



STADSUTVECKLINGSZONER 2019

TEMA 3 & 4
ALLMÄN PLATSMARK
OCH SAMNYTTJANDE



Innehållsförteckning

1. Bakgrund Stadsutvecklingszoner.	3
2. Malmös arbetsmetod	5
3. DELTAGARE.	5
4. Problemformulering och ansats till temat "Samnyttjande kräver en helhetssyn på staden".....	6
5. Vad säger juridiken?.....	8
6. Vad säger översiktsplanen?	10
7. Praktiska exempel del 1: Norra Grängesbergsgatan – vad händer när oseriösa fasighetsägare och verksamheter leder utvecklingen av den förtätade staden i fel riktning?.....	11
8. Praktiska erfarenheter del 2: Erfarenheter från tillsyn av förskolegårdar och gårdar som samnyttjas i Malmö.	16
9. Praktiska erfarenheter del 3 – förslag till nya arbetssätt? Hur kan ekosystemtjänster, gröna och blå värden gynnas genom samnyttjande?	18
10. Reflektioner från temamöten – målkonflikter och utmaningar..	23

Författare:

Marlene Engström Projektledare Stadsutvecklingszoner

Anna Westberg jurist Stadsbyggnadskontoret

Per Larsson, kommundoktorand MAU & lantmätare, Stadsbyggnadskontoret

Henrik Carlsson, tillsynsinspektör Miljöförvaltningen

Inga Helgesson tillsynsinspektör Miljöförvaltningen

Johann José Deli Selles tillsynsinspektör Miljöförvaltningen

1. Bakgrund Stadsutvecklingszoner

Detta projekt är ett resultat av en uppvaktning från Vinnova att ta del av deras satsning på Policy labs. Projektet sträcker sig från hösten 2017 och med avslutning december 2019. Projektet kommer dock med stor sannolikhet avslutas först under våren 2020 med en förlängning.

Tillsammans med berörda myndigheter ska projektet identifiera målkonflikter och andra utmaningar inom befintlig lagstiftning och tillhörande policy, som påverkar möjligheterna till hållbar stadsutveckling med inriktning en tät och blandad stad. Det rör sig främst om infrastruktur, kommunal service och nya bostäder och vilken påverkan en sådan stadsplanering kan ge på hälsoskyddet samt på andra kommersiella eller privata intressen, och därmed även på allmänna intressen som arbetsplatser och social och ekonomisk hållbarhet. Inom projektet analyseras tillämpning av och utrymmen inom befintlig lagstiftning utifrån ett långsiktigt och holistiskt perspektiv. Förslag till tillämpning och till lagändringar ges där sådant behov identifieras. Deltagande parter är Malmö stad, Älvstranden utveckling AB, Göteborgs stad, Boverket, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Skåne.

„när vi pratar allmän platsmark... för VEMS allmänna intresse handlar det om..?“

Fokus i projektet ligger främst på vilka processer och målkonflikter som komplexa sammanhang leder till, där hantering av lagrum, samverkan och bristande kommunikation om uppdrag kan leda till onödiga fördröjningar eller fördyrande processer i en genomförandefas, eller till ett resultat som inte är eftertraktat eller avsett. Malmö och Älvstranden är huvudaktörer inom projektet och arbetar utifrån varje stads definierade problemområden, utmaningar och möjligheter.

Huvudsyftet i Stadsutvecklingszoner är att utmana och belysa de regelverk som omfattar en hållbar stadsutveckling, utifrån ett antal olika praktiska exempel. Projektansökan har också berört frågor som rör samverkan och processer som har betydelse för frågorna, från idéfas till genomförandeskedet.

- Vi tror på att transparenta och lösningsorienterade arbetssätt i stadsutvecklingsprocessen minskar antalet målkonflikter och ger ett effektivare arbete från vision till genomförande av en långsiktigt hållbar stad.

- Genom projektet Stadsutvecklingszoner tror vi att det gemensamma arbetet och en gemensam lärandeprocess parterna emellan kommer ge viktiga erfarenheter att kunna implementeras i syfte att ytterligare förbättra kommunikation, samverkan och beslutsfattande i komplexa stadsutvecklingsfrågor.
- Detta gör vi genom att sätta identifierade frågeställningar i en fysisk kontext i pågående processer hos respektive part och därmed involvera aktörer och synliggöra utmaningar på olika nivåer.

Projektet är upplagt så att gemensamma lärandeseminarier mellan parterna sker med jämna mellanrum, för att fånga och diskutera exempelfall, lagtillämpning och utmaningar samt projektarbetets utveckling och för att föra gemensam dialog gentemot Boverket. Deltagande parter representerar myndigheterna kopplade till stadsutvecklingsfrågorna. Erfarenheterna från dessa seminarier sammanställs därefter och analyseras mot gällande lagstiftning och rättspraxis.

2. Malmös arbetsmetod

I Malmö har vi valt att arbeta utifrån teman; baserade på de vanligaste "svåra" frågorna när Malmö skall bygga den täta staden. Varje tema diskuteras inom två arbetsmöten, där fokus i varje möte läggs på att beskriva och definiera målkonflikter i både juridisk hänsyn och från hållbarhetssynpunkt, samt planeringsaspekter och ett genomförandeperspektiv. Härfter följer ett mer lösningsfokuserat angreppssätt, där både befintlig lagstiftning används, men också för att tydliggöra till exempel nya behov av juridiska manöverutrymmen och samsyn i tolkning och tillämpning på flera nivåer både inom kommun och stat.

Tema 3 och 4 handlade om samnyttjande och allmän platsmark, och denna delrapport slår samman de erfarenheterna då problematikerna och frågeställningarna är nära varandra.

3. Deltagare

Marléne Engström	Stadsbyggnadskontoret, projektledare
Ingalill Örn	Fastighets – och gatukontoret
Christian Röder	Fastighet – och gatukontoret
Maria Bengtsson Lindskog	Stadsbyggnadskontoret, bygglov
Kati Söndergaard	Stadsbyggnadskontoret, bygglov
Henrik Carlsson	Miljöförvaltningen, tillsyn
Anna Westberg	Stadsbyggnadskontoret, jurist
Magnus Carstam	Näringslivskontoret
Magnus Persson	Näringslivskontoret
Jennie Hügerth	Miljöförvaltningen, miljöstrategi
Julia Anshelm	Stadsbyggnadskontoret, bygglov
Mikael Ström Remin	Stadsbyggnadskontoret, plan
Per Larsson	Stadsbyggnadskontoret, SMA
Johann José Dani Selles	Miljöförvaltningen, tillsyn
Anne Brontér	Stadsbyggnadskontoret, plan
Linda Hassel	Fastighet och gatukontoret, LIMA
Inga Helgesson	Miljöförvaltningen, tillsyn
Tim Delshammar	Fastighets och gatukontoret
Caroline Larsson	Fastighets och gatukontoret
Tor Fossum	Stadsbyggnadskontoret, strategi
Kenneth Frykländer	Stadsbyggnadskontoret, strategi

4. Problemformulering och ansats till temat "Samnyttjande kräver en helhetssyn på staden"

Redan idag är platsbrist en begränsande faktor i utvecklingen av många städer. Utrymmet, inte minst inom allmän plats, ska räcka till många olika ändamål och funktioner varav vissa är enklare att kombinera och andra svårare. Gatan är redan idag troligtvis stadens mest samnyttjade utrymme. Den innehåller inte endast det uppenbara, nämligen fordon i rörelse, utan ska samtidigt hysa fotgängare och cyklister, ge plats för sociala möten och kommersiell aktivitet i kombination med växtlighet, gatubelysning och dagvattenavledning. Dessutom busshållplatser, parkerade fordon, utrymme för varulossning och en mångfald av underjordiska ledningar.

Text: Per Larsson, kommun-
doktorand Malmö stad/
Malmö Universitet

Genom ett pågående forskningsprojekt studerar jag samnyttjande av mark i den redan bebyggda och i anspråkstagna staden. Som empiriskt fält betraktas de möjligheter till flerfunktionellt nyttjande som skyfallsanpassning av stadsmiljön kan ge upphov till men också dess hinder och utmaningar.

Genom kostsamma översvämningar de senaste åren har flera städer blivit varse att anpassningar av stadsmiljön måste ske för att kunna hantera effekterna av ett förändrat klimat. Städernas parker och grönområden ges ny uppmärksamhet genom dess potential att uppta, fördröja och på sina håll även rena skyfallsvattnet. Stadens växtlighet får då också en tydligare ekonomisk betydelse. Numera är det inte bara vackert att blommorna blommar och att gräset är klippt utan helt plötsligt får gräsklippning en hydraulisk funktion. Samma sak gäller markens lutning, plantering av buskar och träd samt val av växtsorter. Eftersom de allmänna ytorna inte räcker till för att ta hand om hela stadens skyfallsregnvatten kommer även kvartersmarken att behöva spela en betydande roll.

*...vad får det kosta egentligen
att hålla grönskan vid liv...?*

En stor del av forskningen studerar Köpenhamn som efter att ha drabbats av flera riktigt allvarliga skyfall inlett ett långsiktigt arbete att skyfallsanpassa stadsmiljön. För detta förlitar man sig inte på traditionella rörledning utan rustar istället genom att skapa en parallell infrastruktur på markytan där de stora, hastigt uppkomna vattenmassorna kan fördröjas respektive forslas vidare på ett sätt som inte längre orsakar kostsamma skador. Situationen är givetvis inte unik för Köpenhamn utan känns igen från andra städer med det gemensamma att det ställer krav på att redan "upptagen" mark behöver anpassas för att ge utrymme för den nytillkomna funktionen. Vad som hittills verkar vara unikt



Trots de många gånger administrativa utmaningarna som har med organisering att göra verkar det dock finnas en samstämmig insikt, nämligen att marken inte kommer att räcka till för stadens alla behov och att vi därför inte längre har råd att nöja oss med en funktion åt gången.

för Köpenhamn är att de bestämt sig för att låta skyfallsanpassningarna inte bara fungera tillsammans med befintliga funktioner utan de tar tillfället i akt att skapa ytterligare nyttor för stadsrummen och stadens invånare. Där andra städer fokuserar på att undvika framtida översvämningar har Köpenhamn som ambition att samtidigt nyttja vattnet som en resurs, minska andelen hårdgjord mark, öka mängden stadsgrönnska och biologisk mångfald samt dessutom nyttja ombyggnaderna för att förnya stadsrummen. Man talar om drivkrafter i termer av ökad livskvalitet för stadens invånare, vilket naturligtvis också förpliktigar i form av att inkludera de boende och näringsverksamheter i processen.

I följande rapport syns bland samnyttjandets möjligheter att gynna samband och helhetsperspektiv som spänner över funktionella uppdelningar i staden. Klockt hanterat kan samnyttjande medföra ett resurseffektivt användande av befintliga markresurser att skapa långt flera nyttor än idag. Bland utmaningarna finns att fördela ansvar och kostnader för utförandet och den eventuellt fördröjda driften på ett hanterbart sätt. Men också frågor om vem nyttorna tillfaller och om det kommer att ske på någons bekostnad. Här träder de verkliga utmaningarna fram i form av kommunens förmåga till institutionell förändring så att en förbättrad helhetssyn och nödvändig innovation kan ges utrymme oberoende av dess sektoriella gränser.

Trots de många gånger administrativa utmaningarna som har med hur vi organiserar oss att göra blir det allt mer tydligt att marken inte kommer att räcka till för stadens alla behov och att vi därför behöver se hur funktioner kan fås att fungera tillsammans istället för att separeras. I en framtidsspaning kommer samnyttjande att vara det nya normala och tvärspektoriell samverkan ett nödvändigt verktyg för att uppnå klokt utformade mål som gynnar staden som helhet.

5. Vad säger juridiken?

I en detaljplan kan kommunen utfärda bindande föreskrifter om tillåten markanvändning, och det finns ingenting som hindrar att flera olika ändamål tillåts för en och samma plats. Det är tvärtom vanligt att flera användningsområden är tillåtna på kvartersmark, som t.ex. bostäder och handel.

Däremot går en skiljelinje mellan s.k. allmän platsmark och (privat) kvartersmark. Allmän plats (gata, torg, park) är just allmän, oftast med kommunen som ansvarig huvudman, och är plats som allmänheten fritt ska kunna nyttja. Utgångspunkten är att sådan mark inte kan användas för enskilda intressen. Det går alltså inte att spärra av en park för att använda den som förskolegård vissa tider på dygnet, och låta den vara öppen för allmänheten resten av tiden. Däremot är det ju ingenting som t.ex. hindrar förskolegrupper att nyttja en park liksom allmänheten i övrigt. Det är heller ingenting som hindrar en fastighetsägare att fritt låta sin privata kvartersmark nyttjas av allmänheten, såvida det inte sker på sådant sätt och i så hög utsträckning att fastigheten kan sägas ha fått en ändrad användning. I praktiken är gränserna mellan privat och allmänt tillgänglig mark mer diffusa än i strikt juridisk mening, exempelvis är det ju vanligt att allmänheten fritt kan beträda en skolgård i vart fall medan skolverksamhet inte pågår. Ett annat exempel är samfällig gång- och cykelväg, som kan upplevas och nyttjas som vilken allmänt tillgänglig gång-cykelväg som helst trots att det rent formellt är privat mark.

Att allmän platsmark inte får användas för enskilt ändamål är ingen absolut regel, inslag av användning för privata enskilda intressen förekommer utan att marken anses ha förlorat sin karaktär av allmän plats. Exempel är torghandel, kiosker och serveringar men även upplåtelse av parkeringsplatser för allmänheten.

Det går inte med nuvarande regelverk att bestämma att mark ska vara både allmän platsmark och kvartersmark. Sådan möjlighet hade också inneburit en juridisk utmaning med tanke på att det finns en rad rättigheter och skyldigheter kopplade till just allmän platsmark vad gäller inlösen av mark, ansvar för kostnader för ordnande av allmän plats m.m.

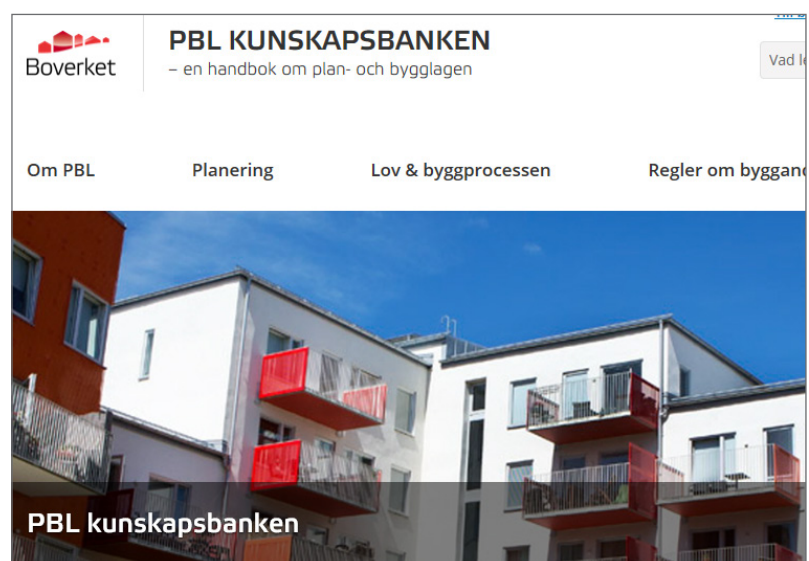
Vad gäller byggnadsverk så gäller enligt huvudregeln i PBL att det krävs tillstånd (bygglov eller i vissa fall teknisk anmälan) för uppförande eller ändring av byggnad och att detta tillstånd även inkluderar tänkt användning. Att användningen är viktig har bl.a. att göra med att det har

Kan lokalen sägas ha fått en ändrad användning trots att bostadsändamålet kvarstår, och ska relevanta krav enligt plan- och bygglagstiftningen vara uppfyllda för båda användningarna? PBL ger inget entydigt svar på dessa och liknande frågor.

betydelse för byggnadens påverkan på omgivningen, och att det kan påverka vilka krav man måste ställa på utformning och tekniska egenskaper. Därför är även väsentligt ändrad användning bygglovspliktigt, oavsett om ändringen innebär någon ombyggnation eller inte.

Något som kan sägas genomsyra regelsystemet i PBL är, även om det inte uttryckligen anges, att platser och byggnader har en given huvudsaklig användning och att det är denna man utgår från vad gäller bedömning om tillståndsplikt och bedömning om man kan få ett sådant tillstånd. Man kan inte få bygglov för att få bedriva viss annan verksamhet i begränsad utsträckning utan har man för viss lokal fått bygglov för ändrad användning från t.ex. bostad till kontor har man rätt att bedriva kontorsverksamhet i lokalen utan begränsningar till viss del av veckan, dygnet, et.c. och det utesluter dessutom den gamla användningen som bostad. Däremot kan man i mindre utsträckning bedriva annan verksamhet än den lovgivna utan att det anses som ändrad användning, man kan ju för att anknyta till exemplet ovan självklart ha ett kontor i sin bostad utan att det utlöser krav på bygglov.

Vad som lagstiftningen inte riktigt hanterar är situationen när man inte längre kan utskilja en tydlig huvudsaklig användning utan då lokaler används för flera olika ändamål i betydande omfattning. Ett exempel skulle kunna vara att man börjar använda en bostad som (en något större) förskola under dagtid som en kompletterande användning till bostadsändamålet.



6. Vad säger översiktsplanen?

Sammanfattningsvis framgår bland annat följande av Malmö stads översiktsplan, vilket är en viktig utgångspunkt för arbetet i Stadsutvecklingszoner.

Malmö ska vara en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar stad och en attraktiv plats att bo och verka i. Social balans och goda livsbetingelser innebär ett samhälle som ger förutsättningar för dagens och framtidens medborgare att skapa sig ett gott liv. Ekonomisk dynamik och hållbarhet betyder att staden och dess näringsliv kan utvecklas långsiktigt, skapa värden och ge inkomster och försörjning till malmöborna.

Ett resurseffektivt samhälle och ekologisk uthållighet innebär att på lång sikt säkerställa och tillfredsställa människors basbehov. Natur- och klimatgivna förutsättningar måste beaktas och ekosystemens produktionsförmåga bevaras. Det är av avgörande betydelse för Malmös utveckling att skapa en socialt balanserad stad med goda livsbetingelser för alla. Tydliga prioriteringar ska generera en robust stadsstruktur som präglas av närhet, som är tät och grön, som läker samman staden – socialt och fysiskt – och som ger goda förutsättningar för ett livskraftigt näringsliv, och därmed arbetstillfällen.

En övergripande prioritering är att Malmö främst ska växa inåt. Resurser ska sparas genom att bygga staden tätare. Malmö är en stad som kan vara "nära" ur flera olika synvinklar. Den täta staden ska vara flexibel och yteffektiv. Malmö ska byggas som en funktionsblandad stad för ett intensivt och rikt stadsliv.

Tillväxtfrämjande insatser för att bidra till välfärd för malmöborna, fler arbetstillfällen och försörjning har central betydelse för stadens utveckling. Plats ska ges för ett mångsidigt näringsliv. Fler mötesplatser behöver skapas och trygghet och jämställdhet i stadsrummet öka. God folkhälsa är en förutsättning för en positiv utveckling, för välfärd och för tillväxt.

7. Norra Grängesbergsgatan – vad händer när oseriösa fastighetsägare och verksamheter leder utvecklingen av den förtätade staden i fel riktning?

Praktiska exempel del 1:

Följande texter i avsnitt 7, 8 & 9 i de praktiska exemplen är skrivna och bearbetade av tillsynsinspektörerna på Miljöförvaltningen; Henrik Carlsson, Inga Helgesson och Johann José Dani Selles.

En förändring har pågått på Norra Grängesbergsgatan under en lång tid. Det som var tänkt och planerats som ett industriområde med grossister, verkstäder och tyngre industrier har utvecklats till något annat. Möjligheten att hitta lokaler med låg standard och medföljande låga hyror har bidragit till en utveckling som har präglats av kulturella verksamheter (konstnärsateljéer, föreningar, musikklubbar, etc.) och diverse mer eller mindre olagliga verksamheter (svartklubbar, verkstäder, detaljhandel, etc.). Att den tillsyn som utförs av staden (stadsbyggnadskontoret vad gäller bygglov, miljöförvaltningen vad gäller verkstäder, boende, livsmedelsföretag, etc.) inte fokuserat på denna utveckling har bidragit till en förstärkning av fenomenet.

Som Oskar Ponnert, konstnären som har drivit den populära bloggen om Norra Grängesbergsgatan, själv har uttryckt det är gatan "en av dessa icke-gator som glömts bort och blivit över, men som lever sitt eget liv på egna premisser vid sidan av de stora stråken."

Efter att miljöförvaltningen genomförde en inventering av Norra Grängesbergsgatan har det blivit tydligt att efterlevnad av detaljplan och bygglov är några av de stora problemen i området. Ett flertal verksamheter har etablerat sig i strid med planbestämmelser och misstänks till stor del ha bidragit till kriminalitet och osäkerhet i området. Utifrån detaljplanernas utformande är det inte möjligt för seriösa verksamheter att etablera sig på samma fastigheter utan att bryta mot krav eller reglering i Plan- och bygglagen och/eller Miljöbalken (livsmedelsbutiker, frisörer, möbelaffärer, etc.). En av anledningarna till detta är på grund av att området är planerat som ett industriområde och inte för blandad stadsbebyggelse, bland annat finns en större industri som regleras av Sevesodirektivet för att begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor för människor och miljö. Verksamheter så som livsmedelsbutiker, musikklubbar eller moskéer drar till sig ett mer eller mindre konstant flöde av människor vilket bör begränsas i ett industriområde med Sevesoanläggningar med tanke på industriolycksrisken. Det förekommer även olovliga bosättningar inom industriområdet.

I den blandade förtätade staden minskar avstånden och säkerhetsmarginalerna mellan olika verksamheter och mellan riskkällor och människor. Då specifika ytor ska samnyttjas kan närheten och interaktionen mellan människor och verksamheter bli ännu mer påtaglig. Detaljplanering kan ge goda förutsättningar för lyckat samnyttjande,

men erfarenheterna från Norra Grängesberg visar att det kan krävas tillsyn och ytterligare åtgärder för att säkerställa att samnyttjandet och uppblandade industriområden ska fungera i praktiken. Efterlevnad av bygglov och detaljplan är inte enbart viktigt för att undvika olägenheter och hälsa enligt miljöbalken, i en bygglovsprocess kontrolleras bland annat brandskyddet och nödutgångar för att garantera människors säkerhet. Sådana brister har man kunnat konstatera i flera fastigheter på Norra Grängesbergsgatan. Att verksamheter nyttjar ytor och byggnader för andra ändamål än de var avsedda för riskerar också att få större konsekvenser i den täta blandade staden än i en mer traditionellt uppdelad stad mellan verksamheter bostäder. Efterlevnad av detaljplan och bygglov är grundläggande för att den förtätade staden ska fungera, och en övergång till mer samnyttjande av markytor kommer med högsta sannolikhet leda till ett större behov av tillsyn från stadsbyggnadskontoret, räddningstjänsten och miljöförvaltningen.

Hur undviker vi onödig tillsyn?

Ett annat problem är att verksamheter som etablerar sig i strid med detaljplan riskerar att få felaktiga eller olämpliga myndighetsbeslut enligt annan lagstiftning än Plan- och bygglagen, vilket kan förstärka utvecklingen i fel riktning och även ta upp onödig myndighetstid.

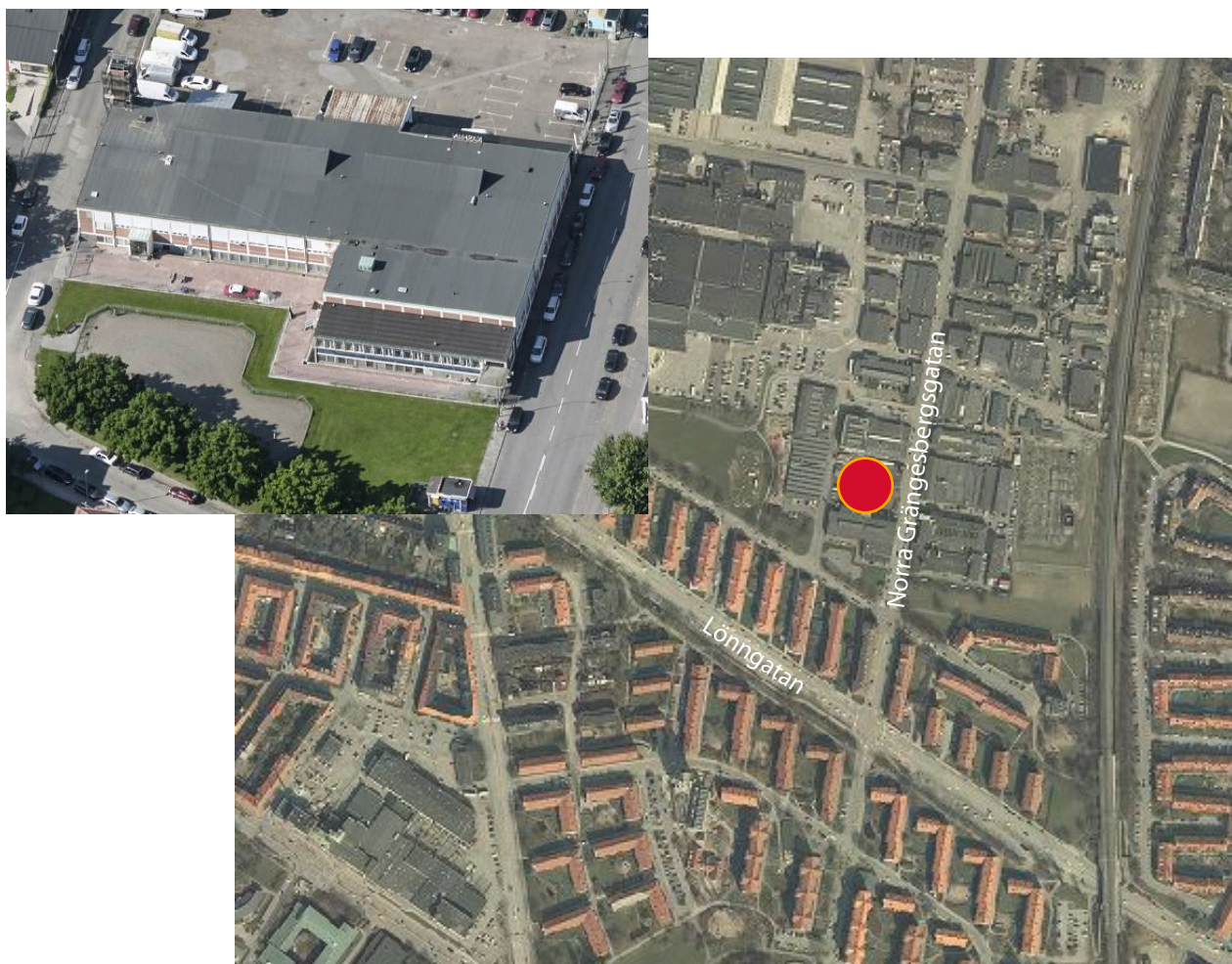
Miljöförvaltningen kan till exempel inte neka att registrera en livsmedelsverksamhet trots att den inte har bygglov eller ens är tillåten enligt detaljplanen. Detsamma gäller föreningslokaler, rökcaféer, boenden med mera.

För att problematiken på Norra Grängesbergsgatan ska undvikas behövs en tydlig vision för området, staden måste bestämma sig för vilken riktning gatan och dess verksamheter ska ta. Samordnad och effektiv tillsyn från staden är också en viktig faktor för att komma till bukt med problemen. Enklare tillgång till information, råd och hjälp för alla näringslivsaktörer- och kulturella verksamheter är även det en essentiell förutsättning för att få ordning på området och undvika att samma misstag upprepas någon annanstans i en snabbt växande stad.

*Exempel 1***FASTIGHETEN SPELET 13**

Ett exempel på en fastighet som tagit oväntad riktning är fastigheten Spelet 13. Fastigheten har ursprungligen rymt lager, förråd och bilverkstad i enlighet med detaljplanen. Flera ombyggnationer har sedan genomförts utan bygglov eller med bygglov beviljat för något annat ändamål. I nuläget hyser fastigheten i första hand verksamheter som strider mot detaljplanen inom främst detaljhandel (möbler, livsmedel, diverse inredningsartiklar, etc.).

Inom tillsynsprojektet Tryggare Malmö har Miljöförvaltningen, Stadsbyggnadskontoret, Räddningstjänsten Syd och andra tillsynsmyndigheter bedrivit omfattande tillsynsinsatser på verksamheter och företag på fastigheten som inte har rätt förutsättningar gällande bygglov, livsmedelssäkerhet, brandrisker och risker för miljö- och hälsa.



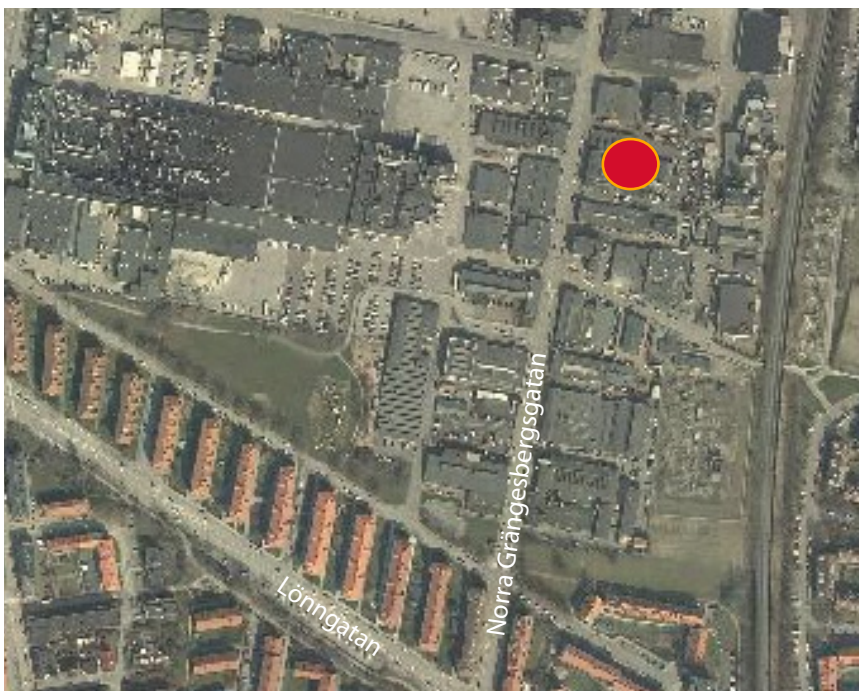
Exempel 2

FASTIGHET MASUGNEN 15

På fastigheten Masugnen 15 upptäckte tillsynsmyndigheterna i Tryggarne Malmö att en oseriös fastighetsägare byggt om delar av industrilokaler till bostäder. Miljöförvaltningen förbjöd bostäderna med hänsyn till orimliga hälsorisker från bristande ventilation, mögeltillväxt i lokalerna, trafikbuller, förorenad mark samt outredda risker från en Sevesoanläggning i nära anslutning till fastigheten. I beslutet tryckte även miljöförvaltningen på att området var ett industriområde med tyngre industri som inte var planlagt för bostäder.

Fastighetsägaren överklagade och anförde bland annat att det fanns bygglov som meddelats för fastigheten i samband med att denna uppfördes år 1946, och att det därmed finns rätt till bostäder i fastigheten. Fastighetsägaren framförde även att lägenheterna hålls i ett förhållandevis gott skick.

Länsstyrelsen avslag överklagandet och fastighetsägaren överklagade vidare till Mark- och miljödomstolen som den 20 november 2018 dömde enligt miljöförvaltningens beslut. Domstolen påpekade att planläggningen av området som industriområde i sig inte ger något stöd för att miljöförvaltningen ska besluta om förbud med stöd av miljöbalken, men att hälsoriskerna bedömdes vara så stora att ett förbud ansågs skäligt. Domstolen skrev bland annat:



”Mark- och miljödomstolen anser att nämnden i sin utredning har visat på flera omständigheter som tillsammans utgör tillräcklig grund för att göra bedömningen att fastigheten är olämplig som bostad och utgör en omedelbar fara för människors hälsa. Domstolen delar underinstansernas bedömning att det föreligger en betydande olägenhet i den mening som avses i 9 kap 3 § miljöbalken och att det inte är rimligt att förelägga om att bristerna ska åtgärdas.”

8. Erfarenheter från tillsyn av förskolegårdar och gårdar som samnyttjas i Malmö

Praktiska exempel del 2:

Genom miljöförvaltningens tillsyn ser vi olika former av samnyttjande av förskole- och skolgårdar i Malmö. De flesta fall av samnyttjande som vi blir varse om har kommit till stånd på grund av bristande tillgång till fria ytor. Det saknas en systematisk inventering och utvärdering av de olika samnyttjandeformer av utemiljöer som idag finns på förskolor och skolor i stan.

Vanliga utmaningar vid tillsyn

De flesta fall av samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar som vi stöter på i vår tillsyn är kopplade till utmaningar. De vanligaste problemen vi ser vid samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar är nedskräpning och rökning på gården vilket sker både under och utanför verksamhetstider. Nedskräpning kan även medföra en ökad risk för skadedjur så som råttor, vilket vi upplever som ett ökande problem på förskole- och skolgårdar. Skadegörelse, obehöriga på gården och drogförsäljning är också förekommande problem. Utmaningarna är som störst när samnyttjande sker i socialt utsatta områden. Dessa utmaningar kan även leda till att barn inte har samma frihet att utforska gården utan tillsyn av pedagogerna.

Andra utmaningar som har noterats vid samnyttjande är grindar som inte låses samt begränsad rådighet att påverka utformning och användning av gården. Samnyttjande av gårdar med boende har även lett till boende som klagat på ljudet från barn och elever.

Olika former av samnyttjande

Baserat på vår erfarenhet från tillsyn kan samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar beskrivas som planerade samnyttjanden, som en förskola som delar utemiljö med allmän plats, eller oplanerade samnyttjanden som skolor och förskolor som spontant används av allmänhet på kvällar och helger. Samnyttjande kan även vara otillåtna, exempelvis gårdar som används för drogförsäljning eller besöks trots att obehöriga ej har tillträde.

Samnyttjande av gården kan ske antingen under eller utanför förskolans/skolans verksamhetstider. Det mest vanliga scenariot i Malmö bland gårdar som samnyttjas under verksamhetstider är lägenhetsförskolor där förskolan och lägenheterna finns i ett och samma hus och gården delas mellan förskola och boende. Men samnyttjande under verksamhetstider kan även ske, exempelvis då en skola delar en del av sin gård med allmänheten.

Vad gäller gårdar som samnyttjas utanför förskolans eller skolans verksamhetstider så finns det säkert många exempel på detta som fungerar, till exempel där barn i området utnyttjar gården på kvällar och helger för att leka. Problematiskt samnyttjande blir dock lätt mer synligt, exempelvis när gården samlar gäng av ungdomar eller för direkt otillåtna aktiviteter.

Att använda taket är en typ av samnyttjande som blir allt vanligare. Ibland kan ytorna delas med boende eller vara avgränsade för sig själva. Utmaningar som vi ser på tak är begränsad vegetation och kvalitet på gården, blåsiga miljöer samt krav på logistik.



Svårigheter med lagstiftning och samnyttjande av gårdar

De finns en hel del svårigheter vad gäller lagstiftning och samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar.

Rökning

Enligt tobakslagen är det förbjudet att röka på en förskolegård eller skolgård vilket är problematiskt om ytorna ska samnyttjas med boende eller allmänheten. Vi ser stora problem med fimpas på gårdar som delas med boende. Det blir svårt för en fastighetsägare att förbjuda boende från att röka på sin egen gård samtidigt har fastighetsägaren ett ansvar att upplåta lokaler, inklusive utomhusmiljöer, som är lämpliga för sitt ändamål, d.v.s. rökfria miljöer. Vissa åtgärder som kan vara effektiva mot fimpas på marken, exempelvis fimphållare, kan samtidigt uppmuntra till rökning. Miljöförvaltningen har tillsynsansvar enligt tobakslagen men kan inte ta betalt för tobakstillsyn vilket medför att den tyvärr nedprioriteras även på förskole- och skolgårdar.

Nedskräpning

Nedskräpning är ett vanligt förekommande problem i samband med samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar. Nedskräpning är ett komplext problem och kräver oftast samordning mellan olika aktörer samt flera åtgärder samtidigt. Enligt 15 kap 30 § miljöbalken (MB) får ingen skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Problemet är att den som skräpar ner på en förskolegård eller skolgård oftast är okänd. I vissa fall kan nedskräpning kopplas till boende på en viss fastighet men det är oftast mycket svårare att peka ut de skyldiga individerna. När den som har skräpat ner är okänd kan

fastighetsägaren bära ansvaret för att det vidtas tillräckliga åtgärder, till exempel genom städrutiner. Men även om fastighetsägaren är engagerad och vidtar aktiva åtgärder kan det vara svårt att få nedskräpning att upphöra.

Många förskolor i Malmö undviker soptunnor för att dessa tyvärr alltför ofta saboteras eller eldas upp.

Sammanfattning

Samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar kan kopplas till problem som nedskräpning, rökning på gården, skadegörelse och olovliga tillträden. Dessa utmaningar begränsar ofta kvaliteten på gården samt barnens frihet att röra sig över ytorna. Vissa former av nedskräpning kan innebära en direkt olägenhet för barnens hälsa, exempelvis fimpas, avföring, krossat glas och kanyler.

Utgångspunkt baserad på våra nuvarande erfarenheter från skolor och förskolor

Samnyttjande av förskolor och skolor behöver ske utifrån barns/elevs villkor. D.v.s. barn/elever har rätt till en egen gård av hög kvalitet. Detta behöver säkras i första hand.

Om det är möjligt att säkra detta samtidigt som ytan kan används av andra utanför förskolans/skolans verksamhetstider kan det vara lämpligt med samnyttjande på gårdar. Men det krävs tydlig ansvarsfördelning, extra resurser och anpassade rutiner för bland annat städ och underhåll för att se till att gården är ren, trygg och i bra skick under hela tiden som elever/barn har rätt och tillgång till den. Tyvärr är dessa bitar oftast inte på plats.

Förslag på åtgärder

- » •Inventera och analysera befintliga former av samnyttjande av förskolegårdar och skolgårdar för att lära av våra misstag och framgångar.
- » Vi ser utvecklingsmöjligheter att designa gårdar så att de kan ha flera funktioner samtidigt. Till exempel bör en gård som har en lektyta och pedagogisk yta av hög kvalitet även kunna bidra till dagvattenhantering eller andra ekosystemtjänster som uppnås med mycket växtlighet.

9. Hur kan ekosystemtjänster, gröna och blå värden gynnas genom samnyttjande?

De tydligaste potentialerna miljöförvaltningen kan se med samnyttjande är lösningar för att nå god dagvattenhantering eller genom att etablera/bevara ekosystemtjänster med hjälp av olika användning i tid och rum. Malmö har en hel del exempel på naturområden som är kopplade till samnyttjande och som skulle kunna studeras närmare för att kunna effektivisera och utöka de positiva effekterna.

Praktiska erfarenheter del 3:



Förskolegårdar

Utmaningen för samnyttjande av förskolegårdar ligger i de ekonomiska och administrativa frågorna. Vem äger, vem har rådighet, och vem har skötselansvar över marken? I Malmö finns det exempel på förskolor som erbjuder andra målgrupper än förskolebarn att vistas på gården. Ett exempel är Hyllievångsskolan, en förskola i området Lugnet som delar utemiljö med en bostadsgård. Ett annat exempel är en förskolegård vid Södervärn som har en öppen grind på kvällarna och helgerna så att andra kan vistas på gården. Där finns det också möjlighet att plocka fallfrukt.

Ett problem med samnyttjande som uppmärksammades under avsnitt 2 i denna rapport är nedskräpning vilket måste hanteras innan barnen kan nyttja gården. På förskolan vid Södervärn har föräldrarna på frivillig väg löst nedskräpningsproblematiken med städning av gården enligt ett städschema. Det kan annars vara svårt att ta hand om driften av ytor för samnyttjande på ett bra sätt. Förskolor vill och bör inte behöva ta kostnaden för att t.ex. städa och plocka upp fimpar, burkar och matrester, men är de fastighetsägare kan ansvaret ändå hamna på dem till slut. Om samnyttjande av förskolegårdar ska utvecklas rekommenderas en närmare undersökning av exempel där det fungerar bra och vilka förutsättningar som bidrar eller försvårar det, samt vilka lösningar det finns.

Det finns potential för förskolor och skolor att bidra till Malmö stads utmaningar med dagvattenhantering. Många gårdar har gröna ytor som skulle kunna utvecklas för att ta hand om dagvatten och bidra till fler ekosystemtjänster, exempelvis biologisk mångfald eller funktioner som bullerdämpning, luftrening och pedagogik. Många skolor skulle också kunna plantera klättrande växter tillsammans med barnen för att etablera gröna väggar som i sin tur skulle kunna bidra till en rad olika ekosystemtjänster. Utbildning, rådgivning och skötsel är några frågor som måste lösas för att det ska vara möjligt.

Ett argument som ofta används emot skyfallshantering på ytor där barn vistas är risken för drunkning om stora vattenmängder samlas på ett och samma ställe. Detta är förstås en risk som måste hanteras och något som man inte kan bortse från. Det är dock viktigt att komma ihåg att fördröjning av så stora vattenmängder kommer ske relativt sällan, och med rätt planering kommer vattenmassorna sjunka undan inom ett dygn. De få dagar som nederbörden är så pass hög att vattenmassorna orsakar risk för drunkning är förmodligen vädret så pass dåligt att barnen ändå inte leker utomhus.

För att realisera de möjligheter som finns med samnyttjande av förskolegårdar behöver Malmö stad ha tydliga direktiv till fastighetskontoret och skolförvaltningarna där krav på tillhandahålllet av fler samhällsviktiga funktioner konkretiseras. Initiativ bör tas för att försöka reglera eller stimulera privata aktörer genom hyresavtal eller planbestämmelser där det är juridiskt möjligt. Andra förvaltningar än miljöförvaltningen har mer kompetens för att bedöma vilken typ av reglering och avtal som är genomförbara i praktiken.



Parker

Söderkullaparken i Malmö har skyfallsanpassats genom att en stor del av parken numera är nedsänkt. Dessa delar kan därmed översvämmas och lagra stora vattenmassor vid behov. Den här lösningen kan jämföras med att bygga underjordiska magasin som lagrar vattenmassor. Det är möjligt att använda underjordiska magasin, men de blir ofta dyrare och en mycket stor del av tiden kommer magasinerna stå tomma utan att fylla någon som helst funktion.

Enskifteshagen är en park i Malmö där en liten del har upplåtits till odling i pallkragar. Fördelarna är att parken blir mer levande och varierad, att grödorna gynnar pollinerare och andra insekter samt att odlingen bidrar till avslappning och pedagogik för de som använder den. Även de som inte aktivt deltar i odlingen får alltså fördelar av att odlingen bedrivs i parken. Det finns dock en risk att grödorna skördas av de som inte aktivt odlat dem, och i Enskifteshagen har odlarna uttryckt en frustration över att de grönsaker som de vårdat en hel säsong ibland stjäls av någon annan. Att sätta stängsel och låsta grindar runt odlingen är en lösning på problemet, men minskar samtidigt graden av samnyttjande. Ett annat bra exempel på stadsodlingar är den i Folkets park där en biodlingsförening har bikupor i närheten av stadsodlingen vilket leder till god symbios.

Slottsträdgården är ett exempel på en park med flertalet samhällsviktiga funktioner. Området utgör en social mötesplats, plats för pedagogisk verksamhet samtidigt som det finns många detaljer i området som bidrar till biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Ett annat exempel är skogsbiotopen i Varvsparken i Västra hamnen som bland annat erbjuder vindskydd och svalka som kan bidra till klimatanpassning.

Övriga möjligheter inom samnyttjande

Lekplatser kan bidra till god dagvattenhantering. Det finns gott om exempel på lekplatser och stadsparker som kan utnyttjas av olika målgrupper beroende på dags och årstiden och som samtidigt bidrar till ekosystemtjänster. Dammen i Folkets park används som isbana på vintern, plaskdamm på sommaren där även fåglar och insekter kan få vatten och bada, samt en hård yta under resten av tiden. Samtidigt bidrar det till en vattenmagasin vid skyfall. Det finns möjlighet att gestalta lekplatser som tar emot och inkorporerar vatten vid skyfall- att det blir en positiv upplevelse och lockar dit stadsbor när det regnar.

Ytor för parkeringsplatser har potential att nyttjas ännu bättre. Om inte de ersätts helt kan de integreras mer med genomsläppliga ytor för att bidra till stadens dagvattenhantering. Eventuellt skulle parkeringsplatserna kunna avspärras och göras om till lekytor på helgerna när behovet av parkering är mindre. Parkeringshus som inte nyttjas tillräckligt över tiden skulle kunna stängas och nyttjas för fritidsaktiviteter som skateboard och rollerblade.

Översta våningen på parkeringshus saknar ofta tak och är därför mindre populär bland bilägare. Det finns exempel från Berlin där den översta våningen på parkeringshus har omvandlats till en blandning mellan uteservering och parkmiljö, med träd, odling och olika sorters grönska. Ytan kan alltså omvandlas till en grön oas, ofta långt ovanför resten av stadens buller och luftföroreningar vilket ger en särskilt härlig upplevelse för de som vistas där.

Utegym skulle kunna anläggas på tak och kompletteras med solceller och grönska. Utegym kan gestaltas så att det blir en mötesplats för fler grupper, t.ex. med paviljong, grön infrastruktur, bord, lekställning till barn i närheten eller grillplats. Ytan bör kunna tjäna flera syften.

Hundrastplatser kan ha flera samhällsviktiga värden. Exempelvis bidrag till dagvattenhantering, stora fruktträd som gynnar biologisk mångfald, klimatanpassningsåtgärder. Hundrastplatser utgör också en social mötesplats. Ett bra exempel är när äldreboende planeras i närheten och de äldre får kontakt med djur och en mötesplats i utomhus miljö.

Förutom sitt självklara syfte erbjuder kyrkogårdar möjligheter till promenader, jogging samt en rad olika ekosystemtjänster, bland annat biologisk mångfald, tysta områden, dagvattenhantering, klimatanpassning.



De så kallade sommargatorna i Malmö är ett fint exempel på samutnyttjande, där gatorna sommartid används mer för människor och mindre för trafik, och vintertid tvärtom. Friisgatan var först ut under 2017, och efter ett positivt mottagande skapades fler sommargator 2018. Bilar och parkeringsplatser får istället ge plats åt utökade uteserveringar, viloplatser, grönska och dekorationer. Under vintern när människor kanske inte har samma behov och lust till att vistas i gaturummet så återgår gatorna till normalläge. Det här konceptet skulle kunna utökas ytterligare, vilket också skulle gynna den lokala handeln och föreningslivet i staden eftersom de får möjlighet att flytta ut i stadsrummet.

10. Reflektioner från temamöten – målkonflikter och utmaningar



"...Samnyttjande - vem bedömer om vad som är bra och dåligt? Gummibandet blir längre och längre - det blir svårt med tex frågan om "Hunddagis i industriområden" - om det inte regleras i planen - det hamnar i bygglovet - kunna förutsäga allt i bygglovet..."

"...Hur kan det se ut med bygglov om vi har en fastighet med ett ändamål som ändras över ett dygn. eller ett ändamål som förenar bostad och verksamhet som kanske gränsar till tillverkning, enklare industri..."

Enkelt kan man konstantera att den täta staden kräver andra lösningar än de städer som har större ytor att arbeta med i sin stadsutveckling. Att möta en växande befolkning med olika behov, ibland i en redan byggd stadsdel, kräver att man redan i väldigt tidiga skeden ställer rätt frågor och har med sig en verktygslåda som är så nära de realistiska och ekonomiska konsekvenserna man kan komma utan att ha hela bilden klar för sig.

Svåra planeringsfrågor och frågor om samnyttjande hamnar väldigt ofta i ett konkret genomförandeskede att handla mer om avtalslösningar mellan olika parter, än om att lösa en gemensam utmaning. Vid ett avtalsförfarande prioriteras andra premisser än kanske just det ursprungliga syftet med samnyttjandet av en gemensam fysisk yta.

Samnyttjande handlar inte heller bara om "trevlighetsfaktorer", det vill säga att en plats under ett dygn skall kunna inrymma aktiviteter för flera olika grupper, det kan också handla om betydligt fyrkantigare saker, som att rymma en nätstation, tillåta en kiosk, eller hantera större ingrepp som olika energilösningar (vindkraftverk).

Flera erfarenheter utifrån diskussionerna pekar på att funktioner som kräver samnyttjandelösningar men som inte alltid syns, eller är betydligt tråkigare än en multifunktion av en plats eller ett hus, tenderar att skjutas bort och måste hanteras i skeden som gör det besvärligt i efterhand. Det kan handla just om planering och hantering av till exempel nätstationer, ledningar under mark eller andra väldigt konkreta tekniska lösningar som krävs för att få staden att rulla dygnet runt.

Som texterna i detta PM visar finns även andra sidor av samnyttjande som inte alltid är vad som önskas i staden, och just svårigheterna kring att hantera oönskade konsekvenser av beteenden i staden som är svåra att styra, men som i efterhand måste regleras, blir en stor utmaning och är både kostsamt och tar stora resurser i anspråk.

I planarbetet är arbetet med kvartersmark och allmän platsmark verktyg för staden att fördela ansvar för vissa funktioner för byggherre/ beställare samt garantera allmänna funktioner som är till gagn för alla i staden. Vad skall lösas inom kvartersmark och hur kan den allmänna platsmarken hanteras i den täta stadsdelen som skall förtätas? En fråga som ofta kommit upp är hanteringen av parkeringsplatser, framförallt

besöksparkering, parkering för funktionsnedsatta samt bilpoolplatser. De två förstnämnda har varit ålagda för byggherren att lösa på kvarter-smark, dvs på sin "egna tomt", medan bilpoolplats önskats lösas i närhet av det nya huset. Malmö stad har arbetat fram en ny mobilitetspolicy för att hantera komplexiteten kring detta, (dock är den i skrivande stund ännu ej antagen politiskt).

Under diskussionerna har lyfts några exempel om när "sedvanliga" lösningar kring parkering inte fungerat rent praktiskt, då till exempel byggrätten varit tight, och parkering på kvartersmark ställts emot en fungerande innergård för andra funktioner till de boende. Hur löser man dessa konflikter och samtidigt förhåller sig till stadens vilja att kunna reglera gatan/den allmänna platsmarken? Här finns inga tydliga och enkla svar.

Ett annat motsatsförhållande i den täta staden är riktlinjerna för krav på uteyta för skolbarn. Här ryms ett flertal målkonflikter, i en högaktuell fråga. De fysiska ytorna blir svårare och svårare att tillgodse i samband med nybyggnation av förskolor och skolor, och nya lösningar med skolgårdar på tak, samnyttjande med parker, blir allt vanligare. Återigen blir samnyttjande en fråga om ansvar och även säkerhet; går det garantera trygga och säkra ytor vid samnyttjande av tex en befintlig parkmiljö?

Planeringsskedet strävar efter kreativa och positiva lösningar, men ofta hamnar man i ett svårlöst avtalsdilemma för drift och löpande förvaltning som landar i ren och krass ekonomi och inte utgår från vilka frågor kring den täta staden man i planeringsskedet försökte lösa.

"...kan vi hyra ut delar av den allmänna platsmarken för att reglera parkering i svåra byggrätter..?"

"... Kan tomträttsavtalen användas för att reglera funktioner som till exempel skyfallslösningar...?"

"...behövs det nya kommunalekonomiska lösningar? En specialpott för drift och underhåll till samnyttjande – alla berörda förvaltningar betalar in, så det inte blir en förhandlingsfråga om VEM som skall betala..."

11. Sammanfattning

Diskussionerna under de möten som pågått under de två temana Samnyttjande och Allmän platsmark har varit engagerade och lyft flera perspektiv inom stadsutveckling, allt från bostadsbyggande, kommunal service och näringslivsperspektiv.

Det har varit spännande diskussioner om äganderätter, initiativtagande, möjliga regleringar på privat och kommunal mark, ansvar och utmaningen med tillsynsarbetet enligt miljöbalken.

Ett ämne som också lyfts är det vi ofta hänvisar till som "mellananvändning" som också är en sorts samnyttjande. Oftast är det privat mark som gärna önskas en annan användning i "väntan på" utveckling av något slag. Detta är ett fenomen som kommer allt mer, där till exempel pop-odling, aktivitetsytor som parkour eller liknande upplåts under begränsad tid. Vidare kan vi se exempel där staden använder sin rätt att reglera allmän platsmark när man skapar tillfälliga "sommargator" av annars trafikerade stråk. Det kanske är enklare att reglera och upplåta allmän platsmark när det handlar om tillfälliga lösningar än mer permanenta förändringar, men som i sig kanske hade gagnat ett större syfte. En intressant diskussion som berörts flera gånger, men där det inte funnits några enkla eller raka svar.

Oavsett så tydliggör detta PMs tema ett stort spänningsfält – både positivt och negativt – som utvecklingen av den täta staden måste hantera. De politiska visionerna – om de är tydliga – skall skalas ner till väldigt tydliga strukturer, ofta fysiska objekt, som skall hantera en stor mängd konflikter av både ekonomisk och värderingsstyrd karaktär.

