universitet.
- Naturvårdsverket. (2019). Kvartals- och preliminära årsvisa växthusgasutsläpp. Hämtad 27 maj 2019, från <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Kvartals--och-preliminara-arvisa-vaxthusgasutslapp/>
- Neergaard, K., & Håkansson, M. (2011). *MaxLupoSE - råd om hur mobility management kan användas i den kommunala planeringen*. (Rapport 2011:25). Borlänge: Trafikverket.
- Norrköpings kommun. (2015). *Riktlinjer för kommunala markanvisningar i Norrköpings kommun*. Norrköping: Stadsbyggnadskontoret.
- Norrköpings kommun. (2016). *Kvalitetsprogram Inre hamnen - etapp 1*. Norrköping: Stadsbyggnadskontoret.

- Norrköpings kommun. (2017a). *Energiplan för Norrköpings kommun 2009-2030*. Norrköping.
- Hämtad från https://www.norrkoping.se/download/18.3bee233915cfae54f82e2c/1505286603796/Energiplan_for_Norrkoping_kommun_210x210mm_LR.pdf%0Ahttps://www.norrkoping.se/boende-trafik-och-miljo/bygga-och-forandra/energi/energiplan-for-norrkopings-kommun.html
- Norrköpings kommun. (2017b). *Inriktningsdokument för miljöpolitiken i Norrköpings kommun*.
- Norrköping. Hämtad från https://www.norrkoping.se/download/18.3bee233915cfae54f82d92/1506078210347/I_nriktningsdokument_for_miljopolitiken_LR.pdf
- Norrköpings kommun. (2019). Välkommen att hitta hem i hamnen. Hämtad 08 maj 2019, från <https://inrehamnen.norrkoping.se/flytta-hit>
- Petrovic, B., Myhren, J. A., Zhang, X., Wallhagen, M., & Eriksson, O. (2019). Life cycle assessment of building materials for a single-family house in Sweden. I *Energy Procedia*, 158, 3547– 3552. <https://doi.org/10.1016/j.egypro.2019.01.913>
- Proposition 2013/14:126. (u.å.). *En enklare planprocess*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Reap, J., Roman, F., Duncan, S., & Bras, B. (2008). A survey of unresolved problems in life cycle assessment. Part 2: Impact assessment and interpretation. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 13(5), 374–388. <https://doi.org/10.1007/s11367-008-0009-9>
- Reichard, M. (2018). *Vem vinner när man tävlar om om det gröna - Att integrera miljöaspekter i kommunala markanvisningstävlingar*. Masteruppsats. Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad. Stockholm: KTH.
- SCB. (2018). Befolkningsprognos för Sverige. Hämtad 05 mars 2019, från <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningsprognos-for-sverige/>
- SGBC. (2019). Statistik. Hämtad 21 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/statistik/>
- Sjögren, A. (2017). *Solcellsintegration i fastigheter - Påverkan på nyproduktion och det lokala energisystemet*. Masteruppsats. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköping: LiU.
- SKL. (2014). *Nya regler om exploateringsavtal, markanvisningar och kommunala särkrav på byggandet*. (Cirkulär 14:36). Sveriges Kommuner och Landsting. Avdelningen för juridik.
- Smedby, N. (2016). *Local environmental governance: Assessing proactive initiatives in building energy efficiency*. Doktorsavhandling. International Institute for Industrial Environmental Economics. Lund: Lund Universitet.

- Socialdepartementet. Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar, Pub. L. No. S2013/6411/PBB, 1 (2013).
- Söderholm, G. (2016). "Missförstånd att särkrav går emot lagen". *Dagens samhälle*. Hämtad från <https://www.dagenssamhalle.se/debatt/missfoerstand-att-saerkrav-gar-emot-lagen-29959>
- SOU 2012:86. (u.å.). *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler: delbetänkande*. Stockholm: Socialdepartementet.
- Stockholms stad. (2018). *Hållbarhetskrav vid byggande på stadens mark i Stockholm*. Stockholm: Exploateringskontoret.
- Stockholms stad. (2019). Miljöcertifierade byggnader. Hämtad 31 maj 2019, från <http://miljobarometern.stockholm.se/energi/energianvandning-och-energiproduktion/miljocertifierade-byggnader/>
- Svanen. (2019). Småhus, flerbostadshus och byggnader för skolor och förskolor 089. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.svanen.se/att-svanenmarka/kriterier-ansokan/smahus-flerbostadshus-och-byggnader-for-skolor-och-forskolor-089/>
- Svensk Byggtjänst. (2016). Miljöcertifiering i byggbranschen. Hämtad 16 maj 2019, från <https://byggtjanst.se/acdmy/en-introduktion-till-miljocertifiering/>
- Svensson, D., & Torbäck, N. (2016). *Kommunala särkrav - En studie om i vilken utsträckning kommuner bryter mot förbudet i PBL 8 kap. 4 a §*. Kandidatuppsats. Institutionen för ingenjörsvetenskap. Trollhättan: Högskolan Väst.
- Sveriges Centrum för Nollenergihus. (2012). *Kravspecifikation för passivhus och minienergihus - FEBY 12*. Hämtad från <https://www.feby.se/files/rapporter/kravspecifikation-feby12-bostader-jan.pdf>
- Sweden Green Building Council. (2019a). Certifiering - Certifieringar driver på för ökad hållbarhet. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/certifiering/>
- Sweden Green Building Council. (2019b). Certifieringsprocessen för LEED. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/certifiering/leed/certifieringsprocessen-for-leed/>
- Sweden Green Building Council. (2019c). CityLab Guide. Hämtad från https://www.sgbc.se/app/uploads/2019/01/Citylab_Guide_planeringsskedet_2.1.pdf
- Sweden Green Building Council. (2019d). Statistik. Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/statistik/>
- Sweden Green Building Council. (2019e). Vad är BREEAM-SE? Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/certifiering/breem-se/vad-ar-breem-se/>

- Sweden Green Building Council. (2019f). Vad är GreenBuilding? Hämtad 16 maj 2019, från <https://www.sgbc.se/certifiering/greenbuilding/vad-ar-greenbuilding/>
- Täby kommun. (2016). *Västra Roslags-Näsby Markanvisningstävling*. Täby: Samhällsutvecklingskontoret.
- Tahiri, A. (2011). *Livscykelanalys på passivhus och normalhus m.a.p total CO2-utsläpp*.
- Examensarbete TVBH-5065. Avdelningen för Byggnadsfysik. Lund: Lund universitet.
- Tillväxtanalys. (2018a). *Vad är statens roll i omställningen till klimatneutrala*. (Dnr: 2016/236).

Bilaga A - Intervjuguide Norrköping

Datum: 2019-03-07

Klimatarbete

1. Ni arbetar med markanvisningstävlingar för projektet Inre Hamnen, varför har ni valt den metoden?
2. Hur arbetar ni med klimatfrågor i markanvisningsprocessen?
 - a. Skiljer sig detta mot arbetssättet för Inre Hamnen?
3. Har ni använt er av urvalskriterier i tidigare markanvisningsprospekt för att ställa hållbarhetskrav på byggnaderna, och i så fall vilka då?
 - a. Hur har ni utvärderat de inkomna bidragen?

Lagändringens påverkan

4. Vad är dina erfarenheter av lagändringen gällande kommunala särkrav?
5. Hur har kommunens klimatarbete förändrats i och med detta?
6. Har ni märkt någon skillnad på hållbarhetsambitionen i bidragen från byggherrar?

Involvering av byggherrar

6. Hur samverkar ni med byggherrar vid framtagandet av markanvisningsprospekt?
 - a. Vilka fördelar ser ni med att involvera byggherrar?

Uppföljning av bedömningskriterier

8. Hur följer ni upp att byggherrar uppfyller kraven i markanvisningsavtal?
9. Har någon byggherre under de senaste åren inte levt upp till något av avtalets bedömningskriterier?
 - a. Vad händer om byggherrar inte uppfyller kraven?
 - b. Har ni i sådana fall valt att inte tilldela mark till byggherren i andra tävlingar?

Citylab

10. Vi har läst att ni ska arbeta med certifieringen Citylab för Inre Hamnen, stämmer det?
 - a. Varför föll valet på Citylab?
 - b. Hur har ni tänkt att arbeta med det?

LCA

11. I Citylab finns ett råd att klimatpåverkan från byggnader bör ses utifrån ett livscykelperspektiv genom att exempelvis använda certifieringssystem med krav på LCA.
 - a. Hur ser ni på ett eventuellt krav att byggherrar ska analysera alla nya byggnader utifrån ett livscykelperspektiv, dvs redogöra för byggnadernas LCC och LCA?
 - b. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda LCA som ett urvalskriterium vid valet av byggherre?

Bilaga B - Intervjuguide Linköping

Datum: 2019-03-18

Klimatarbete

1. Hur arbetar ni med klimatfrågor i markanvisningsprocessen?
2. Ni har tidigare använt er av urvalskriterier, exempelvis i samband med Vallastaden där ni bland annat ställde energikrav.
 - a. Vad var byggherrarnas inställning till urvalskriterierna?
 - b. Vilka lärdomar har ni dragit från det projektet?
3. Du Marie nämnde att kommunen håller på att utarbeta en trästadsvision. Berätta gärna lite om den och vad som ligger till grund för visionen (forskning)?

Lagändringens påverkan

4. Vad är era erfarenheter av lagändringen gällande kommunala särkrav?
5. Hur har kommunens miljöarbete förändrats i och med detta?
6. Har ni märkt någon skillnad på hållbarhetsambitionen i bidragen från byggherrar?

Involvering av byggherrar

7. Hur samverkar ni med byggherrar vid framtagandet av markanvisningsprospekt?
 - a. Vilka fördelar ser ni med att involvera byggherrar?

Uppföljning av urvalskriterier

8. Hur följer ni upp att byggherrar uppfyller kraven i markanvisningsavtalet?
9. Har någon byggherre under de senaste åren inte levt upp till något av avtalets kriterier?
 - a. Vad händer om byggherrar inte uppfyller kraven?
 - b. Har ni i så fall valt att inte tilldela mark till byggherren i andra tävlingar?

Berga

10. Ni skriver i markanvisningsprospektet för Berga att byggherrar ska motivera hur väl deras projekt uppfyller målen för ett koldioxidneutralt Linköping 2025.
 - a. Hur ska ni värdera resultatet som kommer in?
 - b. Vilka består bedömningsgruppen av?
 - c. Hur fördelas poängsättningen (10 poäng) inom kategorin "Innovation och Hållbarhet i markanvisningsprospektet för Berga"?
11. I prospektet för Berga nämns ett forskningsprojekt med RISE om en mobilitetsstation som planeras att anläggas i eller vid Berga. Vet ni hur den kommer utformas och fungera?

Citylab

12. Citylab är ett exempel på ett svenskt certifieringssystem för hållbar stadsutveckling. Har ni arbetat med något certifieringsverktyg kopplat till markanvisning och i så fall vad är er erfarenhet från det?

LCA

12. Hur ser ni på ett eventuellt krav att byggherrar ska analysera alla nya byggnader utifrån ett livscykelperspektiv, dvs redogöra för byggnadernas LCC och LCA?
13. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda LCA som ett urvalskriterium vid valet av byggherre?

Bilaga C - Intervjuguide Västerås

Datum: 2019-03-26

Klimatarbete

1. Hur arbetar ni med klimatfrågor i markanvisningsprocessen?
2. Har ni använt er av urvalskriterier i tidigare markanvisningsprospekt för att ställa hållbarhetskrav, och i så fall vilka då?

Lagändringens påverkan

3. Vad är dina erfarenheter av lagändringen gällande kommunala särkrav?
4. Hur har kommunens klimatarbete förändrats i och med detta?
 - a. Hur gör ni för att uppmuntra byggherrar till att fortfarande bygga hållbart?
5. Har ni märkt någon skillnad på hållbarhetsambitionen i bidragen från byggherrar?

Involvering av byggherrar

6. Hur samverkar ni med byggherrar i markanvisningsprocessen?
 - b. Vilka fördelar ser ni med att involvera byggherrar?

Sätra

7. Hur planerarna ni att arbeta med hållbarhetsarbetet i markanvisningen för Sätra?
8. Du nämnde att Sätra kan bli Sveriges första plusenergistadsdel, hur planerar ni att förverkliga den visionen?

Energibonus

9. Berätta mer om er energibonus som ni använde för området Herrgårdsängen.
 - a. Varför ska ni inte längre implementera det i Sätra?
 - b. Vilka lärdomar kan ni dra från systemet med energibonus?

Uppföljning av bedömningskriterier

10. Hur följer ni upp att byggherrar uppfyller kraven i markanvisningsavtal?
11. Har någon byggherre under de senaste åren inte levt upp till något bedömningskriterium?
 - a. Vad händer om byggherrar inte uppfyller kraven?
 - b. Har ni i sådana fall valt att inte tilldela mark till byggherren i andra tävlingar?

Miljöcertifiering

12. Har ni arbetat med något certifieringsverktyg kopplat till markanvisning? Vad är er erfarenhet från det?

LCA

13. I Öster Mälarstrands prospekt står det att ni vill veta hur byggherrarna tänker arbeta med livscykelkostnader. Hur har ni bedömt byggherrarnas egna LCC-beskrivningar?
14. Hur ser ni på att även inkludera livscykelanalyser för nya byggnader i anbuden?
 - a. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda LCA som ett urvalskriterium?

Övrigt

15. Hur påverkar er nya P-norm ert arbete med mobility management i markanvisningar?
16. Har ni erfarenhetsutbyte med andra kommuner om hållbarhetsarbete i markanvisningar?

Bilaga D - Intervjuguide Växjö

Datum: 2019-03-19

Klimatarbete

1. Hur arbetar ni med klimatfrågor i markanvisningsprocessen?
2. Har ni använt er av urvalskriterier i tidigare markanvisningsprospekt för att ställa hållbarhetskrav på byggnaderna, och i så fall vilka då?

Lagändringens påverkan

3. Vad är dina erfarenheter av lagändringen gällande kommunala särkrav?
4. Hur har kommunens klimatarbete förändrats i och med detta?
5. Har ni märkt någon skillnad på hållbarhetsambitionen i bidragen från byggherrar?

Involvering av byggherrar

6. Hur samverkar ni med byggherrar vid framtagandet av markanvisningsprospekt?
 - a. Vilka fördelar ser ni med att involvera byggherrar?

Bäckaslöv

7. Kan du berätta mer om de projektspecifika miljömålen för Bäckaslöv inför steg 2?
8. Ni har i prospektet formulerat ett krav på anslutning till fjärrvärmenätet, hur tolkar ni det utifrån lagen om tekniska särkrav? BBR funktionskrav?

Miljö- och energiprogram och riktlinjer

9. Ni har ett mål att 50 % av all nyproduktion av kommunala byggnader ska vara i trä till 2025. Vad ligger till grund för det målet?
10. I era riktlinjer för markanvisningar står att markanvisningar inte är ett ställningstagande från kommunen som planmyndighet. Kan du förtydliga vad det innebär?
 - a. Detsamma gäller exploateringsavtal. Ska det ses som ett likadant ställningstagande från kommunen?

Uppföljning av bedömningskriterier

11. Hur följer ni upp att byggherrar uppfyller kraven i markanvisningsavtal?
12. Har någon byggherre under de senaste åren inte levt upp till något av avtalets bedömningskriterier?
 - a. Vad händer om byggherrar inte uppfyller kraven?
 - b. Har ni i sådana fall valt att inte tilldela mark till byggherren i andra tävlingar?

Miljöcertifiering

13. Har ni arbetat med något certifieringsverktyg kopplat till markanvisning och i så fall vad är er erfarenhet från det?

LCA

14. Hur ser ni på ett eventuellt krav att byggherrar ska analysera alla nya byggnader utifrån ett livscykelperspektiv, dvs redogöra för byggnadernas LCC och LCA?
 - a. Vilka för- och nackdelar ser ni med att använda LCA som ett urvalskriterium vid valet av byggherre?

Kommunala markanvisningars betydelse för hållbar stadsplanering

- En studie om kommunernas klimatarbete i markanvisningstävlingar och effekterna av lagändringen om kommunala särkrav

Genom denna rapport publiceras den studentuppsats vid Linköpings universitet som tilldelades uppsatspriset 2019 av Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Uppsatsen undersöker hur kommuner kan arbeta med hållbarhet i markanvisningar för att bidra till att uppnå kommunala klimatmål. Uppsatsens empiri berör Linköping, Norrköping, Växjö och Västerås.

Uppsatsen är ett examensarbete på civilingenjörsprogrammet i energi - miljö - management vid Linköpings universitet.