PER LARSSON

SAMNYTTJAD MARK OCH URBANA ALLMÄNNINGAR

En fallstudie av skyfallsanpassning
i Malmö och Köpenhamn

**MALMÖ
UNIVERSITET**

SAMNYTTJAD MARK OCH URBANA ALLMÄNNINGAR

Avhandlingsserien

Migration, urbanisering och samhällsomvandling

Fakulteten för kultur och samhälle
Malmö universitet

Licentiatavhandling
Institutionen för urbana studier

© Copyright Per Larsson 2020

Foton och illustrationer: Per Larsson, där annat ej framgår.

Omslagsbild: Den studerade innergården vid Askøgade, Köpenhamn, utgör exempel på ett flerfunktionellt samnyttjande, där olika funktioner samsas om utrymmet. Gårdens utformning möjliggör temporär magasinering av skyfallsregnvatten i samnyttjande med lektyr och sociala mötesplatser av olika slag. Vattnet nyttjas dessutom för odlingsbäddar och för innergårdens rika växtlighet. Samnyttjandet av gården har luckrat upp fastighetsgränserna så att hela gården numera är tillgänglig för boende från alla trappuppgångar. Gårdsförnyelsen bidrar, såväl genom att avlasta va-nätet som genom sin strävan efter ekologiska kvaliteter och biologisk mångfald, till den omgivande staden i form av positiva externa effekter.

ISBN 978-91-7877-086-1 (tryckt)

ISBN 978-91-7877-087-8 (pdf)

DOI 10.24834/isbn.9789178770878

Tryck: Holmbergs, Malmö 2020

PER LARSSON

**SAMNYTTJAD MARK OCH
URBANA ALLMÄNNINGAR**

EN FALLSTUDIE AV SKYFALLSANPASSNING
I MALMÖ OCH KÖPENHAMN

Malmö universitet, 2020
Fakulteten för kultur och samhälle

Tidigare utkomna titlar i serien

1. Henrik Emilsson, *Paper Planes: Labour Migration, Integration Policy and the State*, 2016.
2. Inge Dahlstedt, *Swedish Match? Education, Migration and Labour Market Integration in Sweden*, 2017.
3. Claudia Fonseca Alfaro, *The Land of the Magical Maya: Colonial Legacies, Urbanization, and the Unfolding of Global Capitalism*, 2018.
4. Malin Mc Glinn, *Translating Neoliberalism. The European Social Fund and the Governing of Unemployment and Social Exclusion in Malmö, Sweden*, 2018.
5. Martin Grander, *For the Benefit of Everyone? Explaining the Significance of Swedish Public Housing for Urban Housing Inequality*, 2018.
6. Rebecka Cowen Forssell, *Cyberbullying: Transformation of Working Life and its Boundaries*, 2019.
7. Christina Hansen, *Solidarity in Diversity: Activism as a Pathway of Migrant Emplacement in Malmö*, 2019
8. Maria Persdotter, *Free to Move Along: The Urbanisation of Cross-Border Mobility Controls – The Case of Roma “EU-migrants” in Malmö*, 2019
9. Ingrid Jerve Ramsøy, *Expectations and Experiences of Exchange: Migrancy in the Global Market of Care between Bolivia and Spain*, 2019
10. Ioanna Wagner Tsoni, *Affective Borderscapes: Constructing, Enacting and Contesting Borders across the South-eastern Mediterranean*, 2019
11. Vitor Peiteado Fernández, *Producing Alternative Urban Spaces: Social Mobilisation and New Forms of Agency in the Spanish Housing Crisis*, 2020
12. Mimmi Bissmont, *Reducing household waste: A social practice perspective on Swedish household waste prevention*, 2020

Publikationen finns även elektroniskt,
se mau.diva-portal.org

*Till Kattis,
som också fått slita hårt under dessa år*

INNEHÅLL

FÖRORD	11
SAMMANFATTNING.....	13
SUMMARY	15
1. INTRODUKTION	18
1.1 Inledning	18
1.1.1 Bakgrundsbeskrivning och samhällsutmaningar	19
1.1.2 Problematisering.....	21
1.1.3 Begreppet allmänning inom forskningen	23
1.1.4 Översikt av centrala teman och begrepp i avhandlingen.....	24
1.2 Syfte och frågeställningar	27
1.3 Avhandlingens disposition	28
2. TEORIER.....	30
2.1 Teorier om governance.....	30
2.1.1 Institutionell teori.....	31
2.1.2 Offentliga styrmedel.....	39
2.1.3 Rationalitet från flera perspektiv	42
2.2 Teorier om allmänningar	47
2.2.1 Allmänningar.....	48
2.2.2 Infrastrukturalldmänningar	62
2.2.3 Urbana allmänningar	65
2.3 Sammanfattning och pragmatiskt präglad diskussion	73
2.3.1 Institutionella redskap	73

2.3.2	Kommunala rationaliteter och risk för suboptimering	74
2.3.3	Den urbana allmänningens dimensioner	76
3.	METOD	79
3.1	Metodologi	79
3.2	Jämförande fallstudie som forskningsmetod	83
3.3	Beskrivning av fallstudien	86
3.3.1	Forskningsprocessen	86
3.3.2	Urval av skyfallsprojekt	87
3.3.3	Insamling av material	88
3.4	Metodens begränsningar	97
3.5	Bearbetning av materialet	99
4.	INTRODUKTION TILL FALLSTUDIE OM SKYFALLSANPASSNING	102
4.1	Om skyfall och dagvatten	102
4.1.1	Effekterna av skyfall och ett förändrat klimat	102
4.1.2	Om dagvatten och det allmänna ledningsnätet	104
4.1.3	Ansvar och juridiska förutsättningar för skyfall och ledningsnät	106
4.2	Om markägande, planering och juridik	109
4.2.1	Markägande och externa effekter	110
4.2.2	Markanvändning och fysisk planering	114
4.2.3	Samnyttjandets juridiska verktyg	121
4.3	I gränslandet mellan offentligt och privat	122
5.	SAMNYTTJANDE GENOM SKYFALLSANPASSNING I MALMÖ	128
5.1	Policy, strategier och mål	128
5.2	Skyfallsplanens genomförande i Malmö	134
5.2.1	Samordningsgruppen för skyfall	135
5.2.2	Planprocesserna bevakar helheten	135
5.2.3	Genomförandet inom kvartersmark	137
5.3	Genomförandets utmaningar	137
5.4	Skyfallsanpassningens ekonomiska förutsättningar i Malmö	140
5.5	Skyfallsanpassningar - exempel från Malmö	143

5.5.1	Fall inom allmän plats: Söderkullaparken	144
5.5.2	Fall inom kvartersmark: Augustenborg	148
5.6	Kännetecknande för skyfallshantering i Malmö	155
5.6.1	Kombinerad markanvändning	156
5.6.2	Organisatorisk ledning och samordning	156
5.6.3	Invånarmedverkan	158
6.	SAMNYTTJANDE GENOM	
	SKYFALLSANPASSNING I KÖPENHAMN	159
6.1	Policy, strategier och mål	159
6.2	Skyfallsplanens genomförande i Köpenhamn	164
6.2.1	Center for klimatilpasning	164
6.2.2	Byfornyelsesloven	165
6.2.3	Områdesförnyelser	165
6.2.4	Gårdsförnyelser	168
6.3	Genomförandets utmaningar	170
6.4	Skyfallsanpassningens ekonomiska förutsättningar i Köpenhamn	172
6.4.1	Finansiering via skatt eller va-taxa	173
6.4.2	Investering och anläggande	175
6.4.3	Anpassningar inom kvartersmark	176
6.4.4	Drift	177
6.5	Skyfallsanpassningar - exempel från Köpenhamn	181
6.5.1	Fall inom allmän plats: Tåsinge Plads och Bryggervangen	181
6.5.2	Fall inom kvartersmark: innergården vid Askøgade	189
6.6	Kännetecknande för skyfallsanpassning i Köpenhamn	193
6.6.1	Kombinerad markanvändning	193
6.6.2	Skyfallsanpassning inom kvartersmark	194
6.6.3	Organisatorisk ledning och samordning	195
6.6.4	Invånarmedverkan	195

7.	JÄMFÖRELSE AV MALMÖ OCH KÖPENHAMN UTIFRÅN SKYFALLSANPASSNING AV STADSMILJÖN	197
7.1	Fallstudierna i ett institutionellt ljus	197
7.1.1	Institutionell förändring	197
7.1.2	Institutionell tröghet mot förändring	202
7.1.3	Implementering av institutionell förändring	206
7.2	Styrmedel för planernas genomförande	211
7.3	En skyfallsanpassad stadsmiljö som en gemensam angelägenhet	216
8.	SAMNYTTJANDE PÅ GRÄNSEN MELLAN OFFENTLIGT OCH PRIVAT	224
8.1	Urbana allmänningar som objekt och process	224
8.1.1	Objekt: Det skyfallsanpassade dagvattenssystemet	224
8.1.2	Process: Invånarmedverkan utvecklar stadsrummen	226
8.2	Samnyttjandets möjligheter utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv	227
8.3	Hinder för samnyttjande utifrån ett kommunalt institutionellt perspektiv	229
8.3.1	Det snäva sektorsperspektivet	229
8.3.2	Den strikta uppdelningen mellan offentlig och privat mark	230
8.3.3	Betydelsen av styrmedel	233
8.4	Avslutning	235
	LITTERATURFÖRTECKNING	238

FÖRORD

Utgångspunkten för denna avhandling har varit ett forskningsprojekt kallat ”När kommunerna sätter forskningsagendan” (NärKomm) vilket möjliggjordes med stöd av Formas och inleddes hösten 2015. Projektets överordnade intention var att studera vilken organisatorisk påverkan som kan komma av att anställda vid kommunen, så kallade praktiker, utför forskning på deltid parallellt med att de fortsätter sitt ordinarie arbete inom kommunen. Fyra doktorander anställda vid tre skånska kommuner ingick i studien. Forskningsämnena valdes med utgångspunkt i doktorandernas individuella yrkeskompetens och i samklang med de strategiska utmaningar som fanns inom respektive kommun. För min del sammanföll Närkomm med en drivkraft att utforska allmänningens potential i en nutida kontext, ett forskningsuppslag jag sedan tidigare hade sparat i byrålådan.

Forskningen har bedrivits vid Malmö universitet, institutionen för urbana studier, parallellt med tjänsten som lantmätare vid den kommunala lantmäterimyndigheten i Malmö stad. Studierna har genomförts mellan åren 2016-2020 under god handledning av professor Katarina Nylund, biträdd av universitetslektor Peter Parker. Jag är mycket tacksam för det tålamod som de visat genom goda råd och kritisk blick på textmaterialet samt de givande och stundtals heta diskussioner som uppstått vid våra mångtaliga handledningsmöten. Stort tack även till arkitekt Tyke Tykesson från stadsbyggnadskontoret som bidragit med ett välgörande ifrågasättande vid dessa tillfällen och även i övrigt bidragit med kloka tankar. Det har onekligen inneburit något av en kulturkrock att låta akademi och praktik mötas under så långsiktiga och konkreta former som forsknings-

studier utgör, men inte desto mindre givande och värdefullt för båda parter. Ämnet diskuteras vidare i metodkapitlet.

Forskningens analytiska arbete har tagit betydelsefulla språng i samband med de akademiska seminarier som hållits, framför allt 50%-seminariet där lektor Dalia Mukhtar-Landgren bidrog med mycket användbara synpunkter och råd. Även lektor Lukas Smas kommentarer vid 90%-seminariet gav uppmuntran och bidrog till en tydlig inriktning för avhandlingsarbetets slutförande.

SAMMANFATTNING

I avhandlingen analyseras möjligheter och hinder för samnyttjande av mark utifrån en fallstudie av skyfallsanpassning i Malmö och Köpenhamn. Som bakgrund står de klimatutmaningar i form av ökad framtida nederbörd och risk för översvämningar som städerna ställs inför, tillsammans med en tilltagande konkurrens om marken från allt fler behov. Fallstudien jämför hur de båda städerna planerat för och tagit sig an skyfallsanpassningen av befintliga stadsmiljöer. Fallstudiens huvudsakliga intresse utgörs dock inte av skyfallsanpassning som sådan, utan denna nyttjas främst för att ta reda på kommunernas inställning till möjligheten att samnyttja mark, samt vilka reella svårigheter samnyttjandet medför.

Analysen av fallstudien sker med hjälp av governance-teorier där ett flertal institutionella hinder belyses såväl på strukturell nivå som inom det praktisknära genomförandet. Jämförelsen mellan städerna gör det tydligt att de institutionella förutsättningarna för samnyttjande ser olika ut, men att olikheten också förstärks av kommunernas förmåga att nyttja styrmedel för att möjliggöra skyfallsanpassning genom samnyttjande av mark. Analysen använder även teorier om allmänningar och urbana allmänningar för att belysa institutionella strukturer för samnyttjande av mark utan äganderättsliga anspråk.

Avhandlingen har resulterat i att kunna beskriva två olika former av samnyttjande i termer av urban allmänning. Den första formen beskriver allmänningen som ett objekt och belyser i synnerhet materiella och institutionella aspekter. I samband med att ett stort antal markområden inom såväl kvartersmark som allmän platsmark anpassas att avlasta det allmänna va-ledningsnätet vid skyfall, bildas ett nätverk som kan besk-

rivas som en urban allmänning. Denna form av urban allmänning utgör ett objekt som sammanfogas genom dess funktionella samband men behåller ett diversifierat ägande och förvaltning. Den andra formen beskriver den urbana allmänningen som en process där möjligheten till samnyttjande inom allmän platsmark föranleder inkluderande invånarmedverkan. Genom invånardeltagande och uppmuntran till initiativtagande i den egna stadsdelen tillför samnyttjandet sociala värden till stadsrummet i form av trivsel, trygghet, tillhörighet och andra uttryck för livskvalitet. Denna invånarmedverkan utgör tydliga uttryck för den urbana allmänningen som process samtidigt som själva objektet, stadsrummet, kan fortsätta att räknas som endera en offentlig resurs under kommunal förvaltning eller en gemensam resurs under privat förvaltning.

Avhandlingens slutsatser beskriver samnyttjandets möjligheter som en till stora delar utforskad potential att finna synergier och funktionell integration mellan olika markanvändningar och funktioner i stadsrummet. Med ett resursbaserat synsätt ses samnyttjande av mark som ett verktyg att överbrygga fastighetsindelning och de planerade användningsgränserna utan att äventyra egendomsrätten eller planinstrumentets intentioner. Det resursbaserade synsättet ger också samnyttjande möjlighet att låta såväl allmän platsmark som kvartersmark bidra med kvaliteter till staden genom positiva externa effekter.

Samnyttjandets huvudsakliga hinder utifrån fallstudierna beskrivs från ett kommunalt institutionellt perspektiv med de tre faktorerna: ett snävt sektorsperspektiv, en strikt uppdelning mellan offentlig och privat mark samt betydelsen av styrmedel.

Slutsatsen är att det finns goda möjligheter att berika städernas stadsrum med fler och mer integrerade funktioner genom att utveckla samnyttjande av mark. Denna omställning ställer emellertid krav på ett förhållningssätt av tvärsektoriell samverkan och institutionell förändring.

SUMMARY

Based on a case study, comparing the municipal storm water adaptation plans and its recent implementation in the twin cities of Malmö and Copenhagen, the dissertation analyse the possibilities and practical challenges of combined use of urban land. The continuing process of urban densification, where urban land is seen as a strictly limited and often contentious resource, accompanied by the challenge of climate change through an expected increase of precipitation and risk of urban flooding, provides the background for this study. The ultimate concern, however, is not on storm water adaptation as such, but on the opportunities and obstacles to combine different uses of land within the same area, and how local governments approach this issue.

In the analysis, governance theories are used to elucidate obstacles to combined use of land on structural level as well as within its practical realisation. A comparison between the cities demonstrates that the institutional preconditions for combined land use differ, but also, that the difference is reinforced by the ability of the local governments to make use of public policy instruments in order to implement storm water adaptation through combined use of land. The analysis also draws upon commons theory and theories of urban commons. These fields of research have similarities with combined use of land regarding the need of institutional structures to govern land management without claiming ownership.

Furthermore, the dissertation describes two forms of combined use of land in terms of urban commons. The first form views the urban commons as an object highlighting its material and institutional aspects.

Here, the urban commons forms a network of both public and private property, each one adapted to bring relief to the common sewage system, in order to avoid it from being flooded in case of cloudbursts. This form of urban commons constitutes an object where its parts are associated through its functional relatedness, but keeps its diverse ownership and management. The second form describes the urban commons as a process, where the opportunity to combine different land uses opens up for inclusive participation from the citizens. Through initiatives from citizens and encouragement from the municipality for citizens to participate in the planning of public space, social values are created and added to the local community. Values such as well-being, sense of security and belonging as well as other aspects of liveability. This citizen participation produces expressions of the urban commons as a process, while the object itself, the physical urban space, will continue to be regarded either as a municipally owned public resource, or as a common resource within private ownership.

The opportunities of combined use of land is described in the dissertation as a largely uncharted potential to seek synergies and functional integration between land uses and functions in the urban space. Looking from a resource-based perspective, combined use of land is seen as a tool to bridge boundaries in the urban space. Both boundaries that are created through planning, and those created through division into property units, although, without challenging the rights of ownership nor the intentions of physical planning. Through the resource-based perspective, combined use of land is able to equip both public space and private property with opportunities to contribute with qualities to the city, that is, positive external effects.

The main obstacles, as extracted from the case studies, are explained from a municipal institutional perspective and contains three main elements: a narrow sectional perspective, a strict division between public and private land, and the importance of public policy instruments.

The dissertation concludes by indicating rich opportunities for both local governments and private property owners to develop urban space through developing combined use of land. This requires institutional

change towards collaboration and cooperation, not the least within the municipal organisation itself, where land can be considered the scarce resource it is, and therefore needs to be shared and used as beneficially as possible.

1. INTRODUKTION

I denna introduktion förklaras forskningsämnets bakgrund, relevans och aktualitet. Dessutom klargörs centrala begrepp samt forskningens syfte och huvudsakliga frågeställningar.

1.1 Inledning

Genom den pågående urbaniseringen med förtätning av stadsmiljöer i kombination med återkommande skyfall som följd av klimatförändringarna ställs många städer inför nya sorters utmaningar. Skyfall kännetecknas av ett så intensivt regnande att ledningssystemet för dagvatten överbelastas så att regnvattnet orsakar översvämningar. Problemet kan hanteras på olika sätt, men för att undvika kostsamma materiella skador behöver vattnet tas omhand på ett kontrollerat sätt. De minst kostsamma lösningarna bygger på att skapa utrymme för regnvatten i stadslandskapet, genom att dammar kan expandera eller sänkor och ytor kan bilda tillfälliga bassänger, i kombination med att vattenmassor leds undan via skyfallsanpassade gator. Eftersom den nya funktionen att ta hand om skyfallsvatten måste infogas i den befintliga stadsmiljön, där i stort sett allt utrymme redan är i anspråkstaget, behöver marken användas flerk funktionellt genom att den samnyttjas.

I denna avhandling används skyfallsanpassning av den befintliga stadsmiljön för att belysa behov av en förändrad syn på markutnyttjande i den täta staden där nygamla begrepp som samnyttjande, flerk funktionalitet och allmänning utforskas i ljuset av skyfallsanpassade stadsmiljöer. Studien avser främst att åskådliggöra möjligheterna och problemen med att samnyttja mark, men avser också studera den urbana allmän-

ningens funktion att kunna etablera gemensamt nyttjande. Valet att använda skyfallsanpassning som empiriskt tema beror främst på dess omfattande och akuta behov av utrymme inom den befintliga stadsbebyggelsen, men också för att dess nyttjande av offentliga platser involverar både kommunen och allmänheten som väsentliga aktörer. Avhandlingsarbetet hämtar sin empiri från den planering och genomförande av skyfallsanpassning som pågår i Köpenhamn och Malmö, med utvecklingsarbetet i Köpenhamn som en internationell spjutspets. Studien bygger alltså på en komparativ fallstudie där städernas skyfallsanpassningar analyseras utifrån ett kommunalt perspektiv på de möjligheter och hinder för samnyttjande som skyfallsfrågan ger upphov till.

1.1.1 Bakgrundsbeskrivning och samhällsutmaningar

På grund av städernas kontinuerliga expansion, såväl utöver sitt omland som genom förtätning inom den redan bebyggda staden, har mark kommit att utgöra en begränsad och alltmer eftertraktad resurs. På senare år har därför obebyggd mark, inte minst jordbruksmark, börjat betraktas som en resurs som det ställs krav på att hushållas med (Länsstyrelsen i Skåne, 2015). Nutida stadsplanering föredrar överlag stadsutveckling genom förtätning inuti den bebyggda staden framför att bebygga bördig jordbruksmark i stadens utkant. En sådan förtätning innebär i hög utsträckning en stadsomvandling där mark och byggnader skiftar ändamål. Obebyggda tomter och underutnyttjade stadsrum bebyggs, omoderna verksamhetsområden i gynnsamma lägen omvandlas till bostadskvarter. I denna anda av tillväxt genom förtätning pågår en kamp om marken för olika ändamål, där vissa röster menar att bostadsbebyggelse har ett större värde än grönska och rekreation medan andra hänvisar till att parkerna och de gemensamma utrymmenas funktion blir än viktigare när staden förtätas och får fler invånare (Hofstad m.fl., 2015). Städernas förtätning leder nämligen till att arealen offentliga ytor per invånare sjunker när befolkningen ökar, att träd och annan växtlighet på naturligt vattengenomsläppliga ytor får ge vika för vattenavvisande hustak, asfalt och betong. Å andra sidan medför ofta omvandling av tidigare industriområden att tidigare avstängda markområden tillgängliggörs, att tidigare nedsmutsad mark renas samt att betong och asfalt bryts upp och planteras med växtlighet. Röster höjs för att spara på marken genom att bygga högt, men då detta förvisso innebär ett effektivare markutnyttjande ge-

nom fler bostäder eller arbetsplatser per kvadratmeter markyta, så ställer det samtidigt krav på att samhällsservice och infrastruktur behöver dimensioneras efter den ökade befolkningstätheten. En tätare stad innebär en större konkurrens om marken, där fler och mer omfattande behov gör anspråk på det återstående utrymmet.

Genom skyfallens kännbara konsekvenser har behovet av klimatanpassning aktualiserats som en brådskande samhällsutmaning, vilket gör att myndigheter på såväl lokal som nationell nivå nu söker efter lösningar. Internationellt samstämmig forskning, samlad och sammanställd av FN:s klimatpanel, IPCC, visar att det pågår förändringar av klimatet¹ som tar sig uttryck i ändrade väderleksmönster, ökande medeltemperatur i luften och haven, havsnivåhöjningar samt ökande nederbördsmängder inom vissa regioner medan andra upplever torrare väderförhållanden. Klimatforskningen arbetar bland annat med att ta fram prognoser och scenarier för hur klimat- och väderbetingelserna kan tänkas se ut i olika delar av världen inom olika tidshorisonter. Dessa scenarier anpassas och förfinas i takt med att ny kunskap kommer fram. Då väder- och klimatutvecklingen är beroende av en mängd interagerande faktorer så kan forskningen inte med bestämd noggrannhet fastslå omfattningen av klimatförändringarna. Osäkerheten består bland annat i vilken temperaturhöjning som kan väntas och exakt vilka konsekvenser som denna förändring kommer att medföra. Dessutom innebär dessa förändringar en svårförutsägbar variation av lokala och regionala skillnader som ytterligare komplicerar förutsägelserna och klimatberäkningarna. För Skandinavien del pekar prognoserna mot en kraftig ökning av nederbörden under vintermånaderna medan regnen under sommaren förväntas ge mindre regnmängder men oftare komma i form av kraftiga regn (City of Copenhagen, 2011: 13f), vilket de gamla ledningssystemen inte är konstruerade att kunna hantera.

---

¹ Enligt IPCC:s rapport AR5, avser begreppet klimatförändringar sådana förändringar av klimatets tillstånd som kan identifieras (till exempel med statistiska metoder) genom förändring av medelvärde och/eller variabilitet, och som kvarstår under en längre tid, vanligen decennier eller längre. Klimatförändringar kan bero på naturliga interna processer eller på extern påverkan som solcykler, vulkanutbrott och långvariga antropogena, d.v.s. av människan påverkade, förändringar av atmosfärens sammansättning eller av markanvändning. (SMHI, 2014:12)

1.1.2 Problematisering

Redan idag förekommer samnyttjande av mark för att skapa nyttor mellan fastigheter vilket främst har betydelse i en lantlig kontext där detta nyttjas för gemensamma anläggningar i brist på offentlig infrastruktur. Behovet av att samnyttja mark för att skapa gemensamma nyttor kan dock vara ännu större i den täta staden, där även människor och aktörer som inte är markägare skulle kunna ta del av nyttorna. När dessutom brist på mark angivits som ett återkommande problem under intervjuer och workshopar inom denna forskning uppstår frågan varför inte samnyttjande av mark är mer utbrett i staden. Ämnet har betydelse för såväl offentlig som privatägd mark, där samnyttjandets syfte kan skilja sig åt genom att avse olika ändamål och omfatta olika sorters aktörer. När det kommer till att hantera gemensamma problem på en skala som innefattar stora delar av en stad anses kommunen av effektivitetsskäl vara mest lämpad att samordna lösningar. Kommunen har dessutom rådighet över offentlig mark över hela staden vilken kan utgöra en resurs i fråga om samnyttjande. Sammantaget gör detta att sökandet efter samnyttjandets hinder, men också dess möjligheter mycket väl kan ta sin utgångspunkt i kommunen och dess institutionella struktur.

Svensk lagstiftning har sedan lång tid gjort samnyttjande av mark möjligt fastigheter emellan. Det juridiska synsättet utgår ifrån markägandet och fastighetens behov i ett huvudsakligen förvaltningsbaserat synsätt. Detta synsätt blottlägger en rättviseproblematik när markanvändningen avser staden och dess begränsade markresurser, nämligen att samnyttjande av mark endast kan komma markägare till godo. Om istället ett resursbaserat synsätt används, där mark betraktas som en resurs med potential att ge flera simultana nyttor, finns potential att utveckla staden inte bara för markägarnas behov utan för alla som lever och verkar där (Harvey, 2013), vilket väcker frågor om hur samnyttjande förhåller sig till forskningsområdet urban commons (urbana allmänningar). Det saknas alltså kunskap om ett resursbaserat synsätt, där markens nyttjande inte nödvändigtvis behöver förhålla sig till administrativa gränser och dessutom kan fördelas mellan flera funktioner och aktörer. Samnyttjandets potential att bidra till en kombination av gemensamma och enskilda behov i en stad är inte ordentligt belyst. Inte heller de frågor som har

med förutsättningar för samnyttjande av mark att göra, såsom behovet av samordning eller kommunens roll som möjliggörare.

Forskningen om urbana allmänningar har hittills varit upptagen av frågor om gemensam förvaltning av befintliga markanknutna resurser (Lehavi, 2004; Foster, 2011) och mer eller mindre visionära bilder av hur nyskapande urbana allmänningar kan utformas och förvaltas (Foster och Iaione, 2018). Inom litteraturen om urbana allmänningar saknas däremot ett perspektiv som beaktar samnyttjande mellan enskilda fastigheter och offentlig mark i syfte att förbättra gemensamma resurser i form av funktioner eller anläggningar. Detta resursbaserade synsätt gör det möjligt att tala om urban allmänning som *objekt* utifrån att marken i staden är möjlig att samnyttjas som en i viss utsträckning gemensam resurs.

Teorier om urbana allmänningar angränsar till frågor om fysisk planering på flera sätt. Både planeringsteorier och teorier om urbana allmänningar har ägnat stor kraft åt att diskutera invånarnas möjligheter att delta i och påverka utformningen av den lokala stadsmiljön. Men där planeringsteorin oftast har sitt fokus på möjligheterna att påverka genom offentliga planeringsprocesser (Bäcklund och Mäntysalo, 2010), går teorierna om urbana allmänningar ett steg längre och diskuterar möjligheterna att invånarna kan bidra till att utforma och förvalta den egna stadsmiljön och därigenom skapa en tillhörighet till de vardagliga stadsmiljöerna. På så sätt visar litteraturen om urbana allmänningar att de urbana allmänningarna även kan beskrivas i termer av en *process*, vilka på olika sätt inkluderar människors medverkan (Borch och Kornberger, 2015; Foster och Iaione, 2018).

Genom att samnyttjande av mark både relaterar till en process av gemensamt handlande och delaktighet och till nyttjandet av markresurserna som objekt är det möjligt att använda allmänningsteorier tillsammans med institutionell teori för att öka kunskapen om förutsättningarna för samnyttjande.

1.1.3 Begreppet allmänning inom forskningen

Allmänningar kan beskrivas utgöra ett ”institutionaliserat delande av resurser mellan medlemmar av en samhällsgemenskap” (Madison et.al. 2014: 2 i Foster och Iaione, 2018: 3) Forskning kring allmänningar är ett relativt nytt fält och har huvudsakligen skett utifrån ekonomiska och samhällsvetenskapliga perspektiv med fokus på landsbygdens behov där de så kallade traditionella allmänningarna huvudsakligen utgår ifrån naturresurser såsom betesmarker, skogar, fiskevatten, grundvattenakvifärer, bevattningssystem, floder, sjöar och hav. Det vill säga sådana naturresurser som av olika skäl inte privatiserats och därför har behövt hitta former att ges en långsiktig gemensam förvaltning. Genom samhällets förändringar, med bland annat tilltagande urbanisering, har allmänningar och samfälligheter på landsbygden alltmer kommit att förlora i betydelse, åtminstone i västvärlden, medan intresset för allmänningar i staden, de urbana allmänningarna, tilltagit och kontinuerligt funnit nya tillämpningsområden.

Allmänningar och samfälligheter utgör en företeelse som historiskt sett har säkrat tillgänglighet till gemensamma resurser på landsbygden, medan kommunalt markägarande garanterat allmän tillgänglighet i staden. I staden har allmänningsbegreppet på flera sätt omskapats för stadens förhållanden till att bli något annat, nämligen urbana allmänningar². Inom forskning om urbana allmänningar anses offentliga platser, såsom parker, gator och torg, utgöra de huvudsakliga exemplen på urbana allmänningar när dessa förvaltas gemensamt, i kontrast till en centralstyrd kommunal förvaltning (Lehavi, 2004: 2f; Foster, 2011: 1). Harvey hävdar att offentliga platser alltid varit förknippade med offentlig centralstyrning och att allmänningen därmed utgör något annat (Harvey, 2013: 72) medan Euler, Helfrich, Bollier m.fl. menar att begreppet offentlig kan innebära en variation av gemensamma förvaltningsformer och ifrågasätter därmed att begreppen offentlig och kommunal används synonymt (Bollier och Helfrich, 2012: xi ff; Helfrich, 2012: 69ff; Euler, 2016: 99). Under vissa förutsättningar räknas även annan samhällsservice såsom infrastruktur för vatten- och avloppsledningar och allmänna transportmedel, kommunala skolor, badhus, bibliotek och idrottsanlägg-

---

² Det svenska begreppet *allmänning* ger, då det inte så ofta används i urbana sammanhang, en något ålderdomlig association vilket inte helt svarar mot det engelska begreppet *urban commons*. I hopp om att kunna medverka till att modernisera begreppet håller jag fast vid det svenska begreppet *urban allmänning*. Se avsnitt 2.2 för en beskrivning av begreppens användning i denna avhandling.

ningar in bland urbana allmänningar (Lehavi, 2004), men bara i det fall skötsel och drift utförs av någon annan kollektiv organisationsform än genom den kommunala förvaltningen (se även Rydin, 2013: 182ff).

Synen på vad som skall vara under gemensam förvaltning har varierat över tid och mellan olika länder. Under vissa tider har kommunens ansvarstagande varit omfattande, medan vikande kommunala ekonomiska resurser eller politiska ställningstaganden under andra tider lett till att ansvar för skötsel i viss utsträckning överförs på grupper av fastighetsägare. Studier av urbana allmänningar inom en anglosaxisk kontext ger relativt stort utrymme åt förvaltningen av allmänna parker där staden, såsom formell markägare och förvaltare, på olika sätt medvetet överlåter åt medborgarinitiativ eller sammanslutningar av fastighetsägare att ansvara för skötsel och underhåll (Foster, 2011; Lehavi, 2004). Även om de skandinaviska länderna genom sin starka kommunala styrning fortfarande tar ett betydligt större ansvar för skötseln av allmänna platser än i exempelvis anglosaxiska länder så minskas inte sällan budgetutrymmet för förvaltning av offentlig mark även där. I kommuner där avfolkning är ett faktum sker detta på grund av vikande skatteunderlag, medan det i tillväxtområden sker genom att den pågående urbana utbyggnaden av områden för bostäder inte alltid åtföljs av en motsvarande ökning i förvaltningsanslag för offentliga platser.

Med ökat fokus på behovet av samnyttjande kommer invånarnas medverkan sannolikt att öka i betydelse. Vid jämförelser mellan Sverige och Danmark i denna avhandling blir det tydligt i hur olika grad stadens invånare anförtros inflytande och tillåts att medverka som en resurs i utformningen och förvaltningen av offentliga platser. Avhandlingens studie av det skyfallsanpassade dagvattensystemet identifierar bland annat en ny typ av urban allmänning som bygger på ett funktionellt samnyttjande mellan det allmänna va-ledningsnätet och skyfallsanpassningar inom såväl allmänna platser som enskilda fastigheter.

1.1.4 Översikt av centrala teman och begrepp i avhandlingen

Samnyttjande av mark är avhandlingens mest centrala begrepp och innebär att flera olika funktioner kan samexistera inom ett och samma begränsade markområde. Detta samnyttjande kan ske på flera sätt, bland

annat genom en funktionell samverkan där flera funktioner kan beredas utrymme inom ett gemensamt område utan att detta inskränker på de andras funktionalitet.

Bild 1. Hylliebadets tak utgör väderskydd, hyser lokal energiproduktion samt regnvattenfördröjande och uppvärmningsdämpande vegetation. (foto: Glacell)

Ett annat perspektiv på samnyttjande är att mark och utrymmen utnyttjas på olika sätt, eller av olika aktörer, över dygnets timmar, veckans dagar eller olika tider av året. Samnyttjande kan även syfta till att ta tillvara potentialen hos restmark som blivit över genom att andra funktioner etablerats.

Bild 2. Nyttjande av restmark för dagvattenhantering i kombination med biotoper vid Svågertorpsavfarten i Malmö. (foto: Malmö stad)

Samnyttjande kan även sträva efter att utnyttja synergier mellan verksamheter eller funktioner där rena fördelar kan dras av det utrymme eller tillfälle som ställs till förfogande.

Bild 3. Rålis skejtpark drar nytta av det väderskyddade läget under Lilla Västerbron i Stockholm. (foto: Holger Ellgaard)

Samnyttjande kan ske med en eller flera aktörer inblandade men i detta forskningsprojekt är den mer komplexa formen, med flera aktörer, mest intressant. Samnyttjande förekommer även med flera tillämpningar än nyttjande av mark, såsom samnyttjande av lokaler, verktyg, fordon av olika slag, men dessa tillämpningar befinner sig utanför avhandlingens avgränsning. Begreppet samnyttjande används synonymt med ordet samutnyttjande som förekommer i somliga refererade källor. Distinktionen syftar främst till att betona nyttjandet samt att motverka den negativa konnotation som ordet utnyttja kan bära.

Flerfunktionalitet är synonymt med begreppet multifunktionalitet och innebär på liknande sätt som samnyttjande att ge utrymme för fler än en funktion åt gången. Skillnaden i jämförelse med samnyttjande består i att flerfunktionalitet betonar funktionen snarare än nyttjandet och att aktörernas betydelse utelämnas helt.

Skyfallsanpassning är ett samlingsbegrepp för en anläggning eller annat anordnande av stadsrummet med syfte att lindra konsekvenserna av ett skyfall. I avhandlingens sammanhang syftar skyfallsanpassningar till att komplettera ett konventionellt ledningssystem så att dess kapacitet skall räcka till.

Förvaltningsbaserad syn på mark innebär ett konventionellt förhållningssätt till mark där det är ägaren, vare sig privat eller kommunal, som ensam förfogar över marken inom fastighetens gränser och normalt inte upplåter nyttjande för någon utomstående aktör eller funktion.

Resursbaserad syn på mark innebär ett perspektiv där mark inom ett stadsrum ses som en sammanhållen resurs vars nyttjande inte begränsas till parallella markanvändningar eller av att marken är indelad på olika sätt. Utifrån ett resursbaserat synsätt utgör alltså vare sig plangränser eller fastighetsgränser nödvändigtvis hinder för markutnyttjandet. Istället är markägarna nyckelaktörer i att möjliggöra att markresursen kan samnyttjas på ett flerfunktionellt eller gränsöverskridande sätt.

Begreppen *allmänning* respektive *urban allmänning* beskrivs närmare under avsnitt 2.2.

1.2 Syfte och frågeställningar

Forskningens syfte är att öka kunskapen om förutsättningarna för samnyttjande av mark i den täta staden genom en jämförande fallstudie av skyfallsanpassning i Malmö och Köpenhamn.

Såväl Malmö som Köpenhamn uttrycker i sin skyfallsplanering en ambition om flerfunktionell markanvändning vid skyfallsanpassningen av stadsmiljön i den täta staden. Dessa ambitioner har resulterat i olika grader av samnyttjande i de genomförda pilotprojekten och aktualiserat följande frågeställningar.

- På vilka sätt skapar befintliga kommunala institutioner möjligheter och hinder för samnyttjande av mark vid skyfallsanpassning av stadsmiljön i Malmö och Köpenhamn?

- Hur kan samnyttjande av mark vid skyfallsanpassning beskrivas som en urban allmänning och vad medför ett sådant synsätt för kommunal förvaltning av gemensamma resurser?

1.3 Avhandlingens disposition

I det andra kapitlet ges en orientering inom avhandlingens huvudsakliga teoridelar. Dessa utgörs av governance och allmänningar. Governance-teorin motiveras av avhandlingens fokus på kommunen och avgränsas till institutionell teori och offentliga styrmedel. Med utgångspunkt i den institutionella teorin beskrivs även begreppet rationalitet och ges en breddad teoretisk betydelse. Dessa delar kommer främst till användning som verktyg vid analysen av det empiriska materialet. Teoridelen om allmänningar förklarar de grundläggande problemen med gemensamt handlande samt härleder en teorimodell som förklarar samnyttjande utifrån markanvändningsförhållanden i staden. I kapitlet presenteras vidare tre olika teoretiska skolor inom den samtida urbana allmänningsslitteraturen, vilka läggs till grund för avhandlingens avslutande diskussion.

Det tredje kapitlet redogör dels för forskningens metodologiska ståndpunkt med utgångspunkt i min bakgrund som praktiker och kommun-doktorand, dels för genomförandet av den internationella komparativa fallstudien som avhandlingens forskningsmetod.

Avhandlingens empiriska del utgörs av kapitel fyra, fem och sex, vars inledande kapitel syftar till att ge en grundläggande förståelse för klimatproblematiken och städernas behov av skyfallsanpassning. Dessutom ges en översiktlig orientering om fysisk planering samt den fastighetsjuridik som berör samnyttjande och gemensamt handlande. Det femte och sjätte kapitlet redovisar fallstudierna för skyfallsanpassningar inom Malmö och Köpenhamn. Kapitlen inleds storskaligt med respektive stads policy och strategier med avseende på klimat, skyfall och ambitioner för stadsrummens utveckling. Därefter beskrivs pilotprojektens genomförande med fokus på de möjligheter och svårigheter som har med flerfunktionalitet och samnyttjande att göra.

I kapitel sju jämförs och analyseras de båda städernas hantering av skyfallens utmaningar. Det visar sig att städernas skyfallsanpassningar skiljer sig väsentligt åt, både vad gäller strategier för anpassningens omfattning och innehåll och vad gäller tillgängliga redskap i form av styrmedel för att uppnå de mål man föresatt sig. I analyskapitlets senare del diskuteras det skyfallsanpassade dagvattensystemet i termer av en urban allmänning på ett sätt som tidigare inte skildrats. Även Köpenhamns långtgående process av invånarmedverkan jämförs med principer för en urban allmänning.

I det avslutande åttonde kapitlet diskuteras forskningens slutsatser med utgångspunkt i syfte och forskningsfrågor. Kapitlet inleds med en diskussion om betydelsen av att samnyttja mark för att kunna kombinera enskilda och gemensamma behov i staden, följt av ett resonemang om vad ett sådant synsätt kan medföra för kommunal förvaltning av gemensamma resurser. Vidare en diskussion om samnyttjandets institutionella möjligheter och hinder med avseende på kommunens roll som samordnare och möjliggörare.

2. TEORIER

Kapitlet redogör för de båda teorifälten governance respektive allmänningar, vilka används för att belysa samnyttjande av mark som avhandlingens centrala analysobjekt. Det inledande avsnittet om governance berör teorier om institutioner och offentliga styrmedel vilka nyttjas för att förstå framför allt kommunernas agerande i förhållande till samnyttjandets möjligheter och hinder. Avsnittet om allmänningar lägger en grund för olika former av förvaltning av gemensamma resurser och visar genom en teoretisk modell de sammanhang där samnyttjande kan vara möjligt. Teorier om infrastrukturallmänningar och urbana allmänningar anknyter till temat för den empiriska studien och bidrar till att synliggöra samnyttjande som möjlighet samt att lyfta fram stadsplaneringens sociala dimension. Kapitlet avslutas med en diskussion som beskriver hur governance och urbana allmänningar relaterar till varandra utifrån ett resonemang om rationalitet. Diskussionens fokus ligger på kommunen som en betydelsefull institutionell aktör, vilken såväl kan möjliggöra som hindra samnyttjandets bidrag till stadens utveckling genom sitt resursbaserade sätt att betrakta mark.

2.1 Teorier om governance

Det engelska begreppet governance är mångfacetterat och låter sig inte fångas endast genom ordet *styrning* som en svensk direktöversättning skulle ge. Istället är governance tillämpligt för utvecklingsprocesser inom en rad olika samhällsområden och sätts gärna som reaktion och alternativ till centralstyrning, vilket motsvaras av engelskans *government*. Genom att ersätta *government* med *governance* betonas en förändrad syn på det offentligas roll i en komplex värld. Det vill säga hur staten och kommu-

nerna rör sig från centralistisk styrning till ett mer interaktivt utbyte präglat av ett ”ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga” (Hedlund edt och Montin edt, 2009: 7). Orsaken till att centralstyrningen hamnat i bakgrunden är att det numera finns många fler aktörer som påverkar frågor vilka tidigare uteslutande sköttes av det offentliga. Även inom det offentliga har en differentiering och marknadsanpassning skett genom bolagsbildningar, outsourcing och en större samverkan i gemensamma frågor, såsom exempelvis kommunalförbund. Denna utveckling har förskjutit makten över beslutsfattandet åt marknadsaktörernas håll, inte minst vad gäller stadsutveckling.

Det finns flera syften med att i avhandlingen använda teorier om governance. Utifrån det ena perspektivet handlar det om att i analysen av det empiriska materialet förstå hur kommunen förhåller sig till sina olika roller inom stadsutveckling. Förenklat beskrivs dessa roller å ena sidan som den institutionella kontext till vilken lokal stadsutveckling behöver förhålla sig och, å andra sidan, till kommunens roll som möjliggörare och central aktör i att medverka till lösningar på aktuella samhällsutmaningar. Till detta nyttjas institutionella teorier. Utifrån det andra perspektivet syftar kapitlet till att beskriva och förstå de styrmedel och verktyg som kommunen har till sitt förfogande för att påverka såväl invånarna och andra externa aktörer som olika delar av den egna kommunala organisationen. För detta använder jag teorier om offentliga styrmedel.

2.1.1 Institutionell teori

Institution är ett svårfångat begrepp som i sin mest grundläggande form kan sägas syfta till att skapa stabilitet och mening till socialt liv inom olika delar av samhället (Scott, 2014: 56f). Institutionalisering utgörs både av en process som utspelar sig över tid och av en uppsättning sociala arrangemang vilka givits ett särskilt erkännande. Det rör sig om sociala mönster som genom kontinuerlig reproduktion lever vidare i självgående sociala processer. (Zucker, 1977: 718, i Scott, 2014: 143) Begreppet tar sig delvis olika uttryck inom olika delar av samhället och skiljer sig därmed åt mellan exempelvis samhällsvetenskap, ekonomi och juridik. I denna avhandling behandlas begreppet huvudsakligen utifrån en samhällsvetenskaplig förståelse.

Den amerikanske sociologen W.Richard Scott har ägnat mångårig forskning åt relationen mellan organisationer och deras institutionella miljö. Hans bok *Institutions and organizations* har en bred forskningsförankring och nyttjas som ett standardverk inom genren. Scott beskriver institutioner som mångfacetterade, hållbara sociala strukturer vilka är relativt motståndskraftiga mot förändring (2014: 57). Denna motståndskraft, eller tröghet, formas och består genom en ständigt pågående kraftmätning mellan uppehållande krafter och förändrande krafter, vilket leder till att den kontinuerliga förändring som ändå sker av institutioner normalt sett kännetecknas av en långsam stegvis process. Påverkanskrafterna till denna förändring består till stor del av inre processer orsakade av konflikter och inre motsättningar. Institutioner kan emellertid också skakas av yttre påverkan i form av exempelvis finansiella kriser, katastrofer eller krig, vilket kan få den institutionella förändringen att ta stora steg på kort tid. (Scott, 2014: 58) Det kan identifieras flera kategorier av institutioner, såsom staten/kommunen, olika samhällsgemenskaper³, olika professioner, företag, marknaden, religion och familjen vilka sinsemellan skiljer sig åt på flera olika sätt. Inte minst genom sina respektive källor för legitimitet och auktoritet, eller de sorters normer och kontrollmekanismer som nyttjas. (Thornton and Ocasio i Scott, 2014: 90f) Genom att det förekommer olika kategorier av institutioner representerade inom en organisation kan det uppstå spänningar och konkurrens. Scott exemplifierar med de krockar som uppstått genom införande av marknadslogik och styrmetoder från företagsvärlden inom sjukvården, universitetsvärlden och bland offentliga myndigheter (Scott, 2014: 91), vilket bland annat återspeglas genom de modeller för offentlig styrning som går under benämningen New Public Management.

Institution respektive organisation

Vid studier av offentliga organisationer kan begreppet institution lätt likställas eller förväxlas med organisation, vilket riskerar att leda till en förlust av den dynamik som bidrar till att förklara organisationers beteenden. Inom institutionella teorier beskrivs tre huvudsakliga synsätt på hur institutioner och organisationer relaterar till varandra:

---

³ Scott använder här det engelska begreppet communities.

1) En sorts spelplansanalogi där institutionernas huvudsakliga funktion är att skapa spelregler medan organisationerna utgör de egentliga spelarna som i sin verksamhet behöver förhålla sig till de institutionella reglerna (North, 1990: s. 4ff; Scott, 2014: s. 182). Enskilda organisationer kan förvisso påverka reglerna genom lobbying och politisk påverkan, men grundläggande förhåller sig organisationer genom anpassning till de institutionella strukturerna och regelverken.

2) Institutioner ses som de institutionella former och system som skapar styrstrukturer för den aktuella verksamheten, exempelvis genom att premiera ekonomiskt effektiva transaktioner. Till skillnad från det första synsättet utgörs de institutionella formerna främst av organisationens egna strukturer, rutiner och procedurer. Inom detta synsätt betonas de regulativa elementen med fokus på strukturer inom den individuella organisationen, snarare än att beakta övergripande förhållanden och externa regelverk utanför organisationen själv. (Williamson 1975, 1985, 1994 i Scott, 2014: 182f)

3) Enligt ett mer sociologiskt präglat synsätt anses distinktionen mellan organisationer och dess institutionella miljö inte vara av så stor betydelse då strukturer och processer på organisationsnivå snarare återspeglar samhälleliga strukturer i omvärlden. Att på detta sätt mer eller mindre jämställa organisation och institution grundas på synen att självständiga organisationer består av likartade strukturer vilka inte i första hand är anpassade efter de lokala behoven och efter vad som vore effektivt för att hantera dessa, utan istället följer en sorts rationalitet som ter sig likartad inom olika professionella fält. Det förekommer på så sätt institutionaliserade sätt att organisera och bedriva sjukvård respektive offentlig förvaltning, tillverkningsindustri etc. vilka varken är beroende av den lokala eller ens den nationella kontexten. (Scott, 2014: 183)

Det perspektiv som används i avhandlingen bygger huvudsakligen på det andra synsättet där kommunen som organisation till stor del är styrd av hur man valt att organisera sig samt de processer, rutiner och normer som arbetats fram. Dessa institutionella element underlättar naturligtvis arbetet men medför också svårigheter att tillägna sig innovation och strukturella förändringar. Perspektivet behöver också kompletteras med

en medvetenhet om att de kommunala processerna även står i en kontext av yttre institutionell påverkan genom exempelvis lagstiftning och yttre regelverk, vilket påminner om det första synsättet.

Scotts analytiska ramverk

Ett av Scotts mer framträdande bidrag har varit att utarbeta ett analytiskt ramverk varigenom institutioner kan beskrivas, se bild 4 (Scott, 2014: 59ff). Detta ramverk beskrivs genom tre institutionella system med sina respektive uttryck av mekanismer, logik och vad som kännetecknar dess legitimitet m.m. Enligt Scott innehåller de regulativa, normativa och kultur-kognitiva institutionella systemen sammantaget ”de centrala byggstenarna för institutionella strukturer vilka anger de elastiska fibrer som värnar hur vi beter oss mot varandra och som bidrar med en tröghet mot förändring” (Scott, 2014: 57).

1) *Regulativa system*; lagar, regler, avtal, rutiner, standarder, beräkningsmodeller, mandat m.m.

2) *Normativa system*; normer, mål, allmänintressen m.m.

3) *Kultur-kognitiva system*; tillit, riskbedömningar, föreställningar, uppfattningar om egen roll/ansvar.

Ramverket kan nyttjas för att identifiera och beskriva hur den institutionella stabiliteten är uppbyggd, d.v.s. vilken kombination av regulativa, normativa och kultur-kognitiva uttryck som bäst beskriver en aktuell företeelse. Det kan också nyttjas för att belysa motsättningar och konflikter som uppstått mellan systemens olika uttryck i syfte att förklara behov av institutionell förändring. Scott betonar nämligen att institutioner inte bara fungerar som stabiliserande faktorer i samhället utan själva också hela tiden genomgår förändringar. (Scott, 2014: 58f)

	1 Regulative Formell, regelstyrd	2 Normative Normativ, förebildlig	3 Cultural-cognitive Kultur-kognitiv föreställning
Basis of compliance <i>Grund för efterlevnad</i>	Ändamålsenlighet, att främst nå uppsatta mål	Social skyldighet/ förväntan	Självklarhet, given förståelse gemensam förförståelse
Basis of order <i>Grund för ordning</i>	Formella regler, rutiner	Bindande förväntningar	Grundläggande plan, system
Mechanisms <i>Mekanismer</i>	Tvingande, styrande	Normativ; som sig bör	Efterliknande, imiterande
Logic <i>Logik</i>	Instrumentell, med syfte att leda till	Lämplighet, passande, tillämpbar	Ortodoxi, autenticitet, auktoritet, traditionalism
Indicators <i>Indikatorer</i>	Lagar, regler, sanktioner	Yrkessed, certifiering, ackreditering	Gemensam världsbild, delad handlingslogik, "isomorfism"
Affect <i>Känslomässiga uttryck</i>	Rädsla, osäkerhet, skuld	Skam alt. stolthet	Förvissning alt. förvirring
Basis of legitimacy <i>Grund för legitimitet</i>	Juridiskt sanktionerad	Moraliskt styrd	Begriplig, igenkännbar, kulturellt understödd

Bild 4. Scotts analytiska ramverk "Three Pillars of Institutions" organiserat som tre institutionella system (kolumner) med respektive uttryck (rader). Ramverket nyttjas för att beskriva institutionell påverkan på organisationers beteende utifrån olika uttryck som sammanförs till tre huvudsakliga kategorier (Scott, 2014: 56ff), egen översättning.

Stabilitet och förändring

I en föränderlig omvärld utsätts institutioner ständigt för förändrande krafter. Det kan vara samhällsliga behov som har förändrats och som ställer krav i en förnyande riktning genom exempelvis tider av intensiv migration eller en tilltagande förståelse för klimatförändringens effekter på stadsmiljön. Dessa förändrande krafter utmanar de uppehållande krafterna genom att påkalla förnyelse, anpassningsbarhet och nytänkande. Det finns många exempel på hur yttre påverkan givit upphov till dramatiska institutionella förändringar, men vanligare är ändå att förändringarna sker som en stegvis process vare sig denna utgör en respons på omvärldsförändringar eller på inre motsättningar och spänningar som måste hanteras. (Scott, 2014: 58f) I en komplex verklighet behöver institutionernas strukturer å ena sidan kontinuerligt vidmakthållas genom att på olika sätt reproduceras och å andra sidan genomgå förändring. Reproduktion sker genom att samsyn på olika sätt skapas, exempelvis när kunskap och rutiner förs vidare till nyanställda. Men en kontinuerlig process av förändring behövs också för att inte institutionerna skall komma att betraktas som otidsenliga och irrelevanta. Teknisk utveckling och nya generationers förändrade beteenden och livsmönster kan vara

orsak till att lagstiftning och institutionella rutiner behöver förnyas liksom andra typer av anpassningar till en förändrad omvärld (Scott, 2014: 151ff). Inom organisationer uppfattas förändring vara svårt och innehålla risker (2014: 151) men betraktas också i viss mån vara nödvändigt för att undvika stagnation, vilket i vissa fall utgör ett ännu större hot mot organisationens vitalitet (Scott, 2014: 166f). Det finns dock alltid en inboende tröghet mot förändring, vilket kan härledas såväl till de institutionella systemen som till mänskliga psykosociala aspekter.

Betydelsen av att kommunicera och förankra förändring

För att förändringar skall slå igenom och spridas inom en organisation krävs aktiva insatser. Scott pekar på forskning som visar betydelsen av att inom organisationer såväl kommunicera det meningsfulla i att genomföra förändringar av gängse rutiner som att anslå resurser för deras implementering (Trank & Washington 2009 i Scott, 2014: 154f). Begreppet *diffusion* handlar om spridning av institutionell förändring såsom implementering av olika slags innovation eller ett förändrat arbetssätt. Diffusion beskrivs av DiMaggio och Powell (1983, i Scott, 2014: 158) genom olika mekanismer som kan indelas i *tvingande*, *normativa* och *efterliknande* vilka var för sig identifierar krafter och motiv för att nya strukturer och beteenden skall införlivas. Mekanismerna går att relatera till de tre pelarna i Scotts analytiska ramverk (2014: 158ff).

Legitimitet

I beskrivningen av det analytiska ramverket betonar Scott det centrala begreppet *legitimitet* (2014: 71ff). Legitimitet i betydelsen trovärdighet och socialt godtagande utgör en grundläggande social förutsättning för organisationer att kunna utöva en fungerande verksamhet. Enligt Suchmans definition garanteras legitimiteten hos aktörer av att dessa agerar inom ramarna för socialt konstruerade system av normer, värderingar, föreställningar och definitioner. Detta system utgör det institutionella ramverk inom den kontext som organisationen befinner sig (Suchman, 1995: 574f; Scott, 2014: 71). Betydelsen av legitimitet är erkänd men det råder däremot delade meningar om hur den uppstår. Tidigare betraktades ledarskap och auktoritet som centrala faktorer (Weber i Scott, 2014: 71) medan uppfattningen under senare decennier har svängt till att istället betona i vilken utsträckning organisationens mål och värderingar

överensstämmer med vad som allmänt sett uppfattas vara accepterat för den verksamhet som bedrivs (Scott, 2014: 72f). Det finns otaliga exempel på hur organisationers formella mål stått i konflikt med kultur-kognitiva värderingar i det omgivande samhället och därmed utlöst en förtroende- och legitimitetskris som drabbat de aktuella organisationerna. Svårigheten och balansgången uppstår när värderingarna skiljer sig åt mellan olika grupper till vilka organisationen, eller dess företrädare vänder sig (Scott, 2014: 72). Vissa applåderar medan andra kritiserar. Nytankande som antagits som gängse praxis inom en professionell bransch kan exempelvis stöta sig med allmänhetens uppfattning, vilket kan exemplifieras av hur en nutida stadsplanerings syn på mobilitet i en allt tätare stadskärna står i kontrast mot de delar av den bilkörande allmänheten som uttrycker ilska och oförståelse över hur utrymmet för bilkörande och parkering alltmer reduceras i stadens centrala delar.

Utifrån en institutionell förståelse för förändringsprocessernas tröghet är det av största betydelse att värna legitimiteten vid införandet av förändringar eller innovationer. Det kan vara fråga om förändringar inom en kommunal förvaltning eller hur kommunen kommunicerar förändringar med allmänheten i någon stadsutvecklingsfråga. Johnson, Dowd och Ridgway (2006) har jämfört olika perspektiv på legitimitet och kommit fram till att införandet av förändringar kräver en process i fyra steg för att kunna bygga upp legitimitet med syfte att förändringen skall kunna tas emot. Processen består av *innovation*, *lokal validering*, *diffusion* samt *generaliserad validering*. För att nya åtgärder skall kunna erhålla legitimitet behöver de först bli lokalt accepterade, och därefter, när de blivit mottagna, förstådda och socialt uttolkade som ett faktum, kan de tas emot och implementeras i andra lokala sammanhang för att ytterligare reproduceras (Johnson et al, 2006: 60f, i Scott, 2014: 72f).

Anpassning till komplexitet och omvärldsförändringar

Svårigheter mellan sektoriellt orienterade aktörer uppstår ofta som konflikter mellan flera legitima intressen alternativt en högre nivå av komplexitet än man är van vid att hantera. Organisationer förhåller sig till omvärldsförändringar och oförutsedd komplexitet på olika sätt, vilket gör att Kraatz och Blocks nedanstående klassificering i fyra typer av bemötanden kan öka förståelsen för vad ett visst beteende handlar om.

Kraatz och Block anger som möjliga strategier inom en organisation att, för det första, försöka värja sig genom att eliminera eller neutralisera vissa av de krav som ställs, för det andra, initiera samarbeten med andra enheter inom organisationen där det finns gemensamma faktorer alternativt strukturera arbetsbördan i sekvenser, för det tredje, balansera olika krav mot varandra för att möjligen på så sätt förtydliga de intressekonflikter som finns, och slutligen, att delar av organisationen omformar sig och skapar en egen identitet varvid förändringarna på så sätt institutionaliseras efter hand (Kraatz och Block, 2008: 251, i Scott, 2014: 198f). Selznick menar att organisationer har möjlighet att utforma eller omforma sin egen identitet utifrån en uppsättning värderingar, vilket är ett resonemang som bygger vidare på det tidigare nämnda upprätthållandet av organisationens legitimitet. Utmaningen med avseende på legitimitet, såväl internt som externt, ligger i att lyckas hantera omvärldsförändringar och yttre krav samtidigt som organisationen behåller fokus på kärnverksamheten och sina ursprungliga värden. (Selznick, 1992: 232, i Scott, 2014: 199) Starka yttre påverkanskrafter kan leda till så djupgående processer att organisationens identitet påverkas, vilket i sin tur påverkar dess medlemmar. Strukturella förändringar kan leda till att även identiteter på individuell nivå, exempelvis yrkestitlar och identitetsskapande arbetsuppgifter, kan behöva omprövas eller till och med försvinna. I smärtsamma fall ger det känslomässiga reaktioner som oro, rädsla och osäkerhet hos anställda eller deltagare.

När flera institutionella sfärer möts kommer ofta även dess olika institutionella perspektiv till uttryck. Inte minst blir dess olika rationalitet framträdande, vilket bäddar för missförstånd, meningsskiljaktigheter och konflikter. I stadsbyggnadssammanhang avviker ofta invånarperspektivet från de inblandande professionernas, företrädare för de enskilda intressena kan ha svårt att förstå de allmänna intressenas perspektiv och även olika professioner inom kommunen kan ha svårt att förstå sig på varandra. I dessa fall kan särskilt utformade processer hjälpa till att skapa en hanterlig situation som upplevs förståelig från alla perspektiv. Legitimitet kan då byggas upp inom ett projekt genom att en ömsesidig samsyn skapas för gemensamma mål utifrån en respekt för aktörernas olika rationalitet. Såvida inte processen är utformad för att möjliggöra något annat, exempelvis ett gemensamt beslutsfattande, förvän-

tas det slutliga beslutsfattandet, eller utförandet, då vanligtvis falla på den institution vars fackområde berörs och där kunskap, vana och erfarenhet finns ackumulerad. (Scott, 2014: 199f)

2.1.2 Offentliga styrmedel

Teorier om offentliga styrmedel kretsar kring de styrmedel som står till förfogande för offentliga aktörer att utöva makt och inflytande i att understödja önskade förändringar i samhället och motverka oönskade effekter. I antologin *Carrots, Sticks and Sermons* vars titel syftar på de tre huvudsakliga kategorierna av styrmedel, fördjupar sig statsvetaren Evert Vedung i en så kallad choice-approach där offentliga aktörer har tre kategorier av verktyg till sitt förfogande, nämligen legala styrmedel, ekonomiska styrmedel samt kommunikation/information (Vedung, 1998: 29ff). Verktøygen återspeglar en skala från kontroll och myndighetsstyrning till frihet och utrymme för individuella val. Populärt uttryckt kan myndigheterna antingen tvinga oss, få oss att betala, alternativt betala oss, eller försöka övertyga oss (Vedung, 1998: 30). Charles W. Andersen adderar alternativet att den offentliga aktören avstår från att agera alls och hävdar att ett jämviktsläge då uppstår utifrån marknadskrafterna (Anderson, 1977: 55ff, i Vedung, 1998: 24). Detta påstående anser Vedung vara en alltför stor förenkling av rådande krafter i samhället. Istället framhåller han att det finns betydelsefulla aktörer av institutionell karaktär som möjliggör samverkan på informella vägar helt utan inflytande av vare sig marknadskrafter eller det offentliga. Vedung åsyftar såväl hushållen som det övriga civila samhället genom grannskap, sociala nätverk och frivilligorganisationer m.m. som tar initiativ och på egen hand upprätthåller sociala normer i samhället. (1998: 23f) Senare i avhandlingen skall jag återkomma till den betydelse som just denna aktörskrets har att interagera utifrån egna drivkrafter och intresse att bland annat skapa sociala värden.

Det första av de tre styrmedlen innefattar regleringar som kan sägas vara den offentliga maktens ansträngningar att begränsa utbudet av valmöjligheter. Genom förbud, påbud och annan reglering ställs auktoritativa krav på efterlevnad vilket utelämnar allt utrymme för förhandlingar. Svårigheten ligger i att legala styrmedel behöver följas upp för att tas på allvar och ger bäst effekt om de är förbundna med negativa sanktioner,

såsom böter, fängelse och annan bestraffning. Detta kräver offentliga resurser som innebär kostnader och kan i många fall vara praktiskt svårt att genomföra. De legala styrmedlen kan därför också utgöras av regler utan påföljd som invånare och organisationer helt enkelt förväntas följa; så kallat *lex imperfecta*. (Vedung, 1998: 31f)

Ekonomiska styrmedel avser inte enbart monetära frågor, utan innehåller ett större perspektiv av att tillföra eller dra in materiella resurser. Dessa har till syfte att antingen förenkla eller fördyra olika val i form av tid, pengar, ansträngning eller andra värden för att genom hinder eller incitament uppmuntra ett visst handlande, dock utan att omöjliggöra aktörernas frihet att själva välja. Skatter och avgifter kan syfta till att göra viss konsumtion mer kostsam, och därmed mindre attraktiv än det annars skulle ha varit. Å andra sidan syftar subventioner till att öka attraktiviteten för ett visst agerande och därmed styra människors eller organisationers val och handlingsmönster. Som exempel utgör såväl bensinskatt som vägbulor ekonomiska styrmedel i syfte att påverka bilkörning på olika sätt. (Vedung, 1998: 32f)

Med kunskapshöjande informations- eller kommunikationsåtgärder kan offentliga aktörer försöka få invånare och civilsamhällets övriga aktörer att göra val och agera i linje med en önskvärd riktning. Informationen är sällan helt neutral utan snarare tydligt uppmanande, förmanande eller övertygande i en bestämd riktning. Information sker genom data, fakta, kunskap, argument och uppmaning till moraliskt agerande och kan ta sig uttryck genom en mängd olika kanaler. Information som påtryckningsmedel ger en bild av vad som anses vara bra respektive dåligt och kan ge rekommendationer för hur invånare bör agera men kan aldrig bli tvingande eller styrande. För att räknas som ett informationsstyrmedel får det inte utgå någon direkt ekonomisk kostnad eller kompensation i samband med informationen, men indirekt kan det få ekonomiska konsekvenser att agera efter råden eller att låta bli. (Vedung, 1998: 33f)

Vedung tecknar ett samband som innebär en fallande skala av legitimitet ju starkare uttryck för maktutövning som används. Omvänt kan det beskrivas som att information och uppmaning att frivilligt agera på ett visst sätt tenderar att vara mer övertygande för människor än vad eko-

nomiska styrmedel är. Ekonomiska styrmedel upplevs i sin tur vara mer övertygande än vad tvingande regleringar är. Detta kan förklaras av att information och förmedlad kunskap har förmåga att förnuftsmässigt övertyga människor till att förändra sitt beteende medan ekonomiska styrmedel skapar förändring genom det individuella egenintressets logik. Regleringar, å andra sidan, tvingar människor till efterlevnad av ett strikt regelverk oavsett om detta upplevs förnuftigt eller logiskt. (Vedung, 1998: 40) Huruvida det förhåller sig på olika sätt ifall mottagaren är en fysisk individ eller en organisation framgår inte av Vedungs resonemang, inte heller möjligheten att förstärka effekten genom att kombinera logisk argumentation med ekonomiska styrmedel, eller den motsatta effekt som kan uppstå ifall budskap och styrmedel upplevs ge motstridiga signaler.

Som ett resultat av den allmänna oviljan att utsättas för tvångsmedel tenderar politiker att inledningsvis nyttja informationsverktyget för att därefter successivt använda sig av alltmer tvingande styrmedel (Doern and Wilson 1974: 339 i Vedung, 1998: 40). Vedung beskriver att denna logik bygger på förståelsen att ett eventuellt motstånd mot det nya förhållningssättet behöver övervinnas gradvis för att alls uppnå acceptans bland dem som skall styras. Med andra ord behöver legitimitet till offentlig inblandning byggas upp innan mer kännbara offentliga styrmedel kan kopplas på. Styrmedel används inte bara som medel för att uppnå mål, utan även för andra syften. Genom att använda vissa styrmedel men undvika andra, eller nyttja styrmedlen för den symbolik de förmedlar, utgör styrmedlen ibland även mål i sig själva. Politiker kan exempelvis vara ense om vad man vill åstadkomma men ha olika åsikter om vilka styrmedel som föredras för att nå dit. (Vedung, 1998: 41)

Offentliga styrmedel kopplar till institutionell teori genom att styrmedlen utgör instrument för genomförande av de offentliga institutionernas avsikter. Den institutionella miljön hos offentliga myndigheter och förvaltningar genomsyras som utgångspunkt av ett regulativt ramverk, vilket även präglar dess befogenheter att nyttja regulativa styrmedel. Med samhällets rörelse från government till governance har emellertid legitimiteten hos offentliga aktörer inneburit en glidning från att tidigare ha grundats på oomtvistad auktoritet utifrån lagstöd och expertis till att i

högre grad än tidigare framhålla invånares och verksamheters medverkan som kompetenta samhällsaktörer (Hedlund edt och Montin edt, 2009: 8ff). Offentliga aktörer betraktar inte längre invånarna enbart som ett kollektiv att styra över, utan är tvärtom allt mer beroende av relationer och ett gott samarbete. Detta innebär att kommunikation och information ökat i betydelse som styrmedel. Framför allt i kombination med väl utformade ekonomiska incitament ser information ut att ha förmåga att förändra beteenden. Genom rådgivning och dialog sprider och inhämtar kommunala verksamheter idealt sett kunskap, bygger tillit och etablerar samarbeten som är nödvändiga för att bedriva och förbättra verksamheten. De offentliga aktörernas verkliga intresse av att hålla dialogen med invånarna levande, samt hur man väljer att nyttja tvåvägskommunikationens möjligheter, varierar avsevärt från kommun till kommun. Alltifrån att involvera invånare och verksamhetsutövare i arbetsgrupper med mandat till verklig påverkan, till att hålla sig till den lagstadgade miniminivån av intet förpliktigande informationsmöten eller medborgardialog.

2.1.3 Rationalitet från flera perspektiv

Begreppet rationalitet och vad som anses rationellt kan betraktas på olika sätt. Här används begreppet om den logik med vilken prioriteringar görs, hur orsak och verkan förbinds vilket leder till ställningstaganden som föregår beslutsprocesser. Dessa sammanhang är betydelsefulla eftersom beslutprocesser alltid sker utifrån någon sorts rationalitet (Scott, 2014: 80ff). Genom att spegla rationalitetslogiken hos Scott och Ostrom knyter jag ihop de båda teorifälten med ett gemensamt begrepp, vilket ska visa sig användbart i den senare stadsutvecklingskontexten.

Olika teoribildningar beskriver på var sitt sätt vad som är bestämmande för enskilda aktörers rationella val, vilket i förlängningen också avgör hur frågor av social och gemensam karaktär behandlas. Inom såväl allmänningsteori som institutionell teori beskrivs rationalitet utifrån en skala där dess ena ytterlighet innefattar ett neoklassiskt ekonomiskt perspektiv som i sin renodlade form utgår ifrån egennyttig vinstmaximering och konkreta, väldefinierade målsättningar i en omgivning där förutsättningarna är kända och konsekvenserna av olika val är förutsägbara (Ostrom, 2000: 3f; Scott, 2014: 80f). Denna position benämns atomist-

isk, eller beskrivs utifrån begreppet *Homo economicus*; den ekonomiska människan, men kritiseras för att vara alltför orealistisk genom att reducera människors val till att enbart utgå ifrån materiella faktorer (se bl.a. Bollier och Helfrich, 2012: xv). Trots kritiken har synsättet sedan lång tid omfamnat av ekonomiska teoretiker eftersom den ansluter till en regulativ institutionalitet med tydliga regler, stabila förutsättningar och så liten komplexitet som möjligt. Som motvikt till denna ekonomiska rationalitet förekommer inom den institutionella forskningen ett *sociologiskt perspektiv* som förutsätter en större mångfald av inblandade aktörer och därmed ger utrymme för en avsevärd komplexitet. Vidare hävdas i det sociologiska perspektivet att människors val och handlande styrs av många fler faktorer än enbart ekonomiska, att beslutsprocesser i verkligheten består av allt annat än en linjär förutsägbar rationalitet. (Scott, 2014: 81f)

Inom allmänningsteorin utgörs det ekonomiska perspektivets motpol av det gemensamma handlandets logik (Ostrom, 2000). Den rationella egennytta som Ostrom går i närkamp med för att påvisa alternativa förhållningssätt motsvarar i hög grad Scotts ekonomiska rationalitet, fast med särskild betoning på människors individuella val. Det gemensamma handlandets logik betonar, i likhet med det sociologiska perspektivet, betydelsen av en mer komplex beskrivning av verkligheten med större variation och flera aktörer. Till skillnad från det sociologiska resonemanget finner Ostrom utifrån ekonomiska termer stöd för att gemensamt handlande under vissa förutsättningar kan utgöra ett rationellt val, liksom att social interaktion, tillit och tillhörighet kan göra det. (Ostrom, 1990, 2000) Utifrån ett till stora delar ekonomiskt resonemang pekar Ostrom på betydelsen av faktorer som traditionella ekonomiska kalkyler regelmässigt bortser ifrån i sin strävan efter förenkling och att skapa en hanterbar bild av verkligheten. På så sätt finns likheter mellan Ostroms resonemang och det sociologiska synsättet. Båda nyanserar nämligen bilden av beslutsfattande som en individuell aktivitet genom att ifrågasätta föreställningen att beslut tas endast utifrån människors egna preferenser. Istället betonas att individer utgör delar av ett samhälle och därmed står under påverkan av relationer, beroenden och olika sorters institutioner och normativa element.

Även bilden av målsättningar skiljer sig åt markant. I kontrast till den ekonomiska rationalitetens måluppfyllelse enligt en linjär process anses målen enligt sociologiska modeller istället kunna uppstå eller förändras under det att aktiviteten pågår. Genom tillägnad förståelse under processens gång kan nya mål uppstå längs vägen, ja själva processen kan visa sig vara ett av mål i sig. En sådan rationalitet⁴ grundar sig snarare på värderingar än på ekonomisk kalkylering och måluppfyllelse. En mer sammanvägd syn anser att människors egentliga rationalitet snarare består av individuella kombinationer av dessa faktorer, dels genom *orientering* mot socialt utvalda värden och dels genom *kalkylering* av vilka medel som bedöms vara lämpliga att uppnå dessa värden (se även March 1981 i Scott, 2014: 82).

Efter att väldigt översiktligt ha speglat Ostroms rationalitet vid individuella beslut mot Scotts mer organisatoriska perspektiv överförs nu beskrivningen av rationalitet till en stadsutvecklingskontext. Det skall nämligen visa sig att i just stadsplaneringens och stadsutvecklingens komplexa processer kommer flera av dessa rationaliteter att mötas. Det blir då även tydligt vilka olika och inte sällan motstridiga rationaliteter som kommunen kommer att företräda. I stadsutvecklingssammanhang tar sig rationalitet bland annat uttryck genom det initiativ som utgör den egentliga drivkraften bakom utvecklingen av staden. I en studie av stadsplanering i Stockholm tydliggör urbanforskarna Zakhour och Metzger (2018) skillnaden mellan en stadsutveckling som drivs av kommunal planering och en som drivs av exploateringsintressen. Studien uppmärksammar de båda perspektivens delvis motstående rationalitet där exploatörsperspektivet gärna bortser ifrån den samhälleliga komplexitet som planeringsperspektivet är satt att ta hänsyn till. I motsats till exploatörens ekonomiska rationalitet strävar planeringsrationaliteten efter att uppväga marknadens brister genom att värna allmänna intressen, reducera ojämlikheter inom fastighetsmarknaden bland annat med avseende på boendesegregation och att prioritera miljökvaliteter och gemensamma samhälleliga behov. Zakhour och Metzgers studie ger exempel på hur den ekonomiska rationaliteten intar en ledande roll i takt med att kommunens ekonomi tillåts bli beroende av intäkterna från ex-

---

⁴ Jämför med Webers resonemang kring rationalitet som bl.a. skiljer på värde respektive ändamål; *Wertrationalität* och *Zweckrationalität*. (Scott, 2014: 81f)

ploatering och markförsäljning. Därigenom reduceras stadsplaneringen från att vara verktyg för politiska visioner till att bli utförare av redan ingångna avtal mellan privata exploatörer och stadens exploateringsavdelning, vilket befäster planeringsrationalitetens underordnade position relativt den ekonomiska rationaliteten.

Planprocessens roll är, förutom att syfta till politisk påverkan genom den byggda miljön som Zakhour och Metzgers artikel anger, att leda samordningen av olika, ofta motstående, intressen i staden. Det är på så sätt genom planprocessen som kommunens ansvar för ett helhetsperspektiv på stadsmiljön blir som tydligast. Detta även om den fysiska planeringen har tydliga begränsningar i vilka frågor som är möjliga att samordna. Bland dessa begränsningar finns svårigheter att hantera ett helhetsperspektiv, trots att det finns stora behov av det, eftersom detaljplanens inflytande begränsas till den precisa geografiska yta som planområdet avser.

Som kommuninvånare är det lätt att föreställa sig att kommunen utgör en enhet som i sina beslut väger in nära nog samtliga relevanta aspekter som kommunen har inflytande över. Den kommunala organisationen är dock alltför omfattande och specialiserad för att kunna fungera så. Istället finns ett tydligt spänningsfält mellan de motpoler som i denna avhandling benämns *sektorsrationalitet* respektive *helhetsrationalitet*. Den något oprecisa benämningen "helhet" skall förstås i bemärkelsen staden som helhet, det vill säga ett teoretiskt perspektiv där kommunens organisatoriska uppdelning saknar betydelse. Helhetsrationaliteten bygger på samverkan mellan professioner och sektorer i syfte att beakta att den övergripande helheten fungerar genom att dess delar hänger samman. Dess logik består i att samverkande aktörer ger en större kompetensmässig bredd, förmår beakta flera parallella parametrar och ger ett övergripande perspektiv vilket främst behövs vid komplexa uppgifter och samhällsutmaningar som berör flera olika sektorer. Utifrån en helhetsrationalitet finns alltså en större beredskap att möta komplexa frågor och sammanhang, större potential till lösningar som möter flera behov och ett ökat utnyttjande av befintliga resurser än om varje sektor skulle behöva möta utmaningarna var för sig. Helhetsrationalitet underlättar för en resursbaserad syn som betraktar mark som en sammanhållen resurs

vilken kan nyttjas bortom dess administrativa uppdelning i ägande och förvaltningsenheter. Det underlättar för synergier att uppstå av samnyttjande mellan flera funktioner. Det resursbaserade perspektivet står i kontrast till en förvaltningsbaserad syn som tenderar att betrakta resurserna utifrån en mer uppdelande logik. Här skapar markens administrativa indelning i fastighetsgränser respektive den fysiska planeringens användningsgränser hinder och begränsningar för ett potentiellt gemensamt resursutnyttjande. Det är dock möjligt att samnyttja mark och skapa flerfunktionalitet i en begränsad omfattning även inom ett förvaltningsbaserat perspektiv, men det behöver ske inom fastighetens egna gränser.

Den sektorsindelade rationaliteten kännetecknas av uppdelning och jämförs ofta med stuprör där analogin avser beskriva ett avskärmat perspektiv som isolerat fokuserar på de egna frågorna. Denna rationalitet eftersträvar stabila, förutsägbara förutsättningar vari verksamheten kan bedrivas inom sektoriellt indelade fackområden utan störande omvärldspåverkan vilket liknar den ekonomiska rationaliteten (Scott, 2014: 80f). Eftersom avhandlingen har ett kommunalt fokus exemplifieras denna rationalitet genom kommunala fackförvaltningar⁵ vars uppdrag är att sköta sitt respektive ansvarsområde med hänsyn till de egna verksamheterna och utifrån dess interna rutiner och standarder. Det är kännetecknande att de olika förvaltningarna agerar självständigt utifrån egna resurser och finansiering. Fackförvaltningens styrka är att kunna samla kompetens och expertis inom sitt område utan att vara beroende av samverkan med andra. Vanligtvis finns ett visst utrymme för tvärsektoriella kontakter men det huvudsakliga syftet är att säkerställa en självständig linjeverksamhet efter tydliga processer och fördefinierade mål. Regulatoriska uttryck som måloppfyllelse och formalitet anses viktiga, vilket ytterligare förstärker det verksamhetsnära perspektivet och gör utrymmet litet för tvärsektoriell samverkan eller problemlösning med staden som helhet i fokus.

---

⁵ Här jämföras kommunal förvaltning med ett enskilt fackområde eller sektorsintresse. Det är inte helt korrekt förenkling eftersom förvaltningar kan organiseras på olika sätt och kan vara så diversifierade eller omfattande att de spänner över flera fackområden eller sektorer.

2.2 Teorier om allmänningar

Teorier om allmänningar och urbana allmänningar nyttjas för att sätta in samnyttjande av mark i ett teoretiskt sammanhang där bland annat dess uttryck för gemensamt handlande ges en teoretisk förankring. Vidare beskrivs paralleller mellan samnyttjande av mark och urbana allmänningar, där inte minst dess sociala aspekter lyfts fram som en potential i en nutida stadsbyggnadsprocess.

Commons på svenska

Forskning och teoribildning kring det som på engelska benämns *commons* är ett relativt ungt forskningsfält med koppling till teoribildning om gemensamt handlande. Ursprunget till forskning i ämnet har varit att söka förståelse för hur förvaltning av gemensamma naturresurser visat sig kunna fungera genom samverkan inom en grupp individer, utan att resursen vare sig privatiserats eller styrts genom offentlig förvaltning.

Det engelska begreppet *commons* har en vidare betydelse än allmänning som är dess svenska översättning. Begreppet innehåller förvisso en likartad juridisk betydelse som den svenska allmänningen har, nämligen ett markområde under gemensam förvaltning, men i Sverige har allmänningens markägande aspekt varit av underordnad betydelse medan rättigheten att ta del i markområdets resurser varit det väsentliga (se historisk exkurs). Förutom denna skillnad har det engelska begreppet *commons* numera antagit en vidgad betydelse. Det avser resursen som samnyttjas, gruppen av samverkande människor samt de regler som praktiskt styr förvaltningen. För att förtydliga handlingen att agera tillsammans för en gemensam sak, eller avse själva bildandet av en sådan gemenskap har verbet *commoning* bildats. (Linebaugh, 2008; Huron, 2015) Denna mera mångfacetterade betydelse av *commons* försvårar användningen av *allmänning* som dess svenska motsvarighet eftersom det avviker från det historiska begreppet allmänning. En alternativ översättning till *commons* vore begreppet *gemensam resurs*, vilket har fördelen av att stå utan koppling till mark samtidigt som det slår fast att det inte rör sig om privat ägande. Problemet är dock begreppets vaghet i att tydliggöra en självständig förvaltningsform relativt kommunal förvaltning, vars distinktion är betydelsefull för den nutida användningen av *commons*.

Mot denna bakgrund väljer jag i avhandlingen att ändå använda mig av begreppet allmänning och avser därmed att berika detta med en tidsenlig innebörd. Orsakerna till detta ställningstagande är, för det första, att jag vill använda ett svenskt begrepp, för det andra, att jag inte finner något svenskt ord som bättre skulle kunna beskriva den samverkan och gemenskap som jag avser och, för det tredje, att förnyelsen av dess innebörd förhindrar att begreppet faller i glömska då dess ursprungliga betydelse numera sällan kommer till användning. Följaktligen kan då det engelska begreppet *urban commons* översättas med dess svenska motsvarighet, *urban allmänning*, vilket kan ges samma utforskande funktion som den engelska då det saknar tidigare specifik betydelse.

Om allmänningar kan anses vara ett ungt forskningsfält så är teoribildning kring urbana allmänningar ännu yngre och håller fortfarande på att finna sina former. Företeelsen urban allmänning har i ett internationellt perspektiv en bred användning och nyttjas för alltifrån ett gemensamt ansvarstagande för offentliga platser och anläggningar i staden (Lehavi, 2004; Foster, 2011) till att beskriva mer informella faktorer som folkliv, stämning och stadens atmosfär (Borch och Kornberger, 2015). En ytterligare inriktning betonar de sociala och gemensamhetsskapande aspekterna av stadens liv (Bollier och Helfrich, 2012; Davey m.fl., 2012; Müller, 2012). Infrastrukturallmänningar bildar en egen genre med anknytning till såväl staden som allmänningens mer generella beskrivning (Little, 2005; Frischmann, 2007, 2008; Künneke och Finger, 2009). Det finns flera sammanställningar som strävar efter att skapa överblick över det yviga forskningsfältet. Van Laerhoven och Ostrom har gjort en tematisk uppställning av commons-forskningen sedan 1990-talet (Van Laerhoven och Ostrom, 2007) medan Hess har kartlagt nya typer av allmänningar, vilka inkluderar fler än de som angivits här (Hess, 2008).

2.2.1 Allmänningar

Den tidiga forskningen om allmänningar (commons) utgick huvudsakligen ifrån studier av naturresurs-allmänningar, även kallade naturliga allmänningar eller traditionella allmänningar, från olika delar av världen. Här består den gemensamma resursen av fysiska naturresurser som överskrider ägandegränser genom att sträcka sig över större områden

och ofta bestå av rörliga resursenheter. Några av de mest typiska exemplen på naturresurs-allmänningar utgörs av betesmarker, bevattningssystem, grundvattenreservoarer och fiskevatten i floder, sjöar och havsvikar (Ostrom, 2009: 64). Dessa typer av naturresurser har förblivit en allmänning genom att inte så enkelt låta sig privatiseras, dels eftersom en uppdelning och privatisering av resursen skulle innebära en allt för stor kostnad, och dels eftersom det skulle motverka andra gemensamma värden. Kännetecknande för allmänningar är nämligen att det visat sig vara fördelaktigt att hjälpas åt att hantera och förvalta resursen (Ostrom, 1990: 29f).

Forskningsfältets pionjär, den amerikanska statsvetaren Elinor Ostrom, inledde sina studier av allmänningar under 1960-talet och lyckades efter många års forskning komma fram till resultat som gav stöd åt allmänningen som en effektiv institutionell förvaltningsform under specifika förutsättningar (Ostrom, 1990). Detta var ett resultat som gick på tvärs med annan teoribildning om gemensamt handlande.

Det gemensamma handlandets möjligheter och problem

Gemensamt handlande avser förutsättningar för samarbete mellan flera individer och uppstår när det bedömts vara mer effektivt att utföra och underhålla en resurs på ett gemensamt sätt än att varje deltagare ordnar sin egen lösning. Typiska exempel utgörs av en väg eller ett ledningssystem. Det kan också bli aktuellt med gemensamt handlande när resursens karaktär eller ägarförhållandena omöjliggör enskilda lösningar, exempelvis en underjordisk grundvattenakvifer där resursen är begränsad och genom sin flytande form inte beaktar mänskligt skapade ägogränser. En gemensam förvaltning kan då antingen ske genom offentlig centralstyrning, i form av statligt eller kommunalt ägande och förvaltning, eller utan offentlig inblandning i form av olika sorters allmänningar. Allmänningar förekommer världen över genom en variation av lokala förvaltningsformer för att gemensamt förvalta en mångfald av resurser. Detta kan innebära gemensamt ägande av marken eller vattnet som innehåller resursen, men vanligtvis är nyttjandet av resursen skilt från ägandet.

Utifrån teorier om gemensamt handlande har allmänningens effektivitet och användbarhet i ett nutida samhälle ifrågasätts. Den amerikanske nationalekonomen Mancur Olson startade på 1960-talet en diskussion om det gemensamma handlandets problem (Olson, 1965). Han argumenterade för att moderna människor strävar efter att agera rationellt genom att de i första hand ser till sina egna behov och väljer att göra så lite arbete som möjligt för att uppnå största möjliga nytta för egen del. I relation till gemensamma nyttor leder Olsons logik till de två huvudsakliga problemen med gemensamt handlande, för det första, att människor generellt agerar utifrån en rationell egennytta och därmed inte frivilligt bidrar till gemensamma funktioner med mindre än att de ser möjlighet till en större egen vinning ur det gemensamma än om de hade agerat på egen hand. För det andra, leder logiken till att människor konsekvent avstår från att bidra till gemensamt handlande så snart det finns utsikt till att åka snålskjuts på andras insatser. (Ostrom, 2000: 3ff)

Under samma tid ifrågasattes den traditionella allmänningen genom ett resonemang av den amerikanske biologen Garrett Hardin, vilken gjort stor skada för bilden av hur gemensamma resurser kan förvaltas. I sin inflytelserika artikel *The Tragedy of the Commons* beskriver Hardin (1968) hur en betesäng, som exempel på gemensam förnybar naturresurs, konsekvent riskerar att överutnyttjas genom att vara fritt tillgänglig för oreglerad enskild konsumtion. Hardin förutsätter i resonemanget om allmänningens tragedi att det inte finns något regelsystem eller institutionell struktur som förmår bevaka att resursen nyttjas på ett uthålligt sätt. Istället förloras ansvaret för resursen som helhet genom att varje nyttjare tjänar på att endast se till sin egen vinning. Ostrom skall senare visa att dessa förhållanden ingalunda präglar fungerande allmänningar. Hardins syfte med artikeln var att förmedla svårigheten i att förvalta gemensamma resurser utan en stark offentlig styrning, men har genom åren tolkats som en kraftig förevändning för privatisering av gemensamma resurser (Harvey, 2013: 68f). Den sakliga utgångspunkten är emellertid att varje förnybar resurs har en grad av nyttjande där dess fortbestånd är säkrat. Om denna kapacitets-begränsning överträds utan möjlighet till återhämtning kommer resursen förr eller senare att utarmas. Ostrom ger Olson och Hardin rätt i att grundproblemet med gemensamt handlande består i människors dragning till osolidarisk egen

vinning, men instämmer inte i deras slutsatser att därmed döma ut gemensamt handlande i form av allmänningar (Ostrom, 2003: 261f).

Den egennyttiga logiken, att nyttan inhämtas av individen medan kostnaderna fördelas inom kollektivet, präglar också fenomenet gratisåkande som utgör det andra av det gemensamma handlandets problem. Själva problemet handlar om svårigheten att utestänga sådana aktörer som drar nytta av gemensamma resurser men är ovilliga att bidra till dess kostnader. På många håll anses statlig eller kommunal skattefinansiering av gemensamma resurser som ett effektivt motmedel mot gratisåkande, men bland dess nackdelar finns att enskilt initiativtagande omöjliggörs. Inte heller främjar centralstyrning ett individuellt ansvarstagande, snarare tvärtom. Studier av allmänningar visar emellertid på andra sätt att hantera problemen med gemensamt handlande, där mandat och handlingsutrymme tilldelats grupper av invånare att förvalta gemensamma resurser (Ostrom, 2000: 12f).

Elinor Ostrom har genom sin banbrytande bok *Governing the Commons* (1990) och ett flertal senare artiklar (2000, 2003) bemött och kritiserat tidigare vedertagna uppfattningar om människors agerande som först och främst rationellt egennyttiga (Olson, 1965) och allmänningar som därigenom problematiska (Demsetz, 1967; Hardin, 1968). För att undkomma problemen med gemensamt handlande har den gängse uppfattningen varit att i så stor utsträckning som möjligt föredra privat ägande framför gemensam förvaltning eftersom privatisering skapar tydliga gränser för vilka rättigheter ägandet medför och vem som åtnjuter dessa. På så sätt elimineras förutsättningarna för gratisåkande. Dessutom skapas drivkrafter åt ägaren att förvalta egendomen på ett sätt som maximerar dess värde på en kommersiell marknad. I kontrast till föreställningen om den privata äganderättens överlägsenhet understryker emellertid Ostroms forskning betydelsen av institutioner i form av gemensamma överenskommelser. Hennes forskning visar genom otaliga exempel att grupper av människor med koppling till allmänningar världen över mycket väl förmått utarbeta fungerande gemensamma förvaltningar av naturresurser, vilka såväl medfört ett långsiktigt hållbart nyttjande som en rättvis fördelning av de gemensamma resurserna.

Historisk exkurs om samnyttjande i Sverige

Gemensamt nyttjande av mark har en lång historia i Sverige, liksom i andra länder. I bondesamhället före skiftesepoken från mitten av 1700-talet utgjorde bygemenskapen en ekonomisk och social trygghet, ett skydd mot yttre hot och en arbetsgemenskap genom att marken brukades gemensamt. Juridiska urkunder sedan landskapslagarna med efterföljande landslagar beskriver ett likartat sätt att förhålla sig till allmänningar respektive privata ägor över landet. Bestämmelserna sammanfattades senare i 1734-års lag. (Julstad, 1998: 177ff) De privata gårdsenheterna låg, typiskt sett, sida vid sida längs bygatan och strax utanför bebyggelsen låg inägorna; den brukbara åkermarken. Längre ut och oftast på sämre mark låg fåladerna med ängs- och betesmark. Fram till mitten av 1700-talet delades inägorna och i viss utsträckning även betesmarken mellan byns gårdar enligt solskiftesprincipen. Den andel tomt som gården hade mot bygatan angav dess betydelse i byn och var också bestämmande för gårdens andel, byamål, i de skiftade markerna. Samma inbördes ordning som gårdarna hade i byn tilldelas de mark i inägorna och ängsmarken. Även om inägorna på så sätt delades upp mellan byns gårdar så genomfördes årtidernas sysslor gemensamt. Markens beredande, sådden, höskörden och skörden av grödor var arbetsintensiva inslag och åkerlapparna var många och smala. De områden som lämnades oskiftade brukades samfällt som byallmänningar. Marken inom allmänningarna tillhörde byn gemensamt, liksom all mark hade gjort före skiftet. Det rörde sig ofta om de mindre betydelsefulla fåladerna, skogen fram till gränsen mot nästa by, liksom övriga naturresurser i form av fisket, täkter av olika slag inom byns område där varje gård hade rätt att förse sig med byggnadsmaterial för husbehov. (Åberg, 1953; Julstad, 1998) Det framstår som att gemenskapen och den sociala kontrollen spelade en avgörande roll i att motverka det gemensamma handlandets problem. Reglerna för hur man bidrog och tog del av de gemensamma resurserna var tydliga och välkända, om än informella.

Genom ett flertal skiftesreformer genomfördes en rationalisering av jordbruket. Förändringarna inleddes med storskifte under 1750-

talet och ersattes, främst i Skåne, av enskiftet strax efter sekelskiftet 1800, följt av det mer anpassningsbara laga skiftet genom 1827-års skiftesstadga. Markskiftningen innebar att det tidigare uppsplittade markägandet gradvis koncentrerades i mer sammanhållna enheter där gårdsbebyggelsen efterhand också fysiskt flyttades ut från den tidigare bygatan. Detta fick stora konsekvenser för hur marken kom att skötas. Bönderna var nu inte längre beroende av gemensamma beslut om tidpunkter för sådd och skörd samt val av grödor. Större delen av de tidigare gemensamma allmänningarna fördelades att ingå i det privata markinnehavet. Det fanns dock fortfarande behov av att reservera betydelsefulla naturresurser att fortsätta vara gemensamma, samt att avsätta mark för vägar och diken för vilka byn hade gemensamt deläggande och underhållsansvar. (Julstad, 1998: 183ff) Dessa kom att bilda samfälligheter, alltså markområden för ett visst ändamål som ägs gemensamt av skifteslaget. Det rörde sig om samfälliga vägar och diken över de privata markerna men även om ekonomiskt viktiga naturresurser såsom täkter av grus, lera, torv eller tång. På vissa håll hölls även fisket i sjön som samfällt och platser längs stranden eller mindre öar längs kusten lämpliga att dra upp båtar och landa fångsten förbehölls som gemensam egendom. Inom enstaka byar skiftades aldrig skogen utan denna behölls som den gemensamma allmänningsskog den tidigare varit. (Åberg, 1953; Julstad, 1998; Victorin och Sundell, 1999)

Begreppet samfällighet som juridisk term för mark som ägs gemensamt av flera fastigheter består fortfarande, men flertalet av de tidigare värderade naturresurserna har inte längre någon ekonomisk betydelse utan synen på vad som anses vara av gemensam nytta har förändrats. Enligt nyare lagstiftning bildas istället gemensamhetsanläggningar för att åstadkomma gemensam skötsel. Det kan vara en väg inom ett område där inte kommunen är väghållare eller ledningar för vatten och avlopp, el eller fiber till fritidsbebyggelse eller ett mindre antal hus på landsbygden. Det kan också röra sig om en båtbygga eller, mer sällsynt, en båthamn eller ett vindkraftverk till nytta för närliggande fastigheter. Likheten mellan marksamfälligheten och gemensamhetsanläggningen är att delägarna behöver representeras av en fastighet med funktion-

ell koppling till marken eller anläggningen. En avgörande skillnad är att marksamfälligheten utgör ett stycke mark medan gemensamhetsanläggningen syftar på själva anläggningen med dess bestämda funktion vilken i sin tur ges rätt att nyttja det stycke mark som anläggningen behöver.

Om allmänning och samfällighet har det gemensamt att de syftar till att mark och dess naturresurser inte individualiseras utan hålls tillgänglig för en större gemenskap så är skillnaden dem emellan inte helt entydig. Möjligtvis kan sägas att det aldrig har varit av betydelse för de äldre allmänningarna att dess ägande definierades, utan att värdet istället låg i att utgöra en gemensam resurs för byn till vilken den tillhörde. De betydligt yngre samfälligheterna bildades under en tid när det enskilda ägandet var självklart och etablerat, varför det framstod som naturligt att delägandet skulle definieras, vilket i många fall inte bara innebar rättigheter utan också skötselplikt.

För att uppnå fungerande och framgångsrika allmänningar pekar Ostrom på betydelsen av institutionella möjligheter att upprätta gemensamma regler för att förhindra egennyttiga individer att åka snålskjuts på kollektivet, men också den ekonomiska betydelsen av sociala faktorer såsom kommunikation, social kontroll, mellanmänniskliga relationer och tillit (Ostrom, 1990: 90, 2000: 8f, 2003: 257).

Genom att debattera bilden av rationalitet har Ostrom, med stöd av ett omfattande empiriskt material, bidragit till att nansera uppfattningen om allmänningar som ett ineffektivt resursslöseri, i stor utsträckning orsakad av Hardins artikel om allmänningens tragedi (1968). Istället har Ostrom medverkat till att formalisera och därmed i högre grad erkänna allmänningens informella och självorganiserade institutionella uppbyggnad med dess struktur av gemensamma regler som en användbar och accepterad form för gemensam förvaltning. Ostroms utgångspunkt är det ekonomiska värdet för de enskilda deltagarna av en rättvis fördelning och en hållbar förvaltning, men hon lägger också märke till att allmänningen på många håll bidrar till att förstärka relationer mellan deltagarna. På så sätt skapas den tillit som Ostrom återkommande refererar till som en högst betydelse-

full beståndsdel i en allmänning. Även andra forskare betonar hur tillit, ömsesidighet, rimlighet, rättvisa och tillförlitlighet skapar sociala länkar som visat sig vara ett väl fungerande motmedel mot gratisåkande och andra problem relaterat till kollektivt handlande och gemensam förvaltning av kollektiva resurser. (Ostrom, 2000: 8ff; Lehari, 2004: 42ff; Nightingale, 2011: 128ff) Därtill kommer sådana informella och ekonomiskt sett irrationella beståndsdelar som social gemenskap, känslan av meningsfullhet, glädje över att kunna bidra och åstadkomma något tillsammans med andra (Se även Nightingale, 2011; Müller, 2012).

Exkluderbarhet och rivaliserande konsumtion

Nu menar inte Ostrom att gemensamt ägande respektive privat ägande är utbytbara så att de i alla lägen kan ersätta varandra. Istället bygger hon vidare på ett resonemang om klassifikation av varor med ursprung hos de amerikanska ekonomerna Richard Musgrave och Paul A. Samuelson samt den redan nämnde Mancur Olson. Resonemanget syftade till att förutsäga vilka klasser av varor, resurser och nyttigheter⁶ som den kommersiella marknaden skulle kunna hantera och därmed kunna sammanföras under kategorin privata handelsvaror. Den andra kategorin utgjordes av sådana resurser som den kommersiella marknaden av erfarenhet misslyckas med att hantera och som därför sammanförs som gemensamma. Förenklat uttryckt handlade det om en klassifikation av resursers lämplighet för privat ägande respektive gemensamt, i betydelsen offentligt, ägande. Mellan Musgrave och Samuelson förelåg en diskussion om vilken av parametrarna exkluderbarhet respektive rivalitet som utgjorde den lämpligaste indikatorn för denna åtskillnad. Vad Ostrom senare gör är att istället nyttja båda parametrarna genom att sammanföra dem till en och samma modell (se bild 5). Hennes intresse ligger i att tydliggöra en uppdelning av den kategori som marknaden inte lyckas med att hantera så att det även skapas utrymme för gemensamma resurser som inte nödvändigtvis måste förvaltas i offentlig regi. Ostrom hänvisar till forskningen om allmänningar och kallar den grupp som uppstår för *gemensam resurspool* (Common Pool Resource). Hon är noga med att de gemensamma resurserna inom detta fält vare sig behöver innebära ett offentligt eller gemensamt ägande utan att det snarare handlar om en rättighetsbaserad gemensam tillgång till en fristående förny-

---

⁶ Engelsk benämning *goods*, vilket fortsättningsvis omtalas som resurser.

bar resurs. Ägarformerna till själva resursen eller marken på vilken resursen finns kan i realiteten variera från resurser som inte ägs av någon, det vill säga tillhör alla, via offentligt ägande eller mer traditionella förvaltningsformer till privat ägande genom individer eller företag (Ostrom, 2003:249).

Ostroms modell för klassificering

Ostrom utvecklar resonemanget genom en modell (se bild 5) avsedd att illustrera avgränsningen mellan resurser lämpade för privat ägande respektive tre sinsemellan olika former av gemensamt ägande. (Ostrom, 2003:240f) Förutom de redan nämnda kategorierna offentlig resurs och gemensam resurspool infogas även den amerikanske nationalekonomen James M. Buchanans (1965) beskrivning av klubbvaror, vilken inte kommer att uppmärksammas vidare här.

Modellen bygger alltså på de båda omdiskuterade parametrarna exkluderbarhet respektive rivalitet där exkluderbarhet innebär möjligheten att genom en rimlig insats kunna utesluta andra från att nyttja den aktuella resursen. Det ursprungliga begreppet *rivalry* ersätter Ostrom med *subtractability*, vilket både kan innebära en rivalitet där en aktörs nyttjande förhindrar ett samtidigt nyttjande av andra, men också beskriver hur någons nyttjande minskar återstoden av resursen som finns tillgänglig för andra. I ett försök att fånga båda betydelserna översätts begreppet här *rivalitet om resursen*. Modellen nyttjas av Ostrom för att beskriva en typ av gemensamma resurser inom ett segment där problemen med kollektivt handlande behöver övervinnas, nämligen där det förekommer rivalitet om resursen samtidigt som det saknas möjlighet att exkludera, vilket gör det svårt att motverka en egennyttig rationalitet. Genom att introducera begreppet *gemensam resurspool* etablerar Ostrom ett alternativ till centralstyrd offentlig förvaltning genom att lyfta upp förvaltning av gemensamma resurser som har långa lokala traditioner över stora delar av världen. Hon preciserar därmed de typer av allmänning som betonar nyttjande och fördelning av resursen framför ägandet av marken.

a) **Privata resurser, varor, nyttigheter**

Resurser med hög exkluderbarhet, vars nyttjande utesluter samtidigt nyttjande av andra, lämpar sig för privat ägande och privat konsumtion.

b) Resurser, varor, nyttigheter för en grupp

Resurser som är exkluderbara men som inte i särskilt hög grad inskränks genom att nyttjas, möjliggör nyttjande av flera individer samtidigt som det också är möjligt att begränsa hur många som skall inkluderas. Resurstypen utgör *nyttigheter för en grupp* och lämpar sig exempelvis för kollektivtrafik, eller andra avgiftsbelagda gemensamma resurser.

	<i>Rivalitet om resursen (subtractability) –en aktörs nyttjande förhindrar eller minskar resursen tillgänglig för andra</i>	<i>Ingen rivalitet om resursen –en aktörs nyttjande förhindrar inte eller minskar inte resursen tillgänglig för andra</i>
Hög exkluderbarhet <i>Exkludering av nyttjare är möjlig i hög grad</i>	a) Privata resurser <i>Private Goods</i>	b) Resurser för en grupp <i>Club Goods</i>
Låg exkluderbarhet <i>Exkludering av nyttjare är möjlig i låg grad</i>	c) Gemensam resurspool <i>Common Pool Resource (CPR)</i>	d) Offentliga resurser <i>Public Goods</i>

Bild 5. Ostroms modell som söker klassificera vilken förvaltningsform som lämpar sig bäst under olika förutsättningar. Fälten ska ses som ytterligheter varemellan det råder olika grad av exkluderbarhet respektive rivalitet om resursen och därmed olika grad av överlappning mellan fälten (Ostrom, 2003: 241), egen översättning.

c) Gemensam resurspool

Avser resurser som finns individuellt tillgängliga ur en gemensam pool. Om det inte är möjligt eller önskvärt att exkludera men resursen konsumeras genom att nyttjas så inträder det förhållande som kan ge upphov till egennyttig rovdrift genom *allmänningens tragedi* och kännetecknas av att vinsten inhämtas av individen medan kostnaden fördelas på kollektivet. Här har Ostrom bidragit med att sammanställa principer för en institutionell hantering som underlättar en rättvis fördelning och resursens långsiktiga fortbestånd.

d) Offentliga resurser, varor, nyttigheter

Är exkludering inte möjlig eller önskvärd och resursen inte inskränks genom nyttjande så uppstår *offentliga nyttigheter* vilka är tillgängliga för alla, såsom allmänna vägar, offentliga parker,

luft att andas med mera. Dessa resurser kan vara känsliga för överbelastning, se avsnitt om infrastrukturallmänningar.

Resursbaserat synsätt som alternativt perspektiv

Beteckningen gemensam resurspool antyder att det inte rör sig om något ägaranspråk på vare sig den aktuella resursen eller den mark varpå resursen befinner sig, utan snarare en rättighetsbaserad gemensam tillgång till en fristående förnybar resurs. Detta innebär ett *resursbaserat* förhållningssätt, som sätter det gemensamma nyttjandet och förvaltandet av resursen i centrum och tar sig uttryck i ett mer gränsöverskridande förhållningssätt. Det behöver exempelvis inte vara ägo gränserna som avgör hur marken eller andra resurser kan nyttjas. Motpolen till det resursbaserade synsättet består av ett *förvaltningsbaserat synsätt* som utifrån ett regulativt institutionellt förhållningssätt sätter större vikt vid ägandeförhållanden och administrativa gränsdragningar, vilket får dessa att utgöra begränsningar för resursernas utnyttjande. En resursbaserad syn ger större möjligheter till ett tvärsaktoriellt förhållningssätt genom att resursen betraktas utifrån de nyttor den kan ge samt de behov av långsiktig skötsel som krävs. Först därefter aktualiseras frågor om ägande och förvaltning.

Modell för urbant samnyttjande

Samnyttjande av mark utgår ifrån en resursbaserad syn genom att kunna addera kompletterande funktioner till mark som redan är i anspråktagen. Det finns flera paralleller till begreppet gemensam resurspool men också avgörande skillnader. För det första öppnar samnyttjande upp för att låta flera aktörer samverka, med de institutionella behov av överenskommelser som det medför. För det andra innebär samnyttjande att fokus läggs på resursens utbredning utan att ägoförhållanden eller administrativa gränser nödvändigtvis behöver skapa hinder för detta. Om det behövs kan gränser överbryggas genom samarbete fastighetsägare emellan så att nödvändigt samnyttjande inte behöver hindras. Bland skillnaderna finns bl.a. samnyttjandets förmåga att överbrygga exkluderbarhet som omöjliggörande faktor. Även exkluderbara resurser kan bli tillgängliga, ifall ägaren ger sin tillåtelse. I en urban miljö där markanvändningen är hårt fokuserad på gränsdragningar och ägandeförhållanden kontrasterar samnyttjandet mot det dominerande förvaltningsbaserade perspektivet extra

tydligt. I denna miljö av låsta positioner kan en utveckling av Ostroms modell hjälpa till att identifiera markområden där samnyttjande kan vara möjligt trots att all mark anses ianspråktagen.

På liknande sätt som Ostroms modell nyttjar parametrarna exkluderbarhet respektive rivalitet om resursen för klassificering av förvaltningsform för olika resurser, använder jag modellen för att betrakta *nyttjandet* av resursen i syfte att bedöma förutsättningarna för samnyttjade (se bild 6). Eftersom jag vill pröva samnyttjande utifrån ett resursbaserat perspektiv där mark i detta sammanhang utgör den enda studerade resursen ger parametern *rivalitet om resursen* inte tillräcklig precisering för att uppnå syftet att beskriva lämpligheten för samnyttjande utifrån specifika förhållanden. Parametern bytas därför ut till *rivalitet mellan nyttjanden*.

Tillämpning av parametern exkluderbarhet i en markrelaterad urban kontext leder till en juridisk distinktion mellan *allmän plats* och *kvartersmark*⁷ där allmän plats per definition är tillgänglig för allmänheten att beträda och ta del av enligt bestämda regler, men vars nyttjande i övrigt är högst begränsat. Den företrädevis privatägda kvartersmarken har som utgångspunkt en hög grad av exkluderbarhet vad avser såväl tillträde som nyttjande, men kan luckra upp den höga exkluderingsgraden genom att ägaren tillåter olika former av samnyttjande. På så sätt är möjligheten till samnyttjande inte beroende av parametern exkluderbarhet eftersom både allmän platsmark och kvartersmark kan lämpa sig för detta. Istället är modellens andra parameter betydelsefull, nämligen för vilka nyttjanden det skulle uppstå rivalitet med pågående markanvändning, respektive för vilka nyttjanden och funktioner som det skulle kunna fungera med ett parallellt nyttjande. Så länge det inte skulle uppstå funktionell eller kronologisk rivalitet inom det berörda området är samnyttjande av mark alltså teoretiskt möjligt inom såväl allmän plats som kvartersmark. Det innebär att mark som tidigare betraktats som upptagen och otillgänglig istället kan tillgängliggöras genom möjlighet till samnyttjande med funktioner som ger en lämplig komplettering.

---

⁷ Inom ramen för svensk planlagstiftning ges utrymme för endast två typer av markanvändning, nämligen *allmän platsmark* och *kvartersmark*. Plan och bygglagen (2010:900, 2011) kapitel 1 §4 definierar allmän plats som "en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov". Den återstående markanvändningen kvartersmark definieras med mer generella ordalag som "mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde".

Först behöver alltså frågan om lämplighet för samnyttjande redas ut, därefter återgår frågan till att handla om exkluderbarhet, vilken nu utgår ifrån markägarens ensamrätt att avgöra om denne är beredd att möjliggöra samnyttjande eller inte. Här kan aktörernas rationalitet spela roll, i synnerhet om markägaren utgörs av en kommunal förvaltning vars rationalitet utgår ifrån ett sektoriellt perspektiv. Samnyttjande kan då möjliggöras genom styrmedel eller att det finns etablerade institutionella verktyg att tillgå.

	<i>Rivalitet mellan nyttjanden -ny funktion medför funktionell eller kronologisk rivalitet med pågående markanvändning</i>	<i>Ingen rivalitet mellan nyttjanden -ny funktion medför <u>ingen</u> funktionell eller kronologisk rivalitet med pågående markanvändning</i>
<i>Hög exkluderbarhet</i>	Kvartersmark	Kvartersmark <i>Utrymme möjligt för samnyttjande</i>
<i>Låg exkluderbarhet</i>	Allmän plats	Allmän plats <i>Utrymme möjligt för samnyttjande</i>

Bild 6. Bearbetning av Ostroms modell med avseende på samnyttjandet av mark i stadsmiljön.

I likhet med begreppet gemensam resurspool, enligt Ostroms modell, innebär samnyttjande att utifrån ett resursperspektiv dra nytta av resurser utan äganderättsliga anspråk. På liknande sätt som för gemensamma resurspooler blir det då betydelsefullt att med hjälp av institutionella verktyg precisera de rättigheter och regler som följer med samnyttjandet.

Rättigheters betydelse för allmänningar och samnyttjande av mark

Ägande av mark kan beskrivas som tillgång till en uppsättning markanknutna rättigheter relaterade till ett bestämt markområde, vanligtvis känt som *property rights*. Med rättigheterna ges rättslig auktoritet till vissa beslut som rör marken. Dessa markanknutna rättigheter förknippas med enskilt ägande samt enskilt nyttjande, men där ägaren kan dela med sig av rättigheterna genom olika former av institutionaliserade rättig-

hetsupplåtelser, exempelvis servitut och nyttjanderätter. Ostrom och Schlager använder markanknutna rättigheter för att förtydliga de rättigheter som följer med resursnyttjande inom annans mark och har identifierat fem typer av rättigheter som de ser vara tillämplbara för allmänningar på landet (Ostrom och Schlager, 1996, i Ostrom, 2003: 249f).

1) *Beträda*: Rätt att beträda ett markområde och utöva aktiviteter som inte orsakar förlust eller skada för markägaren

2) *Nyttja*: Rätt att skörda resursenheter eller ta del av dessa på annat sätt

3) *Förvalta*: Rätt att påverka nyttjandemönster och förändra resursen genom förbättringar

4) *Exkludera*: Rätt att avgöra vem som tillåts tillträde samt hur denna rätt förmedlas,

5) *Avyttra*: Rätt att överlåta eller att delegera rätten att exkludera, förvalta och nyttja resursen.

Olika länder bär olika kulturella traditioner och sedvänjor som fångar den nationella äganderättens grad av exkluderbarhet. Exempelvis måste markägare på den svenska landsbygden tåla att allmänheten såväl beträdder som i begränsad omfattning nyttjar skog och mark med stöd av allemansrätten. I urbana sammanhang behöver markägare underkasta sig en kommunal fysisk planering som kan bestämma markanvändningen på detaljnivå.

Det är av betydelse för parternas rättsliga trygghet att klarlägga de rättigheter och skyldigheter som följer med ett förhållande av nyttjande inom mark som tillhör endera parten. De beskrivna rättigheterna kan även tjäna till att tydliggöra och avgränsa ett förhållande av urbant samnyttjande. Till skillnad från allmänningar i form av gemensam resurspool, som i viss utsträckning drar nytta av naturresurser för fiske, bevattning etc. enligt traditionellt erkända rättighetsformer, finns för urbant samnyttjande ännu inte några institutionaliserade strukturer med beprövade rättigheter som enkelt kan tillämpas vid samnyttjande för

olika ändamål⁸. Istället behöver anpassning ske från fall till fall utifrån ett experimentellt förhållningssätt.

Även Boydell & Searle nyttjar rättighetsteorier kopplat till fast egendom men anser att Ostrom och Schlagers indelning är otillräcklig för den urbana kontextens behov av såväl rättigheter som skyldigheter och begränsningar. Exempelvis menar de att rättighetskategorierna exkludera, avyttra inte är relevant för urbana allmänningar eftersom de inte berörs av detta. Istället för att utgå ifrån markägarens individuella perspektiv vill de utforma rättigheter utifrån det gemensammas perspektiv med syfte att analysera markanknutna rättigheter i urbana allmänningar. (Boydell och Searle, 2013: 336) De bygger ett mer komplext system av rättigheter bestående av 16 nivåer för att bredda bilden av urbana allmänningar (Boydell & Searle, 2013: 326f). Inom dessa identifieras en skala av inslag där allmänheten ges begränsade rättigheter inom såväl allmän plats som kvartersmark. Boydell & Searle kritiserar uppfattningen att urbana allmänningar endast kan förekomma inom allmänna platser. Istället hänvisar de till ett nutida behov av att kunna balansera allmänna intressen med privata investeringar och förespråkar en skala av rättigheter som överskrider den konstruerade gränslinjen mellan allmän plats och kvartersmark, vilket stärker resonemanget om ett resursbaserat perspektiv. För övrigt innehåller teoribildningen kring rättigheter till fast egendom såväl formella som informella roller, regler och skyldigheter, vilket är speciellt relevant med avseende på skötsel och utveckling av urbana allmänningar (Lyons *et al*, 2007, i Boydell & Searle, 2013: 326f).

2.2.2 Infrastrukturallmänningar

Infrastruktur beskrivs som nätverk vilka förbinder ett flertal noder och länkar bestående av komplexa system där tekniska, ekonomiska, politiska och sociala aspekter ofta interagerar. (Künneke och Finger, 2009: 5) Det är emellertid inte systemen i sig som utgör infrastrukturens verkliga värde utan snarare den service som dessa möjliggör (Little, 2005: 263). Frischmann skiljer mellan kommersiell infrastruktur som skapar

---

⁸ Undantag gäller de etablerade institutionerna servitut och gemensamhetsanläggning vilka rör samnyttjande som är beroende av fastighetsanknytning samt de markanknutna nyttjanderätterna hyra och arrende som avser totalt ianspråktagande av ett visst markområde.

privata nyttigheter⁹ respektive offentlig och social infrastruktur som förser samhället med offentliga och icke-kommersiella nyttigheter. Gränslinjen mellan de tre kategorierna privat, offentlig och social är inte helt entydig utan det är vanligt med en viss överlappning. (Frischmann, 2007) Sådan infrastruktur som har ett inkluderande syfte att betjäna en vidare allmänhet skulle, genom en låg grad av exkluderbarhet, antingen kunna betraktas som offentlig resurs eller som infrastrukturallmänning av typen gemensam resurspool (Little, 2005: 267; Frischmann, 2007). En svag exkluderbarhet uttrycks antingen genom en politisk ambition om allmän tillgänglighet eller genom att det är omöjligt, eller i varje fall mycket kostsamt, att utestänga gratisåkare.

En annan central fråga för infrastruktursystem är dess sårbarhet inför överbelastning och trängseffekter. Systemen dimensioneras av ekonomiska skäl utifrån en bedömd normalanvändning, vilken med tiden förändras genom faktorer som befolkningsökning, förändrat nyttjandemönster eller förändrat klimat. Medan en viss typ av system, såsom radiosändningar, inte påverkas av ökat nyttjande utan saknar rivalitet om resursen och därmed äger en obegränsad kapacitet, har annan infrastruktur en tydligt begränsad kapacitet, vilket gör dem känsliga för rivalitet över en viss tröskelnivå. Ett överskridande av kapacitetströskeln kan medföra temporära överbelastningar såsom trafikstockningar, överbelastad kollektivtrafik och översvämningar på grund av överfulla valedningar. Bland de begränsade systemen kan somliga relativt enkelt anpassas medan annan infrastruktur, exempelvis va-ledningsnätet, kräver tunga investeringar och utökat markutrymme för att kunna förnyas i takt med de förändrade förutsättningarna. (jfr. Frischmann, 2007)

En politiskt intressant effekt av offentlig och social infrastruktur är de positiva externa effekter och sociala värden som dessa kan generera. Positiva externa effekter innebär att infrastrukturen medför sidoeffekter som upplevs positiva för omgivningen, men utan att den som skapar dessa positiva effekter blir kompenserad. I en urban kontext hade exempelvis kollektivtrafikens infrastruktur av hållplatser kunnat utformas på ett sätt som gör att de adderar flera nyttor och värden till de platser där de står än att bara fylla kollektivtrafikens behov. Eftersom det är svårt

---

⁹ Såsom exempelvis distributionskanaler för dagligvaror mellan producenter och butiker (Frischmann, 2007).

att mäta och tydliggöra sådana värden i ekonomiska termer i syfte att erhålla kompensation, blir det oftast ointressant för marknadsaktörerna att bry sig om eller gynna positiva externa effekter. Detta gäller i stor utsträckning även offentliga aktörer, vilka istället prioriterar investeringar i enlighet med sin sektoriella ekonomiska rationalitet. Resultatet blir en underproduktion av offentliga och icke-kommersiella nyttigheter som hade kunnat tillföra exempelvis estetiska, ekologiska och sociala värden till stadsmiljön. (Frischmann, 2007) Ur ett helhetsperspektiv, konstaterar Frischmann, kan det därför vara effektivt att viss infrastruktur förvaltas som allmänningar eftersom dess resursbaserade synsätt medför en rationalitet där värderingen av de offentliga nyttigheterna kan bli högre, vilket gör att samhället på så sätt kan få del av de svårvärderade men betydelsefulla värdena som möjliggörs genom olika typer av positiva externa effekter (Frischmann, 2008: 160f).

Från att tidigare ha varit under centralstyrd offentlig kontroll har offentlig och social infrastruktur genomgått en fragmentisering genom bologsbildning, privatisering och marknadsanpassning. Dessa förändringar gör att det fordras en tydlig samordning av aktörerna med speciellt fokus på investeringar och underhåll för att hålla systemen fungerande. Little uppmärksammar från en amerikansk horisont hur detta inte fungerar tillfredsställande utan att den fragmentisering som orsakats av en tilltagande privatisering av delar i sammanhängande system istället leder till problem som vanligtvis förknippas med gemensamt handlande. Exempelvis hotar en bristande helhetssyn att orsaka skador på grund av bristande underhåll genom att företag i en kortsiktig egennytta söker att åka gratis på andras insatser och saknar incitament att göra egna förbättringar så länge inte andra aktörer i det sammankopplade infrastrukturnätverket samtidigt gör likadant. (Little, 2005: 267f; Künneke och Finger, 2009) Little menar att problemen med bristande samverkan visar att det fragmentiserade infrastruktursystemet skulle fungera bättre genom att betraktas som en infrastrukturalldmänning med dess möjligheter till en förvaltningsstruktur som samlar aktörerna och har befogenhet att skapa institutionella ramar för att ta itu med problemen som orsakats av egennyttigt agerande (Little, 2005: 268f).

2.2.3 Urbana allmänningar

I detta avsnitt försöker jag etablera begreppet *urban allmänning* som en svensk översättning av det engelska "urban commons". Då begreppet urban allmänning inte tidigare förekommit med en specifik historisk eller juridisk betydelse är det fortfarande möjligt att ge begreppet en liknande bred betydelse som engelskans *urban commons* har fått. Nämligen att innebörden av begreppet urban allmänning är fristående från begreppet allmänning, men med ett idémässigt släktskap.

Det föreligger förstås stora skillnader mellan den lantliga kontexten och förhållandena i staden. Inte minst med avseende på karaktären av de resurser som finns att nyttja och hur dessa förvaltas. I staden har kommunen som offentlig aktör ofta ett dominerande inflytande både som ägare och förvaltare av gemensamma resurser, vilket mer sällan är fallet i en lantlig kontext. Detta gör att stadens invånare, generellt sett, varken behöver ta initiativ till gemensamt nyttjande eller ansvara för drifts- och skötselfrågor för infrastruktur och andra gemensamma angelägenheter. Därför kan frågan om urbana allmänningar kännas ovan och främmande för stadens invånare och dess andra aktörer.

Tre olika perspektiv på urbana allmänningar förs fram i syfte att bredda och nyansera begreppet samt peka på dess urbana potential. Först beskrivs urbana allmänningar genom exempel på offentliga platser och resurser som förvandlats till allmänningar genom att kommunen på olika sätt överlämnat förvaltningen till civilsamhällets aktörer. Därefter betonas den urbana allmänningens innovativa och omdanande förmåga att frigöra och förnya gemensamma urbana resurser. Slutligen beskrivs urbana allmänningar utifrån de sociala värden som adderas stadsmiljön utifrån invånarnas initiativ eller medverkan.

Urbana allmänningar som ersättning för offentlig förvaltning

Medan Ostroms teoribildning beskriver traditionella allmänningar baserade på gemensamt nyttjade naturresurser utanför stadens gränser så utgår ett annat spår inom allmänningsteorin ifrån de resurser och förutsättningar som finns i staden. Såväl den amerikanska professorn i juridik och offentlig politik, Sheila Foster, som den israeliske juridikprofessorn Amnon Lehavi förknippar urbana allmänningar med utrymmen

som upplåts för allmänheten. I sin respektive forskning betraktar de utrymmen inom mark som vanligtvis ägs och förvaltas av kommunen men vars skötsel genom olika processer övergått till grupper av invånare. Det kan röra sig om gator och torg, gång- och cykelvägar, parker, grönområden, offentliga lekplatser och andra allmänna nyttigheter. Lehavi definierar tillblivelsen av en urban allmänning som tillfället när den offentliga resursen övergår från att vara *local public goods*¹⁰ till att bli *local public common* i samband med att skötseln av den offentliga platsen övergår från kommunen till en grupp av brukare. (Lehavi, 2004: 33ff). Resursen som sådan har inte förändrats och någon överföring av äganderätten till marken har inte heller skett, men resursen har genom att kommunen lämnat över dess förvaltning kommit att betraktas som en urban allmänning. Anledningen till att kommunen övergivit sitt skötselansvar har vanligtvis varit ekonomiskt underskott, vilket föranlett Foster att mynta begreppet *regulatory slippage*. Dess innebörd är att medvetet underlåta att utföra det underhåll som krävs för att en plats skall bibehålla sina kvaliteter (Foster, 2011: 7f). För offentliga platser leder försummelsen oundvikligen till nedskräpning, ett tilltagande slitage och att reglerna för platsen inte längre efterlevs. Efterhand leder det också till en tilltagande otrygghet, vilket ytterligare förstärks ifall illegal handel uppträder (Lehavi, 2004: 32ff). Foster ger emellertid exempel på hur grupper av närboende eller fastighetsägare efterhand reagerar mot förfallet och organiserar gemensam skötsel och ansvarstagande över platser och anläggningar där kommunen eller markägaren brustit i ansvar (Foster, 2011: 28ff).

Såväl Lehavi som Foster utgår ifrån ett juridiskt perspektiv och beskriver ett antal olika organisatoriska former som den gemensamma förvaltningen kan anta. Det rör sig om alltifrån gräsrotsengagemang från grupper av privatpersoner som gått samman på informell basis, till samordnande paraplyorganisationer för en stadsdel som samlat föreningar och intressegrupper och på så sätt blivit kommunens samtalspartner (Lehavi, 2004: 33ff). Den urbana allmänningen utgörs i den skepnad som Foster och Lehavi beskriver av såväl det fysiska objektet på marken som den därtill tätt knutna gemensamma förvaltningen. De olika förvaltningsformerna har det

---

¹⁰ *Local public goods* kan beskrivas vara resurser som är tillgängliga för alla, men som främst är av intresse för de närboende, exv. lekplatser, stadsdelsparker o.dyl.

gemensamt att de utövar förvaltande ansvar i varierande grad över mark och anläggningar som de äganderättsligt inte förfogar över (Foster, 2011: 28ff; Lehari, 2004: 33f). Markägare kan å ena sidan godta och understödja en gemensam förvaltning, men är å andra sidan oftast ovillig att ge några formella rättigheter till marken, vilket skapar en osäkerhet för den grupp som övertagit ansvaret. Det finns exempel på hur kommunen som markägare efter eget godtycke återtagit förfogandet över marken för att använda den för något helt annat ändamål trots att allmänningens ideella förvaltning lagt ned åtskilliga resurser i att skapa värden inom platsen. (Foster, 2011: 42ff). Det blir på så sätt tydligt att gemensamma anspråk på mark i den urbana miljön inte har till närmelsevis samma styrka som äganderätten. Att göra anspråk på att ett markområde bör förstås som en gemensam resurs, en urban allmänning, utgör en radikal och många gånger kontroversiell fråga, speciellt i ljuset av den spänning som råder mellan ägarskapets exklusivitet och den mångfald av alternativa nyttjanden som gör anspråk på mark i staden. (Parker och Johansson, 2011: 4, 7) För att undvika onödig konfrontation kan ett utökat samnyttjande av mark i staden anpassa sig till de äganderättsliga förutsättningar som råder och istället argumentera utifrån ett resursbaserat förhållningssätt.

Urbana allmänningar för delande av resurser

Utifrån teorier om staden som en allmänning beskriver den italienske juridikprofessorn Christian Iaione tillsammans med Sheila Foster hur såväl staden i sig själv som dess mindre delar utgör en öppen resurs som delas av, och tillhör, invånarna och andra aktörer. Därmed innehåller den också de problem som följer av gemensamt handlande, vilka kan ta sig uttryck i rivaliserande nyttjande i form av trängsel och överkonsumtion av det gemensamma utrymmet, men också av exkludering och behov av tydliga institutioner, normer och regler för en effektiv förvaltning av de gemensamma resurserna. (Foster och Iaione, 2018: 3). Vanligtvis icke-rivaliserande offentliga resurser, såsom gator, parker, ledningsnät och annan infrastruktur kan snabbt övergå till en situation av konkurrens, genom överkonsumtion eller vanskötsel i form av regulatory slippage, istället för den fria tillgång som var den ursprungliga avsikten. I många fall beror det på ökad befolkningstäthet, men ibland också på att tillgängliga resurser inte nyttjas på ett optimalt sätt genom att det förvaltningsbaserade per-

spektivet omöjliggör ett mer resurseffektivt nyttjande av stadens mark än om det vid problemlösning hade kunnat tillämpas ett resursperspektiv.

En närliggande fråga rör fördelningen av stadens begränsade gemensamma resurser. I takt med att städer förtätas, utan att de gemensamma resurserna ökas i motsvarande omfattning, ökar antalet nyttjare som tar del av resurserna. I många fall finns utrymme för förtätning, medan ytterligare anslutningar till gemensamma system i andra fall innebär att marginalerna för att undvika överbelastning minskar väsentligt. När de gemensamma resurserna inte räcker till uppstår frågor om fördelning. Då de båda gängse förvaltningsformerna privat ägande respektive gemensam förvaltning i kommunal regi dras med sina respektive svårigheter såsom, i det första fallet, exkludering och suboptimering och, i det andra fallet, överutnyttjande och fördelningsproblematik vänder Foster och Iaione blicken mot urbana allmänningar som alternativ gemensam förvaltningsform baserat på ett brett lokalt deltagande i olika nivåer (2018: 3). Med inspiration från Ostroms principer för naturliga allmänningar söker Foster och Iaione att utforma institutionella ramar anpassade för den urbana kontexten (2018: 3ff). Detta förutsätter att skillnaderna mellan stadens gemensamma resurser och de naturliga allmänningarna först identifieras, vilket givit följande fem aspekter:

En grundläggande skillnad är att staden och dess resurser är mänskligt framställda och därmed inte på samma sätt ändliga, utan förnybara och möjliga att anpassa och förändra. Å andra sidan förnyas de inte på naturlig väg utan kräver underhåll för att bestå. På liknande sätt är de institutionella ramarna skapade och möjliga att påverka och omförhandla.

Den andra skillnaden beskrivs som att flera av stadens offentliga resurser kan betraktas som konstruerade gemensamma resurser, vilka uppkommit genom sociala processer och formandet av institutioner. Foster och Iaione beskriver hur kommunen som central aktör kan behöva understödja styrande och förvaltande strukturer som ger invånarna delaktighet i dessa gemensamma resurser och dessutom stödja att nya resurser, funktioner och service av olika slag skapas genom kollaborativa processer utifrån ett brett urval av aktörer.

Den tredje specifikt urbana aspekten tar sin utgångspunkt i den politiska dimensionen, där urbana allmänningar kan komma att utmana befintliga strukturer, inte minst regelverk och normer kring offentlig och privat egendom samt hur man ser på den exkluderande dimensionen av markäggande. Foster och Iaione betonar att det därför krävs ett experimentellt förhållningssätt kring juridiska och äganderättsliga föreställningar för urbana allmänningar att kunna utvecklas.

Som fjärde skillnad förklarar Foster och Iaione att stadens stora komplexitet, genom variationen av resurser och funktioner samt mångfalden av aktörer, gör att frågor går in i varandra och skapar en typ av politiska, sociala och ekonomiska spänningar och konflikter som inte är lika vanligt för naturliga allmänningar på landsbygden. Det skapar behov av en tvärssektoriell inställning till förvaltning som låter de urbana allmänningarna sammankopplas med andra sektorer och delar av staden.

En slutlig markant aspekt rör såväl kommunens som marknadens påfallande närvaro i staden, vilket medför en självklar interaktion där de urbana allmänningarna behöver såväl ta hänsyn till som dra nytta av kommunens och marknadens intressen och resurser. Utifrån fallstudier har Foster och Iaione observerat goda möjligheter till ömsesidig nytta där antingen kommunen agerar möjliggörare för urbana allmänningsstrukturer eller där marknadens aktörer på olika sätt ger sitt stöd.

Foster och Iaiones beskrivning av de specifika urbana förhållandena förtydligar i viss mån på vilka sätt en variation av initiativ och förvaltningsformer med den gemensamma karaktären av en urban allmänning kan fylla ut den otillräcklighet som privat respektive offentligt ägande uppvisar. Deras användning av begreppet urban allmänning avgränsas dock inte till fysiska resurser utan täcker även resurser inom exempelvis service och intellektuella områden.

Utifrån denna avhandlings fokus på markanknytning framträder flera av de omnämnda förhållandena som aktuella i samband med samnyttjande av mark. Inte minst den utökade komplexitet som skapas genom flera inblandade aktörer inom såväl den privata som den offentliga sfären, vilket kan innebära anknytning till marknadens förutsättningar, men inte i alla situationer behöver göra det. När det kommer till mark blir den politiska

dimensionen genast märkbar, vilket Foster och Iaione förvisso för fram som en oundviklig fråga, men som jag för övrigt tycker att de berör i närmast utopiska ordalag. I relation till äganderätten beskrivs samnyttjande utifrån en pragmatisk ståndpunkt där äganderätten inte ifrågasätts utan där markutrymme istället upplåts inom ramen för en intakt äganderätt med liknande rättigheter som Ostrom anger för de gemensamma resurspoolerna, nämligen ett avgränsat nyttjande inom annans mark baserat på institutionellt utformade rättigheter.

Med utgångspunkt i de delar av Ostroms praktiskt inriktade designprinciper, som med hänsyn till nyss nämnda skillnader även har relevans för den urbana kontexten, utformar Foster och Iaione en uppsättning teoretiskt inriktade principer avsedda att möjliggöra institutionellt delande genom urbana allmänningar (2018: 6):

- 1) **Gemensamt ansvar och förvaltning** Att delaktighet krävs med en bred sammansättning av aktörer vilka var och en bidrar genom delande, samarbete, samverkan och koordination i ett löst sammanhängande system.
- 2) **Möjliggörande offentlig aktör** Det offentliga har som viktig roll att underlätta skapandet av urbana allmänningar samt stödja dess kollektiva förvaltningsformer.
- 3) **Social och ekonomisk pooling** Skapandet av självständiga institutioner som är öppna, deltagande och drivna eller ägda av lokala sammanhang på olika nivåer och som agerar utanför de gängse ekonomiska systemen. (*exv. Kooperation, social- och solidaritetsekonomi, cirkulär ekonomi, samt kulturell eller kollaborativ ekonomi*) Sammanförande av resurser och aktörer som ofta leder till att nya typer av möjligheter och service skapas.
- 4) **Experimentalism** Öppenhet för ett anpassningsbart, platsanpassat och iterativt förhållningssätt i syfte att utforma innovation inom juridik och policyfrågor som möjliggör urbana allmänningar.
- 5) **Teknologisk jämlikhet** Betoning på en rättvis och jämbördig tillgång till, deltagande i och förvaltning av teknisk och digital infrastruktur och data som gynnar samarbete och samskapande av urbana allmänningar.

Dessa urbana designprinciper uttrycker faktorer och förutsättningar som, enligt Foster och Iaiones studier, skapar städer med en kultur av samverkan där olika former av urbana allmänningar skall kunna uppstå och bestå över tid. Under den första punkten utgörs en av de huvudsakliga förvaltningsformerna enligt Foster och Iaione av ”polycentric urban governance”, vilket kan förstås som en innovations- och genomförandearians, som kretsar kring sammansättningar av aktörer utifrån pentahelix-modellen. Denna innehåller de fem aktörstyperna; sociala innovatörer eller den oorganiserade allmänheten, offentliga aktörer, företag, idéburen sektor respektive kunskapsinstitutioner (Iaione och Cannavo (2015) i Foster och Iaione, 2018: 7).

Det är inte min avsikt att gå djupare in på förvaltningsfrågor men min bedömning är ändå att även denna modell bär drag av utopi genom den utmålade möjligheten att få en sådan mångfald av aktörer att samverka i så komplexa och långsiktiga frågor som det innebär att förvalta experimentellt utformade gemensamma institutioner. Avhandlingens fallstudie har kommunen i fokus och visar att det kan vara svårt nog att inom den enskilda kommunen finna vägar till samverkan mellan sina egna verksamhetsområden. Hur mycket svårare skulle det då inte vara att samverka med ytterligare stora aktörer som sannolikt inte heller kan uppträda som homogena parter. Liknande svårigheter kommer inledningsvis att prägla den andra punkten där förväntningar finns på kommunen som möjliggörande offentlig aktör. Trots detta instämmer jag i att kommunen kommer att behöva vara en betydelsefull part för att den potential som finns hos urbana allmänningar skall kunna tas till vara och bidra till stadsbilden, inte minst genom att tillåta experimentalism enligt den fjärde punkten, men drar i min analys slutsatsen att detta kommer att kräva ingående institutionell förändring inom kommunen, liksom inom andra deltagande offentliga aktörer.

Urbana allmänningar som bidrag till livskvalitet i staden

En annan gruppering teoretiker ser helt andra förutsättningar att betrakta allmänningar på än genom kriterierna från Ostrom eller Foster och Iaione. Christian Borch och Martin Kornberger är båda professorer vid Copenhagen Business School och beskriver i introduktionen till antologin *Urban Commons: Rethinking the city* ett perspektiv på urbana all-

männningar där ett utmärkande drag består i att den urbana allmänningens resurser inte förbrukas, utan snarare växter till, genom att nyttjas. Borch och Kornberger menar att det sker en värdeökning av att offentliga platser tas i bruk, befolkas och ”nöts”. Med värdeökning syftar de då inte främst på ekonomiska värden, även om detta också kan förekomma, utan avser snarare en rad informella, mer subjektiva värden. I kontrast till Foster och Lehavis betoning av de fysiska platserna som urbana allmänningar så beskriver Borch och Kornberger att den urbana allmänningen snarare utgörs av det som människors närvaro tillför stadsrummen. Deras teori utgår ifrån att människor dras till platser där människor finns, vilket utifrån en positiv tolkning skapar bland annat trygghet och trivsel och bidrar med livskvalitet. På så sätt är det människorna som tillför attraktivitet och värde för andra nyttjare av det offentliga rummet. (Boydell och Searle, 2013: 324; Borch och Kornberger, 2015: 6). Utifrån detta perspektiv utgörs allmänningen snarare av processen än objektet, en process där allmänningen kontinuerligt nyskas och där de värden som åstadkommit förhållandevis enkelt kan raderas igen. Utifrån Borch och Kornbergers beskrivning av de urbana allmänningarnas karaktär kan det sägas vara någonstans i stadens folkvimmel som allmänningen uppstår; den attraktiva atmosfären, stämningen och kanske även känslan av tillhörighet (Borch & Kornberger, 2015: 8f).

Som en närliggande, om än lite mer handfast, bild av den urbana allmänningen än den som Borch och Kornberger ger beskrivs begreppet *commoning* som ett sätt att lägga fokus på det sociala byggandet. Här består allmänningen främst av de gemensamma bidragen, vilka i mer eller mindre organiserade former kan förvalta såväl fysiska som sociala resurser. Den amerikanske historikern Peter Linebaugh har populariserat begreppet *commoning* och beskriver att det fångar relationen mellan fysiska resurser och de grupper av människor som lever sina liv i dess närhet och gör sig beroende av att i vardagslivet ha tillgång till den resurs som allmänningen utgör (Linebaugh 2008 i Foster och Iaione, 2018: 1). Vidare tar *commoning* fasta på allmänningens sociala betydelse, att den framför allt utgörs av mellanmänniskliga processer med normer och nätverk baserade på tillit, ömsesidighet och frivilligt samarbete (Huron, 2015: 963; Foster och Iaione, 2018: 1). I motsats till rationalitetsteorier om människan som först och främst *homo economicus*,

det vill säga en rationellt egennyttig varelse med åtnjutande av egna fördelar som primärt riktmärke, hävdar Christa Müller och andra commoning-förespråkare att människan tvärtom bär på en djupt liggande vilja att samarbeta, skapa rimlighet och social rättvisa mellan människor. Genom commoning-initiativ, såsom community gardening, möts dessutom djupt liggande mänskliga behov av att kunna relatera till naturens tempo och en krets av människor i sin närhet. (Bollier & Helfrich, 2012: xv; Müller, 2012) Christa Müller beskriver hur allmänningar i form av community gardens utgör ett fysiskt utrymme i staden som, vid sidan av de offentliga parkerna, skapar plats för informell arbetsgemenskap och fungerar som ett andningshål för stadsbor undan en annars stressig och kommersiellt präglad stadsmiljö (Müller, 2012). Johansson och Parker noterar att de ogripbara sociala värden som skapas genom sådana miljöer bland annat bygger ökad trygghet, minskad kriminalitet och bidrar med meningsfull sysselsättning för unga (2011: 7). Det är då fråga om en helt annan sorts resurs som allmänningen kan bidra med. Med ett resursbaserat perspektiv sätts inte bara de fysiska resurserna i förgrunden, utan det lyfter även fram betydelsen av att de mänskliga resurserna kommer till användning i att utveckla staden.

2.3 Sammanfattning och pragmatiskt präglad diskussion

Avsnittet sammanfattar de institutionella redskapen som kommer till användning i avhandlingens analys samt diskuterar frågor om rationalitet och urbana allmänningar i ett pragmatiskt ljus.

2.3.1 Institutionella redskap

Begreppet institution betraktas i denna avhandling huvudsakligen inom ramen för den kommunala organisationen där det institutionella relaterar till kommunen både på ett internt plan; med institutionella uttryck som påverkar inom kommunens olika sektorer, och ett externt, där yttre aktörer betraktar kommunen som bärare av institutionella strukturer. Huvudfokus i analysen utgörs av det interna perspektivet varigenom institutioner beskrivs genom de egna strukturer och styrsystem som påverkar organisationens handlande (Scott, 2014:182f).

En föränderlig omvärld ställer krav på institutionell anpassning. Mötet mellan uppehållande och förändrande krafter tydliggör en institutionell tröghet inom organisationer som skapar spänningar och konflikter. Innovation och anpassningar behöver föregås av institutionell förändring för att bli bestående, annars är det stor risk att utfallet återgår till att bli detsamma som tidigare.

Skapande av legitimitet för såväl nyttan av förändring som dess tillvägagångssätt utgör en förutsättning för att kunna få till stånd samarbete eller genomföra förändringar av olika slag. I processer som har med samnyttjande och samverkan att göra innebär legitimitet bland annat att bygga upp en samsyn och tillit till syftet, processen och de medverkande aktörerna. Eftersom det ofta rör sig om komplexa sammanhang ställs det höga krav på kommunikation och inkluderande beslutsprocesser.

Staten och kommunerna har tillgång till offentliga styrmedel för att uppmuntra eller avstyra handlingar från invånare och verksamheter inom olika samhällsområden. Styrmedel är även viktiga som verktyg att skapa avvägning mellan sektoriella perspektiv och helhetsperspektiv för att möjliggöra intern samsyn inom den kommunala organisationen.

Vedung betonar att invånarna själva och det civila samhället besitter en kraft att på såväl formella som informella vägar utöva inflytande och på så sätt väga upp kommunens respektive marknadens institutionella dominans inom olika områden (se Vedung, 1998: 24). I takt med en ökande medvetenhet om betydelsen av livskvalitet i staden utvecklas allt större möjligheter till ett ökat invånarinflytande, såväl genom inkluderande formella planerings- och deltagandeprocesser som genom informellt engagemang från grupper och organisationer.

2.3.2 Kommunala rationaliteter och risk för suboptimering

Kommunala förvaltningar utövar i regel sin verksamhet utifrån speciallagstiftning¹¹. Detta innebär att det finns ett reglerat ramverk inom vilket verksamheten skall bedrivas. Därutöver sätter respektive förvaltning upp ytterligare ramar genom utformning av egna mål som verksamheterna

---

¹¹ I Sverige innebär detta utöver kommunallagen exv. vattentjänstlagen för va-huvudmannen, plan- och bygglagen avseende stadsplanerings- och bygglovsfrågor samt skollagen för den kommunala grundskoleorganisationen.

har att leva upp till. Här utgör budget och mandat exempel på möjliggörare och begränsningar av främst regulativ karaktär. Inom de regulativa ramarna finns ett visst handlingsutrymme att utöver den löpande verksamheten skapa innovation och föra utvecklingen inom verksamhetsområdet framåt. En utmaning för myndigheter och kommunala verksamheter ligger i att förmå anpassa sig till förändring samtidigt som den normala verksamheten skall kunna fortlöpa. I den ena vågskålen finns den sektorsorienterade rationaliteten som inte förväntar sig att en kommunal verksamhet ska bidra till förändring och stadens utveckling utöver det egna ansvarsområdet. I den andra vågskålen befinner sig en rationalitet utifrån det kommunala ansvaret för staden som helhet. Även om det hos kommunens ledning kan finnas en överordnad vilja till att de olika förvaltningarna ska inta mer av ett helhetsperspektiv på staden i sina prioriteringar och beslut så motverkas sådana gemensamma ansatser av verksamheternas ekonomiska styrning och begränsningar i mandat. De styrmedel som budget och målformuleringar utgör i att uppnå kommunens övergripande målsättningar tenderar istället att användas som mål med ett egenvärde och kan därmed nyttjas för att omöjliggöra sektorsövergripande samverkan utifrån ett kommunalt helhetsperspektiv. På så sätt vidmakthåller de organisatoriska strukturerna ett sektoriellt perspektiv med den egna verksamheten i fokus, vilket i praktiken innebär att gränsen för den egna verksamheten också utgör gränsen för innovation, förnyelse och reell samverkan. Helhetsperspektivet, å andra sidan, förutsätter att olika fackområden och sektorer kan samverka med stadens och dess invånares bästa för ögonen. Denna rationalitet utgår ifrån att de kommunala verksamheterna ska kunna gå varandra till mötes för att lösa gemensamma problem och bidra till att staden utvecklas. Det finns ett teoretiskt samband mellan en helhetsrationalitet och ett resursbaserat synsätt där samnyttjande av mark ger möjlighet till synergier mellan funktioner och nyttjanden oberoende av sektoriell indelning. Ett motsvarande samband finns mellan en sektorsorienterad rationalitet och en förvaltningsbaserad syn, där de kommunala förvaltningarna istället ansvarar för sitt markinnehav utan intresse och incitament att bidra till funktioner och nyttor av betydelse utanför den egna verksamheten. Detta leder i många fall till en suboptimerad markanvändning, där mark som nyttjas för en sektors ändamål betraktas som upptagen trots att verksamheten endast tidvis använder marken. Suboptimeringen består i

att den sektoriella rationaliteten förhindrar ett potentiellt samtidigt nyttjande för andra kommunala eller gemensamma behov.

2.3.3 Den urbana allmänningens dimensioner

Begreppet allmänning syftar på en rättighetsbaserad tillgång till en gemensam resurs, vilket kan beskrivas som nyttjande och gemensamt förvaltande av mark och anläggningar som inte ställer krav på äganderättsligt förfogande (jfr. Ostrom, 2003; Lehari, 2004). Huvudsaken är inte ägandet utan att tillgången till resursen och dess funktioner delas av flera, vilket överensstämmer med hur samnyttjande av mark kan fungera. I en urban kontext, där tillgång till mark är föremål för ständig konkurrens kan nämligen samnyttjandets flerfunktionella förhållningssätt komma att innebära ett förändrat förhållningssätt till mark, där förvaltningsperspektivet kompletteras med en resursbaserad syn.

Utifrån ett snarlikt förhållningssätt som Ostroms beskrivning av gemensam resurspool möjliggör samnyttjande ett delande och nyttjande av enskilda eller gemensamma resurser utan att vare sig privatisera dem eller lägga dem under offentlig kontroll. Liksom för allmänningar kan samnyttjande av mark behöva regleras genom att klargöra rättigheter och skyldigheter mellan de inblandande parterna. Detta är speciellt betydelsefullt eftersom samnyttjande möjliggör komplexa sammanhang där flera nyttjanden och aktörer samverkar.

Kännetecknande för såväl allmänningar som urbana allmänningar är dess sociala dimension och interaktionen människor emellan. Till skillnad från en centralstyrd kommunal förvaltning av offentliga platser som strävar efter att effektivisera och automatisera i linje med sin ekonomiska rationalitet, genomsyras urbana allmänningar av en rationalitet där människor och deras behov uppmärksammas. Urbana allmänningar kan därför inte enbart beskrivas som den gemensamma resursen som *objekt*, utan består även av den *process* genom vilken den gemensamma resursen skapas eller upprätthålls och där delaktighet utgör en central del av det som kännetecknar en urban allmänning.

Urbana allmänningar utmärks också av relationen till kommunen, vilken utövar ett dominerande inflytande i staden genom sitt ägarskap av de gemensamma resurserna. I en skandinavisk kontext där kommunerna

sedan decennier slagit vakt om kontrollen över stadens offentliga resurser har de positiva effekterna av invånarmedverkan på senare tid börjat uppmärksammas. Det pågår försök med att uppmuntra lokal delaktighet genom att kommunen efterfrågar de närboendes aktiva medverkan i stadsrumsutvecklingen med syfte att identifiera värden att tillföra stadsrummet. Exempelvis stimuleras socialt umgänge av olika typer av mötesplatser, vilket stärker känslan av tillhörighet till den egna stadsdelen och samhörighet med andra invånare, vilket i sin tur genererar sociala värden som trivsel, trygghet och andra uttryck för livskvalitet. Denna invånarmedverkan utgör tydliga uttryck för den urbana allmänningen som process även om själva objektet, stadsrummet, mycket väl kan fortsätta räknas som offentlig resurs under kommunal förvaltning.

Genom en ökad medvetenhet om att stadens gemensamma resurser är begränsade och i hög grad otillräckliga för en ökad befolkning uppstår frågor om fördelning och nyskapande av resurser samt hur den förvaltningsform ser ut som förmår kompensera för de begränsningar som en kommunal förvaltning ger¹². Ett resursperspektiv öppnar här för större möjligheter än ett förvaltningsperspektiv förmår. Med utgångspunkt i att stadens resurser, i de flesta fall, är mänskligt konstruerade, förnybara och möjliga att anpassa och förändra hävdar Foster och Iaione möjligheter till delande och nyskapande av resurser genom urbana allmänningar som kompletterande förvaltningsform vid sidan om det offentliga och det privata.

Enligt ett förvaltningsbaserat synsätt råder en knivskarp gräns mellan det offentliga och det privata. Denna gränslinje är inte alltid uppenbar för stadens invånare, vilka snarare intuitivt ser på stadsrummet utifrån ett resursperspektiv. Till skillnad från det förvaltningsbaserade perspektivets begränsningar kan ett resursperspektiv föreslå att mark nyttjas för sådana ändamål den är lämpad för, oberoende av ägo gränser och administrativ indelning. Såsom ett verktyg för det resursbaserade perspektivet kan samnyttjande tillämpas i dessa situationer och, i likhet med gemensamma resurspooler, förvaltas på ett flertal olika sätt.

---

¹² Den centralstyrda förvaltningens begränsningar består bland annat i att den lokala förankringen förloras med invånarnas känsla av bristande tillhörighet, ägarskap och ansvar för de offentliga stadsrummen som följd. Kraven på en storskalig rationell drift upplevs inte ge utrymme för människors initiativ till medverkan eller skapa förutsättningar för någon högre grad av sociala aktiviteter.

Foster och Iaiones vision om en ökad betydelse av urbana allmänningar inom en rad olika områden betonar kommunens roll som en enhetlig aktör, vilken förväntas vara både villig och kapabel till att bistå som möjliggörare. Enligt deras resonemang förväntas kommunen eller annan lämplig offentlig aktör delta i samordning och förvaltning av urbana allmänningar genom "polycentric urban governance" vilket kan ta sig uttryck i form av såväl större som mindre nätverk av aktörer beroende på den gemensamma förvaltningens art och omfattning. Kommunens reella möjligheter till en sådan enhetlig roll försvåras emellertid av dess sektoriella rationalitet. Inom annan forskning poängteras kommunens och andra offentliga aktörers betydelse för urbana allmänningar. Bland annat ställs förhoppningar på dessa att bidra med resurser för konfliktlösning (Parker och Schmidt, 2016), vilket förutsätter att de offentliga aktörerna antingen är organiserade för denna uppgift eller på annat sätt kan uppträda enat och sammanhållet. Det är naturligtvis ingen omöjlighet för offentliga organisationer att skapa utrymme för samordning och andra typer av uppgifter till nytta för civilsamhället, men det ställer krav på organisatoriska förändringar som avviker från en befintlig sektorsrationalitet, samt att det skapas institutionella verktyg som förmår hantera dessa uppgifter.

3. METOD

Kapitlet inleds med ett resonemang om forskningens kunskapssyn och bruksvärde. Därefter introduceras fallstudie som vetenskaplig metod följt av en beskrivning av hur det empiriska materialet samlats in, de källor som nyttjats och hur bearbetningen av materialet gått till.

3.1 Metodologi

Denna avhandling utgår huvudsakligen ifrån en pragmatisk filosofisk ståndpunkt vilket motiveras av dess praktisknära förhållningssätt och den föränderlighet som präglar avhandlingens empiriska huvudtema, nämligen urbana miljöers anpassning med avseende på hotande klimatförändringar. För pragmatikern bildar språket och kunskapen, uttryckt genom Kvale och Brinkmann, ”redskap med vilka man hanterar en föränderlig verklighet” snarare än att dessa betraktas som en representation av verkligheten (2014: 74f). Den pragmatiska kunskapssynen hjälper mig att betona forskningens bruksvärde med särskilt intresse för de konsekvenser som kommunala strategier, beslut och handlingar medför. Även om metoden är betydelsefull så läggs förhållandevis mindre vikt vid metodfrågor än att förstå det verkliga forskningsproblemet. (jfr. Creswell, 2014: 10f; Kvale och Brinkmann, 2014: 74f)

En avhandlings bruksvärde kan förstärkas genom de empiriska avsnittens detaljerade beskrivningar. Detaljrikedomen ger möjlighet till prövning av materialet ur olika infallsvinklar i en utforskande anda och bidrar till att göra materialet mer användbart. I en kommentar av Bent Flyvbjergs detaljrika bok *Rationality and Power* (1998) byggd på fallstudier av stadsplanering i Aalborg, Danmark, understryker antropolo-

gen Lisa Peattie att de täta och rikliga fallstudiebeskrivningarna ger forskningen en användbarhet bortom forskarens egna slutsatser och förenklade konceptualiseringar, vilket inte minst tilltalar praktiker. (Peattie, 2001: 260f; Flyvbjerg, 2010: 17) Genom att själv vara rotad bland praktikerna ser jag detta nyttoperspektiv som en betydelsefull och eftersträvarsvärd effekt.

Den övergripande frågan om kunskapssyn, utifrån ett pragmatiskt perspektiv, behandlar empirins och praktikens betydelse och status i relation till teoriutveckling. Det är givetvis inte fråga om ett exkluderande förhållande utan handlar snarare om nyanser. Genom att inte hålla igen på de empiriska beskrivningarna förklarar exempelvis Flyvbjerg hur ett rikt fallstudiematerial, som inte reducerats till stora generaliseringar eller förenklade sammanfattningar, förblir öppet för olika slutsatser om vad fallstudien egentligen är ett fall av. Dessutom ges möjligheter för läsare med olika bakgrund att göra egna tolkningar och ta del av olika insikter utifrån materialet (Flyvbjerg, 2010: 17f). Detta är ett sätt att tillgängliggöra forskningsmaterial utanför avhandlingsformens begränsningar, vilket kan få oanad betydelse bortom forskningens egna resultat.

Diskussionen om vilken sorts kunskap som är möjlig att inhämta genom den empiriska processen består till sina ytterligheter i föreställningen om kunskap som antingen given eller konstruerad. I det första fallet betraktas kunskap utifrån synen att kunskapen förekommer i verkligheten redo att upptäckas och inhämtas genom olika tekniker, däribland intervjun. Intervjuaren måste då gå varsamt fram och undvika att ställa ledande frågor. Istället eftersträvas att låta intervjupersonen måla upp sin bild av verkligheten så autentiskt som möjligt, byggd på sina ostörda uppfattningar och erfarenheter. (Kvale och Brinkmann, 2014) I denna föreställning kan forskaren beskrivas som en iakttagare och passiv åhörare. Det andra fallet, som mer beskriver kunskap som en konstruktion, bygger på ett större deltagande hos forskaren, där dennes egen erfarenhet eller på olika sätt införskaffad förförståelse bidrar till att tolka och bearbeta det material som samlas in. Intervjusituationen innebär exempelvis att kunskap uppstår genom interaktionen mellan intervjuaren och intervjupersonen. Intervjuaren intervenerar genom att ifrågasätta eller relatera till egna erfarenheter. Kunskapen uppstår då genom den reflektion och på-

verkan på de båda samtalsparterna som de ingående deltagande samtalen leder fram till. (jfr. Burawoy, 1998: 284; Flyvbjerg, 2010: 5f; Kvale och Brinkmann, 2014: 71f) Forskarens perspektiv får betydelse genom att forskaren som iakttagare står utanför den upplevda värld som studeras och därmed anses ha lättare att kunna förhålla sig objektiv än vad en mer deltagande forskare förmår. Det kan röra sig om påverkan från förekommande normer och uppfattningar som riskerar att störa den vetenskapliga studiens opartiskhet och mångsidighet. Å andra sidan riskerar ett renodlat iakttagarperspektiv att gå miste om den rika detaljkunskap och initierade förståelse för sammanhang som ett deltagandeperspektiv kan innebära. (jfr. Burawoy, 1998: 284f; Flyvbjerg, 2010: 16) Forskaren kan istället närma sig ett ämnesområde med omfattande förkunskap vilket torde göra utgångsläget mer eller mindre deltagande.

På skalan mellan iakttagare och deltagare har jag strävat efter att positionera mig som en välinformerad iakttagare. Forskningsintervjuerna har främst utförts utifrån ett kunskapsinhämtande förhållningssätt där inläsning av ämnet förutom att ge en orienterande basförståelse även har syftat till att kunna genomföra intervjuer utifrån en påläst position. Jag har sett som min uppgift att genom öppna, iakttagande frågor ge intervjupersonerna utrymme för beskrivande svar. Jag har inte dragit mig för att ställa resonerande frågor vilket inbjudit till reflektion över vad intervjupersonerna erfarit och just berättat om samt en vilja hos mig att få fram den bakomliggande rationaliteten till det som beskrivs och uttrycks. Det har varit en betydelsefull del i intervjuerna att göra ifrågasättande jämförelser utifrån egen förkunskap, annat källmaterial och parallella observationer från fallstudiens andra kontexter, men också genom att relatera till vad någon annan av intervjupersonerna påstått. På så sätt har oklarheter eller ologiska resonemang kunnat följas upp och jag har förmått tränga djupare in i berättelser om de för intervjupersonerna välkända projekten, vilka de troligen redan berättat ett flertal gånger tidigare.

Det engelska begreppet *embedded research* översätts föga beskrivande som ”inbäddad forskning” och anger ett utbyte mellan akademi och en vårdorganisation inom offentlig eller privat sektor, alternativt annan del av civilsamhället, där antingen en forskare vid universitetet bereds arbetsplats inom vårdorganisationen, eller tvärtom, att en anställd vid

vårdorganisationen antas som forskare. Begreppet *professionsdoktorand* utgör ett samlingsbegrepp där en doktorand finansieras på annat sätt än genom anställning vid lärosätet. Professionsdoktorand kan innebära inbäddad forskning och är en vedertagen företeelse inom en del forskningsfält i Sverige. Begreppet *kommundoktorand* är ett specialfall av professionsdoktorand där doktoranden bekostas av en kommun. Fördelarna för akademien består i säkrad extern forskningsfinansiering samt att forskaren ges enklare tillgång till att samla data inom vårdorganisationen, medan vårdorganisationen å sin sida ser fördelar i att skapa en brygga till akademien, dess nätverk och kritiska förhållningssätt.(jfr. McGinity och Salokangas, 2014: 3)

Positionen som kommundoktorand har inneburit att jag som heltidsanställd lantmätare vid stadsbyggnadskontoret i Malmö under fyra års tid ägnat hälften av min arbetstid åt forskning vid Malmö Universitet med målet att åstadkomma en godkänd licentiatavhandling.Handledning har skett genom universitetets försorg, kompletterad med deltagande från stadsbyggnadskontoret. En avgörande del i forskningsprojektets tillblivelse bygger på det finansierande forskningsprojektet Närkomm; "*När kommunerna sätter forskningsagendan*", som möjliggjort forskning genom fyra kommundoktorander från olika kommuner i Skåne. Forskningen har därigenom ingått i ett större sammanhang där ramen för forskningsämnet utgjorts av kommunernas identifierade strategiska utmaningar. Ämnet för denna avhandling har valts med utgångspunkt i ett ämnesområde av eget intresse i kombination med problemställningar av praktisk betydelse i stadsutvecklingssammanhang.

Min roll som kommundoktorand har inneburit en sorts inbäddad forskning, vilket haft som huvudsaklig fördel att kunna nyttja mina yrkesrelaterade insikter och erfarenheter i forskningen. Detta har bland annat handlat om insikter i kommunal planering och en förståelse för hur kommunala stadsbyggnadsrelaterade institutioner tar sig uttryck och praktiskt fungerar. Med min fastighetsrättsliga lantmätarbakgrund har jag inblick i såväl lagstiftningens regulativa institutionella uttryck som i hur dessa institutionella uttryck omvandlas i praktisk användning. Genom att ha varit anställd inom stadsbyggnadskontoret i Malmö under flera års tid har jag hunnit skaffa mig förståelse för en del av de norma-

tiva och kultur-kognitiva institutionella uttrycken såsom de exempelvis tar sig uttryck i kultur, praktik och värderingar inom olika delar av kommunens organisation. Denna utgångspunkt har givit mig en närmare position att studera praktiken i Malmö än vad som varit fallet i Köpenhamn. En sådan relativt större distansering till Köpenhamn kan ha bidragit med en eftersträvansvärd dynamik vilken möjliggör såväl närhet som distans till det studerade. I min kombinerade yrkesroll som kommunal tjänsteperson och forskare har jag haft en relativt okomplicerad tillgång till källor inom Malmö stad, främst genom intervjuer och workshops. Det är mer tveksamt om positionen även givit en förenklad tillgång till källor inom Köpenhamns kommun, här har jag tvingats vara mer uthållig i mina ansträngningar för att få kontakt.

Från akademien har jag mötts av respekt för de kunskaper och den förståelse jag besitter genom min praktikeranknytning, men jag har också uppfattat en viss skepsis gentemot riskerna för en övervägande betoning av forskningens användbarhet samt mitt förhållandevis svagare teoretiska fokus. Från stadsbyggnadskontoret, å andra sidan, har intresset i hög grad kretsat kring forskningens nyttovärde. Då det är första gången stadsbyggnadskontoret finansierar en forskarstuderande finns förväntningar på att forskningen skall medverka till att lösa reella samhällsutmaningar. Härifrån är förståelsen ganska svag för den teoretiska dimensionen, åtminstone som teori betraktas ur ett akademiskt perspektiv. Mötet mellan akademi och kommunal praktik kan därför sägas röra sig om två världar, två väsensskilda institutionella system, som på ett konkret sätt kopplas samman genom kommundoktoranden. Kommundoktoranden blir då gränsgångaren, den som översätter den ena världen för den andre. Genast noteras en obalans mellan parterna och dess olika synsätt som gör det svårt att tillmötesgå båda perspektiven. Även om det kommunala arbetet innebär en vana vid utredningar av olika slag så utgör forskning onekligen en djupt förankrad akademisk aktivitet.

3.2 Jämförande fallstudie som forskningsmetod

Forskningens empiriska delar genomförs som en jämförande fallstudie av skyfallsanpassning i städerna Malmö och Köpenhamn. I fallstudierna studeras hur samnyttjande av mark kommer till uttryck i kommunal policy och vid genomförande av projekt för skyfallsanpassning. Det stude-

rade skall förstås som en sammanhållen fallstudie med syfte att tydliggöra möjligheter och hinder för samnyttjande av mark. För att uppnå detta har strategierna för skyfallsanpassning i de båda städerna jämförts, vars konkreta uttryck studerats i fyra skyfallsprojekt inom allmän platsmark respektive kvartersmark. Det symmetriska upplägget ger en bred sammansättning av möjligheter till jämförande analyser på olika nivåer, inklusive internationella jämförelser på såväl systemnivå som praktiknivå.

Forskningen berör ett i stora stycken utforskat fält och innehåller komplexa sammanhang av tvärspektoriell karaktär. Fallstudien har valts som forskningens vetenskapliga metod eftersom den medger ett öppet, utforskande förhållningssätt för att beskriva det studerade på ett nyanserat sätt (jfr. Yin, 2013: 4ff). Fallstudiemetoden gör det möjligt att nyttja de källor och informationskanaler som visar sig vara lämpliga för att betrakta rumsligt och tidsmässigt avgränsade fall. Studiens rumsliga avgränsningar tydliggörs genom valet av skyfallsanpassning inom den täta staden, vilken ytterligare förstärks genom studiens fokus på två genomförda skyfallsprojekt i varje stad. Studiens tidsmässiga avgränsning omfattar processen för planering och genomförande av varje fall. För det äldsta fallet kan genomförandet betraktas med ett femtonårigt perspektiv medan övriga tre skyfallsanpassningar nyligen tagits i drift.

Genom att strategiskt välja ut projekt att studera ges förutsättningar att inhämta mesta möjliga information om ett specifikt fenomen. Studier av verkliga fall med verkliga problem ger konkret insyn i de förutsättningar som råder och den inbördes dynamik som präglar stadsbyggande i Köpenhamn respektive Malmö. Utifrån denna mer djupgående förståelse kan frågor om hinder och möjligheter analyseras. Här är det inte intressant att studera genomsnittliga, representativa fall, utan snarare extremfall som det endast finns enstaka unika exempel på. Samtliga fyra skyfallsprojekt har genom dess status som pilotprojekt givits extra resurser för att i första hand testa genomförbarheten hos nya tekniker. Flera av projekten har också tillåtits testa vägar för nya sorters samverkan. På så sätt kan dessa extremfall ge rikligare information som svar på frågorna om hinder och möjligheter än ett genomsnittligt fall hade kunnat göra. Logiken utgår ifrån att den typ av hinder som uppstår i dessa speciellt

komplexa fall kan komma att utgöra hinder även i andra sammanhang, men att hinder som inte uppstår här troligtvis inte heller kommer att utgöra problem i mindre komplexa sammanhang av liknande typ. Motsvarande resonemang kan föras gällande möjligheter. (jfr. Flyvbjerg, 2010: 10)

Det finns flera skäl för att använda skyfallsanpassning som empiriskt tema. Aktualitet ses som en viktig faktor genom att såväl Malmö som Köpenhamn har påbörjat var sin skyfallsplanering som nu håller på att implementeras. I båda fallen anses uttryckligen flerfunktionellt nyttjande av mark ha en central betydelse för att kunna genomföra skyfallsanpassningar ovan mark. Vidare har temat givit tillgång till ett rikligt material och flera projekt i olika faser av genomförande. Slutligen har det empiriska temat givit möjlighet till jämförelser på olika nivåer, inte minst en internationell jämförelse, vilket medfört ett dynamiskt perspektiv och tydliggjort en variation av synsätt och former för samnyttjande. Vid en närmare studie framkommer nämligen att städerna, med utgångspunkt i relativt likartade fysiska förutsättningar, ändå betraktar skyfallsanpassning av stadsmiljön ganska olika. På så sätt möjliggör fallstudiens jämförelser av städernas respektive vägval en analys av samnyttjandets möjligheter och hinder. En faktor av mindre vikt men som ändå motiverar en jämförelse är att båda städerna utmärkt sig som föregångare inom hantering av dagvatten och skyfall. Malmö betraktades tidigare som en pionjär i att utveckla och använda sig av öppen dagvattenhantering (se bl.a. Stahre, 2008) medan Köpenhamn de senaste åren rönt internationell uppmärksamhet genom sin innovativa skyfallsanpassning inom befintlig stadsmiljö (se bl.a. Dyrholm Nielsen, 2015; Hinrichsen, 2016).

Med skyfallsanpassning som tema för fallstudien riktas intresset mot kommunen som central aktör. Dels i sin roll som ägare av offentlig infrastruktur och allmänna platser som påverkas av skyfall och dels genom sitt ansvar för samhällsplanering och olycksberedskap. Men också i en överblickande roll som samordnare, möjliggörare och kommunikationsnod för olika samhällsaktörer. Det blir tydligt att kommunens olika roller och ansvarsområden ibland kolliderar genom att dess sektorsintressen strävar efter att optimera sin egen del på bekostnad av kommunens mer över-

blickande helhetsperspektiv. Spänningsfältet mellan dessa båda perspektiv utgör ett genomgående tema i avhandlingen vilket ges ytterligare dynamik genom fallstudiens jämförelse mellan de båda städerna.

3.3 Beskrivning av fallstudien

Detta avsnitt inleds med en översiktlig redogörelse för forskningsprocessens förlopp med fokus på fallstudiens empiriska arbete. Därefter beskrivs fallstudiens fyra skyfallsprojekt samt logiken bakom dess urval. Slutligen redogörs för det material och källor som nyttjats i det empiriska arbetet.

3.3.1 Forskningsprocessen

Forskningsprocessen kan närmast betecknas som abduktiv i det att jag växelvis har rört mig mellan teori och empiri, varvid förståelsen successivt har vuxit fram. I de inledande faserna bekantade jag mig med teorier om allmänningar och governance utan att helt förstå på vilket sätt dessa skulle kunna vara till hjälp. I samband med att intervjumaterialet strukturerats började centrala hinder och problemställningar att utkristalliseras. Det tidigare governance-perspektivet försköts då till att fokusera på kommunens betydelse för möjligheter och hinder utifrån institutionella aspekter och styrmedel, vilket fann rikligt stöd i såväl det muntliga som det skriftliga materialet.

Teoriområdet urbana allmänningar har varit mer av en idémässig övning där tillgänglig teoretisk litteratur har betraktats utifrån olika håll för att kopplingarna till det empiriska materialet skulle klarna. Det finns många beröringsytor i litteraturen mellan offentliga platser och urbana allmänningar, men eftersom kombinationen i mitt fall även behöver ge mening åt samnyttjande så har allmänningsteorierna inte kunnat tillämpas på en lika praktisk nivå som ämnesområdena institutioner och styrmedel.

I forskningsprocessens inledande fas bearbetades begreppet samnyttjande brett för att skapa en bild av ämnets användbarhet. Just användbarheten stod också i fokus vid en första workshop med kommunala förvaltningar i Malmö i oktober 2016. Denna resulterade i förslaget att studera samnyttjande utifrån skyfallsanpassning i den befintliga tätastaden. Några ytterligare förslag på teman för samnyttjande kom också

fram, liksom en kritik emot kommunens bristande förmåga att skapa styrmedel som leder till ett mer resurseffektivt nyttjande av den kommunala marken i staden.

Det valda skyfallstemat inbjöd till jämförelser mellan städerna Malmö och Köpenhamn med anledning av temats aktualitet för båda städerna. Kontakter togs, litteratur lästes och så likartade skyfallsprojekt som möjligt valdes ut. Under vintern/våren 2018 genomfördes de huvudsakliga intervjuerna med kommunala tjänstepersoner som varit delaktiga i planering och projektledning inom de olika projekten eller med den övergripande skyfallsplaneringen. Redan sommaren 2017 besöktes Tåsinge plats och Bryggervangen för första gången. Bryggervangen var då ännu opåverkad medan Tåsinge plats redan hade ett par växtsäsonger bakom sig. Vid nästföljande tillfälle, tidig vår 2018, pågick anläggningsarbetena för fullt på innergården vid Askøgade och på norra delen av Bryggervangen. I maj 2019 gjordes ett uppföljande fältbesök vid de färdigställda projekten i Köpenhamn. I Malmö besöktes Söderkullaparken inför anläggningsarbetets påbörjande, våren 2018, samt efter dess färdigställande, vintern 2019. Även Augustenborg har besökts vid ett flertal tillfällen, samtliga efter dess färdigställande. Det rikliga materialet av skriftliga källor har nyttjats, inte minst för klimakvarteren i Köpenhamn, men också för det äldsta projektet Augustenborg, där ingen intervju genomförts. Istället har intervjumaterial i form av en utförlig utvärdering nyttjats.

I anslutning till fallstudiearbetet genomfördes i maj 2018 ytterligare en förvaltningsövergripande workshop inom Malmö stad. Denna gav upphov till empiriskt material på en mer strategisk nivå i form av intervjuer samt workshopsdiskussioner utifrån temat samnyttjande med fokus på skyfall. Vid workshopstillfället utforskades samnyttjandets genomförbarhet med avseende på skyfall på ett generellt plan och har därmed inte bidragit med material till själva fallstudien. Däremot har olika kommunala rationaliteter bekräftats.

3.3.2 Urval av skyfallsprojekt

Fallstudiens kontext utgörs av stadsmiljöer där anpassning av markens användning för förbättrad skyfallshantering utgör ett gemensamt tema.

Tanken har varit att studera parallella projekt i Malmö respektive Köpenhamn där anpassningarna inneburit ett flerkompositionellt samnyttjande inom såväl allmän plats som kvartersmark. Detta har givit möjlighet till jämförelser på flera olika skalnivåer; internationell nivå, kommunnivå och projektnivå.

Urvalet av projekten har gjorts utifrån att policydokumenten är eniga i att skyfallsanpassning behöver ske inom såväl allmän platsmark som kvartersmark. Från varje stad har valts ett projekt från respektive kategori. På så sätt har det varit möjligt att för respektive stad studera hur processen för skyfallsanpassning inom den allmänna platsmarken skiljer sig från motsvarande process inom kvartersmark. Dessutom kan motsvarande jämförelser göras mellan städerna. Det har inte varit svårt att skaffa fram jämförbara pilotområden inom allmän platsmark från båda städerna; Söderkullaparken i Malmö (2019) respektive Tåsinge plats (2014) och Bryggervangen (2019) i Köpenhamn. Dessa är relativt nya och är resultatet av samtidiga processer av planering för skyfallsanpassning inom de båda städerna. Däremot visade det sig inte vara lika lätt att hitta jämförbara skyfallsanpassningar inom kvartersmark eftersom syftet var att studera den täta, redan bebyggda staden. Medan Köpenhamn kan visa upp flera nyliga exempel på detta förutom den valda gårdsförnyelsen vid Askøgade (2018) har Malmö förvisso gott om öppna dagvattenlösningar, men dessa har genomgående byggts i samband med nyexploatering av småhus- och flerbostadshus i stadens utkanter. Det saknas därför, med ett känt undantag, anpassningar inom befintlig bebyggelse. Undantaget utgörs av den för Malmö unika ombyggnaden till ett öppet dagvattensystem inom femtiotalstadsdelen Augustenborg (2005).

3.3.3 Insamling av material

Fallstudiemetoden möjliggör insamling av data genom en mångfald av källor och kanaler. Grundläggande fakta om fallen ges genom publicerade skriftliga källor, vars beskrivningar kompletterats och blivit tydliga genom egna observationer vid fältbesök. De kvalitativa intervjuerna har spelat en central roll, inte minst eftersom det är betydelsefullt att kunna fånga upp erfarenheter, resonemang och avvägningar som inte doku-
menterats.

Skriftligt material

Avhandlingsarbetet har tagit sin utgångspunkt i det skriftliga källmaterialet för att genom tillgängliga data bygga upp en förförståelse omkring projekten och dess respektive bakomliggande kontext. I samtliga fyra fall har Köpenhamns kommun respektive Malmö kommun i olika omfattning varit delaktig i planeringen av platsernas fysiska omvandling. Detta har i sig medfört en riklig dokumentation av projektspecifika tekniska förstudier, beslutsunderlag, projektbeskrivningar och rapporter. På grund av skyfallsfrågans aktualitet i såväl Köpenhamn som Malmö har den detaljerade planeringen föregåtts av en policyutveckling och planering för stadsövergripande klimatanpassning och skyfallshantering. Jag har nyttjat offentligt tillgängligt material för strategisk planering för att kunna göra jämförelser städerna emellan. Av naturliga skäl har tidpunkten för projektens genomförande påverkat typen av material som funnits att tillgå och möjligheten till utvärdering. Från Köpenhamns sida finns ett uttalat mål att skyfallsanpassningarna inom ramen för Klimakvarterprojektet ska bidra till stadens goda renommé, vilket givit att det finns rikligt med material att ta del av på stadens och projektets hemsidor. För projektet Klimakvarter Østerbro som helhet finns en sammanfattande utvärdering tillgänglig som avser att sprida erfarenheter och lärdomar från projektet och de nydanande arbetsformer som planeringsarbetet medfört. För det äldsta projektet, Augustenborg, där jag inte själv genomfört några intervjuer, har jag tagit del av en extern utvärdering som grundar sig på en intervjubaserad undersökning.

Generellt sett speglar det inhämtade materialet respektive projekt och ger underlag till förståelse för dessa. Det strategiska materialet ger dessutom möjlighet till jämförelser av hur de båda städerna arbetar på en övergripande nivå med skyfallsanpassning och vilket utrymme samnyttjande ges utifrån politisk vilja och strategiska ställningstaganden. I likhet med annat källmaterial kan kommunernas skriftliga material i policydokument och på kommunala hemsidor m.m. inte anses vara alltigenom objektiv eftersom det främst representerar de kommunala perspektiven och syftar till att ge en bild av att de fattade besluten och strategiska ställningstagandena utgör rätt väg för att möta de aktuella samhällsproblemen. Intervjuerna med berörda tjänstepersoner har därför fungerat som en nödvändig möjlighet att bredda den verklighetsbild som

förmedlas i dokumenten. Det har dock inte legat forskningen till last att låta kommunernas skriftliga material utgöra en stor del av källmaterialet eftersom det för jämförelsens skull har varit av betydelse att utgå ifrån de vägval som kommunerna gjort.

Förutom skriftligt material som producerats med kommunen som uppdragsgivare har även nyttjats tidningsartiklar från såväl dagspress som fackpress. Detta då skyfallsfrågan betraktats vara av allmänt intresse och tillsammans med projektens nydanande karaktär skapat nyhetsvärde.

Som avslutande reflektion kan sägas att vare sig det skriftliga materialet eller intervjuerna, med undantag av utvärderingarna, förmår ge mycket annat än kontinuerliga ögonblicksbilder från de pågående processerna. Detta eftersom kommunernas skyfallsarbete utgörs av ett kontinuerligt lärande och följaktligen kännetecknas av en föränderlighet och anpassningsbarhet där kunskap hela tiden byggs upp genom nyvunnen erfarenhet. Detta förstärker dock behovet av att komplettera det skriftliga materialet med aktuella intervjuer för att uppdatera det skriftliga materialet med mer detaljerade uppgifter och nyligen erhållna erfarenheter som inte går att återfinna i text.

Observationer

Egna observationer har gjorts vid flera informella besök på de olika projektplatserna under tiden som byggnation och iordningsställande pågätt. Tåsinge plats som färdigställdes under vintern 2014 hade vid det första besöket 2016 sin andra växtsäsong och kunde därmed betraktas vara i full funktion. Samtidigt besöktes Bryggervangen som då ännu inte hade påverkats av den planerade omdaningens intryck dominerades fortfarande av all asfalterad mark. Vid det första besöket på innergården vid Askögade under tidig vår 2018 var markarbetena påbörjade. Det var därmed svårt att skapa sig en egen bild av hur gården såg ut tidigare. Vid samma tillfälle besöktes återigen Bryggervangen där markarbetena nu var i full gång. På Skt.Kjelds plats var rondellens träd nedsågade och Bryggervangen norrut därifrån var uppgrävd. Jag återbesökte Østerbro i maj 2019 då anläggningsarbetena på Askögadens innergård sedan länge var färdigställda, växtligheten hade etablerat sig och innergården såg ut att vara i full funktionalitet. Bryggervangen hade invigts tidigare under

våren men vid besökstillfället utfördes fortfarande kompletterande planteringar, vilka behöver tid att etablera sig på liknande sätt som mötesplatser i det offentliga rummet behöver viss tid för att börja tas i anspråk.

I Malmö besöktes Söderkullaparken och dess gator och omgivning under våren 2018 strax efter att buskage och vissa träd gallrats bort inför det stundande anläggningsarbetet. Observationer gjordes därefter under hösten 2019, efter att växtligheten återetablerat sig. Min förkunskap om Augustenborg kom till i samband med ett guidat besök under studietiden, redan 2003, när den första etappen hade byggts. Observationer av det sedan länge färdigställda öppna dagvattensystemet har därefter gjorts vid ett par tillfällen under pågående forskningsprocess.

Mina observationer har genomförts med kameran i hand, oftast påläst och väl medveten i förväg om vilka delar jag skall betrakta. Främst för att det jag ser skall ge mig förståelse utifrån det jag läst och hört, vilket därmed skänker besöket större mening. Bilder hjälper minnet att påminna sig om vad man sett och hjälper tankarna att gro. De återkommande besöken ger mening genom att se förändringar och lägga märke till nya saker, eller hur väl eller illa något fungerar i längden. Mitt senare besök på innergården vid Askögade med Bryggervangen genomfördes i rollen som guide för en besökande grupp studenter från Malmö universitet. Jag hade därmed läst in mig ordentligt men möttes av en miljöförändring av närmast chockerande slag från mitt förra besök. Intrycket av att en tidigare asfaltöken förvandlats till en grönskande urban oas samtidigt som dess funktioner såväl bibehållits som utökats kändes närmast överkligt.

Muntligt material

De undersökta ombyggnaderna har planerats och genomförts i projektform, som utvecklings- eller ombyggnadsprojekt, utifrån en större kontext av bl.a. skyfallsanpassning av staden som helhet. Intervjupersonerna har valts utifrån behovet av att ta reda på hur arbetet med skyfallsanpassning går till i de båda städerna samt behovet av få ett kommunalt inifrånperspektiv på förekommande hinder för samnyttjande. De intervjuade har följt skyfallsfrågan eller det enskilda projektets utveckling

från ett mycket tidigt skede och har sammantaget kunnat bidra med såväl strategiska planeringsperspektiv som fallspecifik information inom va- och skyfallsfrågor, men också kunnat berätta om medborgarmedverkan och förvaltning av samnyttjade anläggningar m.m. Inom de projekt som avser allmän plats utgörs intervjupersonerna av tjänstemän vid berörda kommunala förvaltningar och va-organisationer som kunnat bidra med fakta och erfarenheter kring projektens utförande, men också de problemställningar, överväganden och kompromisser som dykt upp längs vägen fram till beslut och genomförande. I de projekt som berör kvartersmark ser processen annorlunda ut eftersom det kommunala inflytandet är betydligt mindre. Intervjuer har här skett med kommunala tjänstepersoner i Malmö och Köpenhamn som arbetar med att involvera aktörer inom kvartersmark. I Malmö har jag valt att intervjua några av de fåtal personer med initierad kunskap om skyfallsanpassning som finns, samt den projektledare som projektlett stadens första pilotprojekt i Söderkulla. I Köpenhamn har jag genom kontakt via klimatkvarterets hemsida blivit hänvisad till två initierade tjänstepersoner att intervjua, vilka i samband med intervjuerna föreslagit ytterligare personer med den specifika kunskap och erfarenhet som jag sökt. Den ursprungliga avsikten var att intervjua fler tjänstepersoner samt även politiker och berörda invånare utifrån en jämvikt i representationen mellan städerna. Men allt eftersom arbetet med analysen av det inhämtade materialet fortskred och fann sitt fokus blev det tydligt att de genomförda intervjuerna givit ett material som var rikligt nog för det ändamål som fallstudien avsåg. Därmed förlorade flera av de tilltänkta aktörerna betydelse.

Intervjuerna har genomförts på tjänstepersonernas arbetsplatser i Malmö respektive Köpenhamn och har varat strax över en timme. Intervjuformen har utgjorts av halvstrukturerade samtal där intervjuaren utgått ifrån förberedda teman vilka haft inriktning dels på den aktuella stadens skyfallsanpassningsarbete i stort och dels de specifika fall som intervjupersonen har kännedom om. Intervjupersonen har uppmuntrats att ge sin bild av projektets planering och genomförande utifrån sin särskilda expertis och erfarenhet. Den halvstrukturerade intervjuformen har gjort det möjligt att fritt utveckla ett ämne med fördjupande frågor allt eftersom intervjusamtalet fortlöper (jfr. Kvale och Brinkmann, 2014: 45). De har också ombetts att förklara oklarheter i det skriftliga källmaterialet. I

flera fall har intervjupersonerna kunnat ge förstahandsinformation om de utmaningar och svårigheter som genomförandet inneburit, vilket breddat och nyanserat den bild som det skriftliga materialet kunnat ge. Även intervjuer som ger förstahandsinformation i komplexa frågor speglar med nödvändighet endast delar av verkligheten och har därför kombinerats med andra muntliga eller skriftliga källor för att på så sätt bekräfta tillförlitligheten och nyansera intervjupersonens ståndpunkt.

Intervjuer i Malmö

Från Malmö har sex personer intervjuats med representation från flera kommunala förvaltningar samt VA SYD. Huvuddelen av materialet har hämtats från tre av dessa intervjuer. Övriga har gjorts inom ramen för den andra workshopen. Samtliga personer har medgivit att framstå med namn.

Pär Svensson är skyfallsstrateg vid Fastighets- och gatukontoret i Malmö och leder arbetet med att implementera den framtagna skyfallsplanen i de delar som berör kommunens ansvar. Pär Svensson anställdes av Malmö stad efter att man en bit in i arbetet med skyfallsplanen konstaterat att det behövdes en tjänsteperson inom den kommunala organisationen med stadens skyfallsanpassning som huvudsakligt arbetsområde. Intervjuer med Pär Svensson har genomförts vid tre tillfällen mellan oktober 2017 och slutet av 2019, vilket mött ett behov av att kompensera för en förhållandevis mindre tillgång på skriftligt material från Malmö avseende strategiska och praktiska frågor kring skyfallsarbetet.

Karin Nilsson är ingenjör och projektledare vid Fastighets- och gatukontoret i Malmö. Hon har varit projektledare för ombyggnaden av Söderkullaparken och Fosietorpsparken, vilka utgör stadens pilotprojekt för skyfallsanpassning i ett särskilt utsatt område. Karin Nilsson är den som har bäst insikt i den specifika ombyggnadsprocessen från utformning av projektförslag till genomförandet och dess funktionalitet. Intervjun genomfördes i december 2017 medan projekteringen av ombyggnaderna fortfarande pågick.

Kristina Hall är skyfallsstrateg på kommunalförbundet VA SYD som är va-huvudman för kommunerna Malmö, Burlöv, Lomma, Lund och Eslöv. Hon har mer än tio års erfarenhet av dagvattenplanering inom

VA SYD:s medlemskommuner och besitter en gedigen kunskap om situationen för dagvatten i Malmö. Kristina Hall har under dessa år medverkat i att planera och förverkliga öppna dagvattenlösningar i olika delar av Malmö och har också varit tongivande i framttagandet av Malmö stads skyfallsplan. Sedan hösten 2017 har Kristina Hall innehaft rollen som programledare för satsningen ”Tillsammans gör vi plats för vattnet” där VA SYD arbetar med att förändra synen på och hanteringen av dagvatten och skyfall hos boende och verksamheter i Malmö. Intervjun med Kristina Hall genomfördes i februari 2018 med kompletterande uppgifter via mailkontakt därefter.

Thomas Lundquist har tjänstgjort som ekonom på stadskontoret i Malmö med särskilt intresse för organisatorisk samverkan inom kommunen. Under våren 2018, då intervjun genomfördes, var Thomas Lundquist biträdande tillfällig gatudirektör och gick strax därefter, sommaren 2018, i pension i samband med att gatukontoret ombildades i en ny organisation. Intervjun genomfördes av Ola Mattisson i april 2018 inför den andra workshopen.

EvaLena Cronhamn, tidigare enhetschef inom Fastighets- och gatukontorets enhet för lokalförsörjning av kommunal samhällsservice, Lokaler i Malmö (LIMA). EvaLena Cronhamn deltog i den första workshopen med bland annat synpunkter på hinder för förvaltningsövergripande samnyttjande i staden. Som en uppföljning av denna förståelse genomfördes en intervju av Ola Mattisson i april 2018 inför den andra workshopen.

Drilon Iberdemaj är biträdande enhetschef för lokalplaneringen inom grundskoleförvaltningen i Malmö och medverkade med synpunkter på samnyttjande utifrån sitt verksamhetsfält i den första forskningsworkshopen. I sin strategiska roll deltar Drilon Iberdemaj i förvaltningsövergripande sammanhang, såsom detaljplaneprocesser, med uppgift att bevaka grundskoleförvaltningens intressen med avseende på markfrågor. Intervjun genomfördes av Ola Mattisson i april 2018 inför den andra workshopen.

Intervjuer i Köpenhamn

Från Köpenhamn har fyra personer intervjuats, samtliga från den omfattande Teknik- og miljøforvaltningen, vilket förklaras med att det är härifrån de aktuella fallen projektletts. Utöver intervjumaterialet har uppdaterad information givits genom en muntlig föredragning av Jan Rasmussen, projektchef vid Center for klimatilpasning, om Klimakvarteren i samband med studiebesök på Østerbro i maj 2019. Samtliga personer har medgivit att framstå med namn.

Henriette Berggreen Nguessan är arkitekt och översiktlig planerare vid Teknik- og miljøforvaltningen i Köpenhamn. Henriette Berggreen Nguessan har varit stadsplanerare i Köpenhamns kommun sedan 1990-talet och arbetar numera främst med övergripande planering av skyfallsanpassningen av Köpenhamn. Henriette Berggreen Nguessan värnar helhetsfrågorna med insikt i hur olika åtgärder får följdverkningar och påverkar varandra såväl längs vattnets väg nedströms som mellan olika funktioner i ett specifikt projekt. Intervjun genomfördes i januari 2018.

René Sommer Lindsay är arkitekt och projektledare vid Teknik- og miljøforvaltningen i Köpenhamn. René S. Lindsay var projektledare inom Klimakvarter Østerbro med ansvar för skyfallsanpassningar av de offentliga ytorna och är därför väl insatt i utvecklingsarbetet med Tåsinge Plads och Bryggervangen. Han var delaktig i det dagliga planerings- och utvecklingsarbetet och har detaljerad kännedom om hur samarbetet och samverkan mellan olika aktörer gick till. Intervjun genomfördes i mars 2018 via videosamtal.

Sisse Fassio Tjerrild är arkitekt, projektledare vid Teknik- og miljøforvaltningen i Köpenhamn. Sisse F. Tjerrild arbetar som projektledare i Københavns Gårdhaver samt i det pilotprojekt i anslutning till Klimakvarter Østerbro som kallas Fremtiden Gårdhaver med LAR. Hon har rik erfarenhet av ”borgerinddragelse”, alltså deltagande- och delaktighetsprocesser med berörda boende genom ca tio års arbete med bostadsinnergårdar. Sisse F. Tjerrild var projektledare för gårdsförnyelsen vid Askøgade. Intervjun genomfördes i mars 2018.

Lykke Leonardsen är programledare för Gröna stadslösningar vid Teknik- og miljøforvaltningen i Köpenhamn. Hon har haft chefsbefatt-

ningar inom Köpenhamns miljö- och klimatarbete en längre tid och varit en drivkraft i att förklara behovet av Københavns skyfallsanpassningsarbete för politiker och inom den kommunala organisationen. Lykke Leonardsen har därigenom god insikt i hur beslutsprocesser och politiska ställningstaganden utvecklas. Hon har även etablerat ett internationellt kontaktnät inom frågor relaterade till klimatanpassning och stadsutveckling vilket ger henne förmåga och trovärdighet i att sätta det lokala arbetet i ett större perspektiv. Intervjun genomfördes i maj 2018.

Workshopar

I anslutning till forskningsprojektet har det genomförts två workshopar i Malmö. Vid båda tillfällena samlades tjänstepersoner från ett tvärsektorielt spektrum av kommunala förvaltningar. Syftet har vid båda tillfällena varit tvåfalt; dels att ge en bild av vad ett flerfunktionellt samnyttjande av mark kan innebära i praktiken samt dels att inhämta tvärsektoriella resonemang utifrån möjligheter och hinder för samnyttjande. Workshoparna genomfördes fristående från fallstudien varför det aldrig var aktuellt att arrangera något motsvarande inom Köpenhamns kommun.

Workshop 1

Den första workshopen genomfördes 2016-10-26 med 15 deltagare från åtta förvaltningar och kommunala bolag. Deltagande förvaltningar och bolag var: Fastighetskontoret, Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret, Miljöförvaltningen, Fritidsförvaltningen, Grundskoleförvaltningen, Kulturförvaltningen samt det kommunala bostadsbolaget MKB. De inbjudna bestod till största delen av personer i chefsbefattning eftersom ett delsyfte med workshopen var att tidigt i forskningsprocessen inhämta behov av samnyttjande från de kommunala förvaltningarna. Workshopen dokumenterades genom minnesanteckningar och workshopmaterial från de tre grupper som bildades.

Vid workshopens avslutande diskussion framkom bland annat att grundskolan har stora behov av att finna utrymme för nyetableringar i stadens bebyggda delar, att befintliga parker och grönytor upplevs alltmer trängda av förtätningstrycket samt att det finns flera orsaker till att samnyttjande knappast alls sker över förvaltningsgränser. Dessutom ifråga-

sattes om ett samnyttjande mellan förvaltningars verksamheter skulle kunna främjas genom befintliga styrmedel.

Workshop 2

Den andra workshopen genomfördes 2018-05-09 med ett femtontal deltagare från nio förvaltningar och kommunala bolag. Deltagande förvaltningar och bolag var: Stadskontoret, Serviceförvaltningen (Stadsfastigheter), Fastighetskontoret, Gatukontoret, Stadsbyggnadskontoret, Miljöförvaltningen, Förskoleförvaltningen, MKB samt VA-Syd. Denna gång utgick temat ifrån samnyttjande av mark med fokus på skyfallsanpassning med anledning av att detta utgör forskningens empiriska fokus. Vid denna workshop var deltagarna inbjudna utifrån sina mer operativa funktioner, såsom projektledare och sakkunniga inom olika områden i syfte att kunna ge mer handfasta synpunkter på vad som kan fungera respektive inte fungera utifrån sina respektive kompetensområden. Gruppsamtalen utgick ifrån tre olika fingerade stadsmiljöer där samnyttjande av mark aktualiserats av behovet av skyfallsanpassning men som även inkluderade möjligheter till andra parallella samnyttjanden. Vid gruppsamtalen gavs uttryck för förvaltningarnas olika, ofta konfliktande, behov och handlings-utrymme, men det uppstod också en vidgad förståelse för skyfallsfrågan som sådan, tillsammans med en inblick i övriga sektors perspektiv. Workshopen dokumenterades genom ljudupptagning av de inledande föredragningarna och de tre gruppsamtalen.

En andra nivå av samma workshop syftade till att fånga upp organisatoriska svårigheter och hinder kopplat till samnyttjande och samverkan vilket utgjordes av förberedande kortare intervjuer som processledaren Ola Mattisson genomförde med fem chefspersoner från de olika förvaltningarna för att fånga upp centrala problemställningar med samverkan och samnyttjande utifrån deras horisont. Personerna var införstådda i ämnet, i flera fall genom att ha deltagit i den första workshopen.

3.4 Metodens begränsningar

Fallstudieländernas institutionella system påminner tillräckligt mycket om varandra för att jämförelser skall kunna anses relevanta, även om det också finns faktorer som talar emot en rättvisande jämförelse. En sådan faktor är städernas skillnad i storlek, vilket medför att förutsättningarna

skiljer sig åt såväl vad gäller behov som resurser. Köpenhamn är Danmarks huvudstad med 1,3 miljoner invånare, vilket behöver ställas i relation till Malmö som Sveriges tredje storstad med jämförelsevis blygsamma 330000 invånare. Vidare bygger förutsättningarna för skyfallsanpassning på respektive stads unika geologiska och topografiska förhållanden. Men också på karaktären av städernas bebyggelse, gatunät samt aktuella standard på det befintliga ledningsnätet, vilket i vissa avseenden kan försvåra rättvisande jämförelser. Städernas närhet till varandra, endast ca 30 km, samt läget vid kusten gör dock att de geografiska och klimatologiska förhållandena sannolikt har större likheter än skillnader.

En svaghet i den jämförande fallstudiemetoden som sådan är främst begränsningarna som uppstår genom det material som går att få fram. Jämförbarheten i de studerade projekten har mindre betydelse eftersom det huvudsakligen är dess kvalitativa innehåll som betraktas. Med ett annat urval skulle möjligtvis andra synvinklar kunna belysas, inte minst eftersom pilotprojekt alltid kan kritiseras för att inte vara särskilt representativa, med avseende på bl.a. resurser och metoder. I denna fallstudie har emellertid valet av pilotprojekt inneburit att dess mer tillåtande arbetsmetoder belyst såväl möjligheter som svårigheter och hinder på ett sätt som inte hade kunnat iakttas om en inarbetad linjeprocess hade studerats. Eftersom skyfallsarbetets genomförande just hade inletts vid tidpunkten för studiens genomförande fanns dessutom inte några ”representativa” projekt att tillgå. I det äldsta fallet, Augustenborg, har det visat sig att någon linjemässig reproduktion av öppen dagvattenhantering inom bebyggd kvartersmark i Malmö heller aldrig kommit till stånd under de mer än tio år som förflutit, vilket ytterligare talar för nödvändigheten av att använda sig av pilotprojekt.

Uppenbara begränsningar med informationsinhämtning genom intervjuer består i att intervjumaterialet tenderar att åldras ganska snabbt. Inte minst gäller detta den typ av pågående utvecklingsprojekt som det handlar om här då intervjupersonernas kunskap kontinuerligt byggs på utifrån det fortskridande yrkeslivets lärdomar och erfarenheter. Här kan utvecklingen i senare processer ha kommit så långt att problem som härleds från tidiga intervjuer och tas upp i avhandlingen som olösta svårigheter.

heter senare kan ha funnit sina lösningar. Detta innebär att avhandlingens iakttagelser i vissa avseenden riskerar att befinnas förlegade.

Då det rör sig om kvalitativa intervjuer har omfattningen av intervjuerpersoner varit tillräcklig för att ge en initierad bild av städernas arbete med skyfallsanpassning och de utvalda projekten. De gjorda intervjuerna har genomförts med högst relevanta personer, vilka givit en acceptabel bredd av synpunkter och perspektiv.

3.5 Bearbetning av materialet

Genom att välja skyfallsanpassning som tema har jag kunnat fokusera på konkreta, genomförda projekt som innehåller samnyttjande av mark, vilket begränsat komplexitetsnivån och givit bestämda ramar för studien. Detta har varit nödvändigt för att kunna avgränsa förutsättningarna för samnyttjande som annars kan vara mycket varierande. Samnyttjandets anknytning till skyfallsanpassning ovan mark har visat sig användbar för att också identifiera ett uttryck för urban allmänning som utgångspunkt för ett vidare teoretiskt resonemang.

Fallstudiemetoden har gjort det möjligt att konkretisera frågan om samnyttjande av mark genom att låta projekten bidra med belysande empiriskt material. Samnyttjande tenderar annars att förbli ett teoretiskt resonemang kring fördelar och hinder med privat respektive gemensamt nyttjande av mark, där ställningarna är givna men det saknas empiriskt stöd för argumentationen. Genom fallstudien konkretiseras hindren så att det blivit möjligt att förstå sig på dem genom att lyfta dem ur sin specifika kontext och diskutera dem i ett större sammanhang med hjälp av teoretiska verktyg och begrepp. Fallstudiemetoden har vidare möjliggjort forskningsämnet och dess frågeställningar att utvecklas efterhand som materialet samlats in (jfr. Yin, 2013: 32). Det jämförande perspektivet, främst mellan städerna, har bland annat gjort det möjligt att avgöra huruvida de fördelar respektive svårigheter som kommit till uttryck varit av projektspecifik eller mer universell karaktär. Detta har betydelse för iakttagelsernas generaliserbarhet och därmed dess användbarhet i analys och slutsats. Den internationella jämförelsen har främst givit perspektiv på institutionella aspekter, vilket bland annat tydliggjort den politiska dimensionen samt visat att det är möjligt att göra olika tolkningar av

städernas faktiska handlingsutrymme. Det som kan verka orealistiskt i den ena staden visar sig vara fullt möjligt att genomföra i den andra.

Analysen omfattar tre nivåer, vilka vävs in i en tematisk ordning utifrån institutionella uttryck med relevans för det empiriska materialet. Den första analysnivån beskriver hur samnyttjandet tar sig uttryck i de fyra projekten. I den andra analysnivån görs lokala jämförelser mellan projekt inom allmän platsmark respektive kvartersmark inom städerna var för sig. Som en tredje analysnivå beskrivs likheter och skillnader mellan hur Malmö och Köpenhamn förhåller sig till samnyttjande, dels utifrån sina policydokument och dels utifrån de studerade fallen.

Sammanfattningsvis bygger analysen på jämförelser av de båda städernas agerande och ställningstagande i de studerade projekten utifrån en institutionell förståelse av policydokument och organisatorisk rationalitet. I den andra analysnivån jämförs projekten så att likheter och skillnader med kopplingar till samnyttjande av mark framträder. Fokus ligger här på att se på vilka sätt möjligheterna och hindren skiljer sig åt mellan allmän plats och kvartersmark. Den tredje analysnivån är mest komplex eftersom det handlar om att jämföra två olika länders hantering av skyfallsanpassning utifrån såväl strategiska som praktiska aspekter parallellt med fokus fortsatt skall ligga på möjligheter respektive hinder för samnyttjande. Denna internationella jämförelse innehåller de mest påtagliga skillnaderna och har också utvecklat sig till analysens tyngdpunkt.

Arbetet med att analysera materialet inleddes med att jämföra de transkriberade intervjuerna. Jag fann ett antal teman av intresse för samnyttjande av mark vilka hanterades av båda städerna. Tillsammans med bearbetning av det skriftliga materialet framställdes en jämförande analys som endast till en liten del lutade sig emot en teoretisk förståelse. Vid forskningsprocessens halvtidsseminarium gavs förslag på hur analysen skulle kunna ges bättre teoretisk förankring, varför den omarbetades i sin helhet. Av den tidigare jämförande framställningen fördes merparten av materialet till de empiriska kapitlen för respektive stad och ett nytt analyskapitel tog form baserat på de användbara teoriområdena institutioner och offentliga styrmedel. Med hjälp av dessa ger analyskapitlet

inblick i kommunernas politiskt styrda förvaltning med dess institutionella förutsättningar och rationaliteter. Nyttjandet av det återstående teorifältet ser annorlunda ut. Allmänningsteorierna används för att ge en bredare syn på förvaltning av markresurser. Dels genom att beskriva skyfallsanpassningens resursbaserade gränsöverskridande mellan allmän platsmark och kvartersmark, vilket möjliggörs genom samnyttjande av mark. Dels nyttjas teorier om urbana allmänningar för att peka på de sociala värden som invånarinflytande kan bidra till i stadsutvecklingsprocessen.

Analysmaterialet är till art och omfattning tillräckligt för att kunna besvara forskningsfrågorna, nämligen på vilka sätt befintliga kommunala institutioner skapar möjligheter och hinder för samnyttjande av mark vid skyfallsanpassning av stadsmiljön i Malmö och Köpenhamn samt på vilka sätt samnyttjande av mark kan beskrivas som en urban allmänning och vad ett sådant synsätt medför i förhållande till kommunal förvaltning av gemensamma resurser.

4. INTRODUKTION TILL FALLSTUDIE OM SKYFALLSANPASSNING

Kapitlets första del förmedlar en grundläggande orientering inom skyfall, dagvattenhantering och rådande ansvarsförhållanden med relevans för fallstudiens kontext. I kapitlets andra del berörs ämnena markägande, fysisk planering och samnyttjandets juridik, vilka nyttjas för att kunna betrakta fallstudien ur ett samnyttjandeperspektiv och ge kunskapsunderlag för kommande diskussioner. Kapitlet avslutas med ett analyserande resonemang om dikotomin mellan allmän plats och kvartermark.

4.1 Om skyfall och dagvatten

Genom fallstudien berörs ett kompetensområde som fordrar en orienterande förkunskap. I det följande beskrivs därför begrepp och samband inom frågor som har med nederbörd, dagvattenhantering och avlopssystem att göra. Det blir med nödvändighet en ytlig redogörelse.

4.1.1 Effekterna av skyfall och ett förändrat klimat

Öresundsregionen har drabbats av flera ovanligt kraftiga skyfall de senaste femton åren, varav följande datum utmärkt sig särskilt: 5 juli 2007, 14 augusti 2010, 2 juli 2011 och 31 augusti 2014. Medan ovädret 2010 drabbade både Malmö och Köpenhamn med översvämningar slog 2011-års skyfall framför allt till mot Köpenhamn och anses vara det mest skadebringande skyfallet i dansk väderhistoria. Inom de hårdast drabbade stadsdelarna föll 135 mm regn under dygnet, varav huvuddelen under

skyfallets tre mest intensiva timmar. Malmö som endast berördes marginellt av skyfallet 2011 drabbades istället hårt 2014 då det regnade 120 mm på 6 timmar. Detta var dubbelt så kraftigt som de regnmängder som drabbade staden vid 2010-års oväder och utgör det enskilt största nederbördstillfället i Malmö sedan mätningarna startade vid 1800-talets slut (Malmö stad, 2017a: 16).

Vad som betecknas som skyfall definieras på lite olika sätt. Danmarks Meteorologiske Institut, DMI, använder sig av definitionen mer än 15 mm regn inom loppet av 30 minuter medan Sveriges Meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, definierar skyfall som minst 50 mm på en timme¹³. I Köpenhamn var det hur som helst fråga om uppemot 50 mm under 30 minuter. Som ytterligare jämförelse är en normal nederbördsmängd för Köpenhamn under sommaren 67 mm på en hel månad (DMI, 2011a).

Enligt väderstatistik från DMI har mängden nederbörd i Danmark ökat med i genomsnitt 100mm/år sedan 1870, vilket kopplas till att medeltemperaturen under samma period stigit med 1,5 grader (DMI, 2011b). Med hänvisning till offentliggjorda prognoser från dansk och internationell klimatforskning konstateras bland annat att regnmängderna kommer att öka med 20-50% under vintermånaderna och minska med upp till 40% under sommarmånaderna, men att sannolikheten för enstaka extrema skyfall och torrperioder kommer att öka generellt (City of Copenhagen, 2011: 13, 41). Slutsatserna man har dragit i Köpenhamn baserat på troliga klimatscenarier är att den regnmängd som avloppsledningssystemet idag är dimensionerat för kommer att öka med 30% till år 2100. Denna så kallade klimatkoefficient innebär att ledningssystemet i framtiden behöver kunna hantera regnvattenvolymer som är 30% större för att bibehålla samma funktionalitet som idag¹⁴ (City of Copenhagen, 2011: 13; Københavns kommune, 2013: 10).

---

¹³ Hämtad från SMHI:s hemsida (2019-12-15) <https://www.smhi.se/kunskapsbanken/rotblota-1.17339>

¹⁴ Till detta skall läggas att huvuddelen av Köpenhamns avloppssystem utgörs av kombinerade rörledningar där avloppsvatten från bl.a. hushåll och kontor sammanförs med dagvattnet (Københavns kommune, 2012:7), vilket gör att en mycket stor del av bostadshusen påverkas av det tryck som uppstår när skyfallsregnvattnet gör ledningarna överfulla.

Det lokala klimatet över en stad, främst hur het eller blåsig stadsmiljön upplevs, påverkas av faktorer som andelen hårdgjord yta i relation till mängden växtlighet. Stora sammanhängande ytor av hårda material som täcker marken, exv. byggnadstak samt gjutna, asfalterade eller stenlagda ytor, både reflekterar och magasinerar solens värmeinstrålning med lokal upphettning som följd. De hårda och täta materialen är dåliga på att skapa lä och infiltrerar inget regnvatten utan gör istället så att vattnet snabbt forslas till lägre liggande delar. Planteringar av träd, buskar och annan växtlighet, å andra sidan, dämpar vindar och upptar såväl regnvatten som värmeinstrålning till en viss gräns. Genom såväl dess skugg effekt som bladverkens energiutbyte dämpas dessutom höga temperaturer. Satt i ett sammanhang av en stadsdel eller en hel stad får dessa faktorer mycket stor inverkan. I arbetet med att klimatanpassa en stad så kan det få avgörande betydelse hur stor andel av marken i staden som planteras och görs infiltrationsduglig respektive hårdgörs. Det spelar också roll vilka material som väljs för stora ytor som parkeringsplatser, gator, torg och parker men också hur hustak, innergårdar och villaträdgårdar är beskaffade. Slutligen är markens lutning en avgörande faktor för hur regnvattnet rör sig när det väl nått marken, vilket påverkar vilka delar av stadsrummet som går att nyttja för dagvattenhantering.

4.1.2 Om dagvatten och det allmänna ledningsnätet

Allt eftersom städerna växer har också ledningsnäten successivt byggts ut efter var tids tekniska krav. Tiden före utbyggnaden av reningsverk i Sverige på 1950-talet nyttjades densamma avloppsledning för såväl hushållens spillvatten¹⁵ som gatornas dagvatten. Dagvattnet från hustaken leddes vanligtvis vidare ut i gatan. Problemet med detta kombinerade system är att stora regn ger överfulla avloppsledningar vilket skapar ett vattentryck i ledningarna in till husen, vars källare svämmas över. För att undvika detta ”breddas” ledningssystemet genom att orenat vatten som var avsett för reningsverket temporärt tillåts släppas ut i vatten-

---

¹⁵ *Avlopp* är ett samlingsnamn för spillvatten och dagvatten. *Spillvatten* är förorenat vatten som kommer från diskhoar, toaletter, duschar och olika processer i industrin. *Dagvatten* är regn-, spol- och smältvatten som rinner på hårdgjorda ytor eller på genomsläpplig mark som mätts av vatten. Spillvattnet och viss del av dagvattnet leds via avloppsledningsnätet till reningsverket medan den större mängden dagvatten normalt leds genom separata dagvattenledningar och diken till ett vattendrag (recipient). Ett avloppssystem kan vara kombinerat eller duplikat. Ett *kombinerat system* innebär att spill- och dagvatten blandas i samma ledning. I ett *duplikat avloppssystem* skiljs spillvatten och dagvatten åt i olika ledningar och leds åt olika håll, enligt ovan.

drag med förorenande konsekvenser för miljön. Under 1960-talet gick kommunerna successivt över till att bygga ledningsnät enligt duplikatsystem där dagvatten och spillvatten skiljs åt i olika ledningar och där endast spillvattnet leds till reningsverket. Med tanke på att ledningar håller i upp emot hundra år innebär detta att stora delar av städernas avloppssystem fortfarande är av den kombinerade typen. Ombyggnader pågår men då ledningarna är förlagda i gatumark tillsammans med andra ledningstyper är det ett komplicerat och kostsamt arbete som medför störningar i nyttjandet av gatumarken. Avloppsledningsnäten i Sverige och Danmark är vanligtvis dimensionerade att klara av regnmängder som i genomsnitt endast överskrider en gång vart tionde år¹⁶ och då orsakar översvämningar. Detta innebär att de skador som översvämningarna orsakar får anses acceptabla i relation till de ytterligare kostnader som ett ledningsnät med större kapacitet skulle medföra (Malm m.fl., 2011: 27f). Numera dimensioneras ledningsnätet för 10-30 årshändelser beroende på lokala förutsättningar, men inte heller detta kommer att klara kraftiga skyfall som vanligtvis sker som kortvariga intensiva åskregn under sommaren. Så länge som mängden vatten som tillförs från tak och hårdgjorda ytor överskrider mängden som kan forslas bort genom ledningssystemet fylls gator och markområden på av regnvatten vilket rör sig mot de lägst belägna delarna av stadsmiljön som ofta består av naturliga sänkor och viadukter. Även lågt belägna byggnader tenderar att översvämmas. Som en konsekvens av prognosticerade klimatförändringar rekommenderar numera den statliga svenska myndigheten för bebyggd miljö, Boverket, genom sina vägledningar¹⁷ att ny sammanhållen bebyggelse planläggs på ett sätt så att den årliga sannolikheten för att bebyggelsen tar skada av skyfallsöversvämning är mindre än 1/100. Detta kan göras i den fysiska planeringen för ny bebyggelse genom att se till så att det finns ytor och avrinningsvägar företrädesvis inom allmän platsmark som kan hantera skyfall. I stadens befintliga bebyggelse finns inte dessa förutsättningar på samma sätt.

---

¹⁶ Vedertagna facktermer inom branschen för sådana regnmängder är tioårsregn, eller tioårshändelse.

¹⁷ Hämtad från Boverkets hemsida (2019-12-15)

https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tillsynsvagledning-oversvamning/stod-till-lansstyrelsen-vid-riskbedomning/utgangspunkter/

4.1.3 Ansvar och juridiska förutsättningar för skyfall och ledningsnät

I Sverige kan ett gemensamt va-ledningsnät från bostäder, verksamheter och hårdgjorda ytor antingen ägas av en kommunal va-huvudman eller av en samfällighetsförening. Vilket som tillämpas är inte frivilligt utan det är va-huvudmannen som enligt vattentjänstlagen är ansvarig inom dess så kallade verksamhetsområde. Utanför verksamhetsområdet får enskilda lösningar ordnas av fastighetsägarna själva, ofta som ett gemensamt ägt va-ledningsnät i form av en gemensamhetsanläggning.

Den svenska klimatanpassningsutredningen från 2017 gavs i uppdrag att klarlägga den juridiska ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och andra aktörer, inklusive fastighetsägare, för ett antal olika klimateffekter. En av de behandlade effekterna var översvämningar i bebyggd miljö orsakat av skyfall. Utredningen konstaterar att översvämningar juridiskt inte betraktas annorlunda än stora mängder dagvatten varför ansvarsfrågorna följer de lagar och regler som gäller för generell dagvattenhantering. Det är reglerna i jordabalken rörande ägande av fast egendom samt vattentjänstlagen rörande allmänna vattentjänster som lägger grunden för ansvarsfrågan, dessutom tillkommer kommunens ansvar att i sin fysiska planering förutse och i viss mån förhindra olämplig markanvändning. (SOU 2017:42)

Som grundläggande princip i såväl Sverige som Danmark gäller att fastighetsägaren ansvarar för sin egendom. Denne har ingen skyldighet att klimatanpassa den egna fastigheten men får själv stå för konsekvenserna av skador som kraftiga skyfall orsakar. Här träder dock försäkringsbolagen i stor utsträckning in. (SOU 2017:42, 167ff) Det är fastighetsägarens ansvar att förhindra att angränsande fastigheter påverkas av dagvatten från den egna fastigheten, åtminstone om det kommer ifrån mark som är bebyggd eller på annat sätt mänskligt bearbetad. Inom jord- och skogsbruket har markägarna därför ofta gått samman i dikningsföretag för att gemensamt anlägga och sköta avvattningsdiken som avleder oönskade mängder regnvatten från de brukade markerna. Inom tätort har kommunen enligt vattentjänstlagen ett ansvar att samordna dagvattenhanteringen genom att bygga ut ett ledningssystem som skall fungera för normala regnmängder. Enligt branschpraxis i såväl Sverige som Dan-

mark har hittills tillämpats ledningsdimensionering för ett tioårsregn, vilket även rättspraxis inordnat sig efter (Malmö stad, 2017a: 13). I en internationell jämförelse har svenska kommuner ett långtgående ansvar för vattenskador som orsakas av att ledningsnätets kapacitet inte räcker till, medan fastighetsägarens ansvar är förhållandevis litet. Som följd av skyfallet över Malmö år 2014 har den kommunala va-huvudmannen VA SYD, som ansvarar för ledningsnätets funktion, tvingats betala stora summor i skadestånd för skador från källaröversvämningar. Orsaken till detta är dels att det enligt svenskt regelverk saknas stöd för va-huvudmannen att ställa krav på fastighetsägarna att vidta förebyggande åtgärder, såsom exempelvis att installera backventil på avloppsbrunnar och dels att de svagaste delarna av ledningsnätet uppenbarligen inte förmått att hantera de dimensionerande regnmängderna. I Danmark betalar kommunen sällan sådana skadestånd utan det blir direkt en försäkringsfråga. Det förefaller som att dansk försäkringspraxis har mindre tålamod med upprepade skador orsakade av skyfall än i Sverige och förmår ställa hårdare krav på försäkringstagarna att vidta förebyggande åtgärder.

Genom den kommunala fysiska planeringen ansvarar kommunen för att mark inom kommunens gränser inte används för ändamål som marken inte lämpar sig för. Exempel på olämpligt ändamål är att bebygga mark som ofta översvämmas, eller vars markstruktur blir raskänslig i samband med vattenmättnad. Genom att i detaljplaneringen peka ut områden lämpliga för bebyggelse lyfter kommunen delvis ansvaret ifrån fastighetsägarna, vilka ska kunna lita på att medgivande om byggrätter innebär att utredningar om markens lämplighet för bebyggelse genomförts och att det planerats för en gemensam va-hantering. Kommunens strikta ansvar urvattnas dock allt eftersom planerna åldras, vilket har sin naturliga förklaring i att planens ursprungliga förutsättningar förändras genom senare tiders utbyggnad och stadsutveckling. I kombination med att planens genomförandetid löper ut ökar därmed svårigheten att utkräva ansvar från kommunen, och tio år efter planens antagande preskriberas skadeståndsansvaret för detaljplanens innehåll. (SOU 2017:42, 134ff)

För att undvika framtida översvämningssituationer behöver det alltså göras något åt städernas förmåga att ta hand om regnvatten. Strategin för

detta kan se olika ut beroende på var det huvudsakliga ansvaret läggs. Här kan tre kategorier av ansvar identifieras vilka leder till olika faktiska lösningar; ett skärpt fastighetsansvar, ett skärpt kommunalt ansvar, ett delat ansvar utifrån möjligheter till samnyttjande.

Ett skärpt fastighetsansvar skulle kunna innebära att kommunen inför restriktioner i form av krav på anslutna fastigheter att endast tillåtas släppa ifrån sig ett begränsat flöde till det gemensamma dagvattenssystemet. Det tillåtna flödet anpassas efter ledningsnätets kapacitet och kan behöva varieras beroende på ytterligare anslutningar till ledningsnätet alternativt utbyggnad av ledningssystemet. Därmed betonas fastighetens grundläggande skyldighet att, inom ramen för den privata äganderätten, omhänderta skyfallsregnvattnet inom den egna fastigheten. På så sätt förläggs huvudansvaret på de anslutna fastigheterna vilket innebär ett nära nollalternativ utifrån det kommunala perspektivet. Det kräver nästan inga förändringar jämfört med dagens ledningssystem men medför desto större påverkan på de enskilda fastigheterna. Då inte många av städernas befintliga fastigheter är anpassade att hantera sådana förutsättningar skulle det krävas innovativa lokala lösningar genom olika sorters samverkan mellan fastigheter och teknikutveckling, såsom vattenmagasiner under mark och inuti byggnader. Liksom tidigare konstaterats finns större möjligheter att genomföra en sådan skärpning i samband med ny bebyggelse än inom den befintliga staden.

Ett skärpt kommunalt ansvar innebär främst att huvudansvaret för att lösa skyfallsfrågan läggs på kommunen. Det kan ta sig uttryck i det som populärt kallas en ”grå lösning”, d.v.s. att ledningssystemet byggs ut med ytterligare underjordiska rör så att en tillräcklig kapacitet uppnås. Problemet är att en uppgradering av det befintliga ledningsnätet med ökade ledningsdimensioner, kompletterande ledningsdragningar och underjordiska vattenmagasin anses vara komplext och kostsamt och skulle förorsaka svåra störningar för invånarnas vardagsliv genom behovet av att byta ut ledningar i gatumark över i princip hela staden. Dessutom saknas kunskap om vilka dimensioner som kommer att vara tillräckliga för framtidens regnsituationer. Inom begränsade områden kan dock ledningsutbyggnad vara ofrånkomlig, framför allt där befintligt ledningsnät

är i dåligt skick och där arbetet med att ersätta de problematiska kombinerade ledningarna med duplikatsystem fortgår.

Den tredje kategorin innebär ett *delat ansvar som bygger på samnyttjande* med utgångspunkt i att mark ställs i ordning för att kunna avlasta ledningsnätet vid skyfall. Detta tredje alternativ innebär ett delat ansvar mellan fastighetsägare och kommunen vilket motiveras av att den allmänna platsmarken inte räcker till för att skyfallssäkra städerna utan att det också krävs skyfallsanpassningar inom kvartersmark (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD). Eftersom vatten och växtlighet gärna låter sig kombineras kallas sådana anpassningar ofta för ”gröna lösningar”. Lösningsskategorin innebär att det underjordiska ledningsnätet fortsatt nyttjas men kompletteras genom skyfallsanpassningar ovan mark istället för att rörens kapacitet byggs ut under mark. Anpassningarna innebär att de stora mängderna regnvatten leds till platser där de inte orsakar någon skada; växtlighetsstråk, svackdiken och andra ytor som tål att översvämmas vid skyfall, samt att vatten kan forslas längs anpassade skyfallsgator ut till recipienter. Den gröna lösningen bedöms vara mindre kostsam än ombyggnader under mark och innehåller dessutom potential att samtidigt skapa stadsmiljöförbättringar (Københavns kommune, 2015a: 10, 34f). Bland svagheter finns att stadsmiljön av olika orsaker är föremål för ständiga förändringar där skyfallsfunktionen behöver bevakas och underhållas på ett annat sätt än de underjordiska ledningarna kräver (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen). Den gröna lösningen förutsätter också utrymme ovan mark, vilket i de flesta fall inte finns tillgängligt utan behöver skapas på platser där marken idag nyttjas för ett annat syfte. Här kommer flerfunktionalitets- och samnyttjandeperspektivet in som en betydelsefull faktor för dess genomförande. Det handlar inte om att exklusivt ta i anspråk markutrymme för skyfallets ändamål utan istället anpassa marken inom ramen för befintlig markanvändning så att ytan även kan vara till nytta vid tillfälliga skyfall.

4.2 Om markäggande, planering och juridik

Denna del avser att inför fallstudien om skyfallsanpassning förmedla en grundläggande inblick i de förutsättningar som skapas av det privata re-

spektive offentliga markägandet i staden samt genom kommunens verktyg för fysisk planering och markexploatering.

4.2.1 Markägande och externa effekter

Då städer kännetecknas av ett intensivt markutnyttjande har samspelet mellan enskilda markanvändningar, liksom förhållandet mellan privat mark och gemensamma ytor betydelse för vad som kan åstadkommas i staden. Relationen mellan marknyttjandena inom en fastighet visavi dess omgivning kan beskrivas i termer av externa effekter, vilket är ett användbart begrepp för att förstå samnyttjande mellan det gemensamma och det privata.

Privat ägande

Privat markägande kännetecknas av definierade gränser och ett tydligt ägarskap, men också av rätten att utestänga andra från att ta del av marken och dess resurser. Detta stärker ägarens kontroll och trygghet genom att undanröja risker att egendomens värde påverkas negativt genom oönskat intrång, slitage eller skadegörelse. Argumenten för det privata ägandet bygger på att värdet av investeringar och ansträngningar för att förbättra egendomen skapar starka incitament av egennyttig karaktär genom att investeringar helt och hållet kommer ägaren till del såsom avkastning och ökning av egendomens värde. (beskrivs av Rose, 1986:711f som för övrigt lyfter fram ett gemensamt perspektiv.) Å andra sidan är det fastighetsägaren som ensam ansvarar för de risker som ägarskapet och investeringarna medför. Detsamma gäller de driftskostnader som är förbundna med ägandet och nyttjandet av egendomen, vilket även kan inbegripa kostnader för gemensamma anläggningar utanför fastighetens gränser, såsom vägar och ledningar. Privat markägande står på så sätt alltid i relation till sin omvärld. Dels genom den uppsättning relationer som fastigheten ingår i men också genom samhällets prioriteringar som de tar sig uttryck i lagstiftning och andra institutioner. Fastigheten ingår i en kontext med angränsande fastigheter och dess ägare; belastas eller drar nytta av servitutsrättigheter, begränsas av skydds- och varsamhetskrav eller står kanske som säkerhet i en skuldförbindelse till en bank.

Kritiken anför att det privata ägandet i regel fokuserar på ägarens enskilda rationalitet, vilken inte alltid överensstämmer med bästa tänkbara förvaltning utan riskerar att präglas av kortsiktighet. Det individuella perspektivet saknar också orsaker att beakta sådana aspekter av fastighetens nyttjande som också omgivningen skulle kunna få nytta av, så kallade positiva externa effekter. Det är därför statens och kommunens uppgift att i olika situationer avväga fastighetsägarens enskilda intressen mot det omgivande samhällets allmänna intressen och gemensamma behov. Staten och kommunerna i Sverige och Danmark har långtgående befogenheter att genom fysisk planering, tillståndsplikt och andra styrmedel besluta om inskränkningar i utövandet av markägandets rättigheter. Exempelvis anses markägarens rätt till pågående markanvändning väga tungt medan rätten till förändrad markanvändning, såsom att exempelvis riva eller uppföra ny bebyggelse, först kräver medgivande från kommunen då detta kan förväntas innebära stor påverkan på omgivningen. Svensk och dansk lagstiftning ger också staten och kommunerna tvingande rätt att enligt strikt reglerade planeringsprocesser, belasta en fastighet med allmän infrastruktur i form av exempelvis ledningar, vägar eller järnvägar där detta anses nödvändigt.

Externa effekter

Som betydelsefullt exempel på en fastighets, anläggnings eller verksamhets delaktighet i en större kontext är att den kan ge upphov till eller utsättas för externa effekter. Dessa effekter kan beskrivas som verksamheter eller förhållanden som medför påverkan på omgivningen utan att kompensation utgår. Externa effekter betecknas som antingen positiva eller negativa sett utifrån omgivningens perspektiv. (Stiglitz, 2000: 215) På den positiva sidan kan exempelvis räknas den påverkan på ett närområde som investeringar av olika slag för med sig i form av ökad trivsel och känsla av trygghet m.m. Det kan också ta sig uttryck i ekonomiska termer genom ökade fastighetsvärden. Negativa externa effekter kan vara påtagliga störningar såsom buller, ljussken eller utsläpp av olika slag, men också den subtila känsla av förfall som igenbommade butiker, övergivna byggnader eller instängslad oanvänd tomtmark bidrar till och som kan sätta sin negativa prägel på ett område. Vissa negativa externa effekter utgör ett så vanligt förekommande resultat av stadens täta bebyggelse att samhället av effektivitetsskäl tagit på sig ansvaret att sam-

ordna och hantera dess konsekvenser. Dagvattenssystemet i en tätort kan sägas vara ett exempel på detta, där obligatorisk anslutning till va-nätet är tänkt att eliminera negativa externa effekter orsakade av den stora omfattningen av hårdgjorda ytor. Frischmann hävdar att gemensamma infrastrukturer resurser bidrar med positiva externa effekter som skapar värden för samhället som helhet (Frischmann, 2007).

Externa effekter uttrycks ofta i ekonomiska termer genom att kalkylen för en verksamhet blir obalanserat positiv så länge aktören som orsakar negativa externa effekter inte utkrävs ansvar eller kompensation som står i relation till den påverkan som verksamheten orsakar, eller på annat sätt stimuleras att ta hänsyn till konsekvenserna av sin verksamhet. (Stiglitz, 2000: 215ff) Det saknas då en minuspost i fastighetsägarens eller verksamhetsutövarens kalkyl för kompensation av de orsakade externa effekterna. Är fördelarna av denna obalans tillräckligt gynnsam för den enskilde aktören riskerar det att leda till en överproduktion av negativa externa effekter. Drivkrafter till denna logik kan härledas till en rationell egennytta i kombination med gratisåkande. Det omvända förhållandet kan sägas gälla positiva externa effekter. Insatser inom en fastighet som objektivt sett tillför mervärde även för omgivningen är något som det finns anledning att uppmuntra. Naturligtvis finns goda förutsättningar inom allmän platsmark att skapa positiva externa effekter, såvida det går att tala om sådana eftersom allmän platsmark har som syfte att skapa nytta för allmänheten och att kompensation därmed kan sägas ske genom skattefinansiering. Men även kvartersmarken har potential att bidra med stora värden för sin närmaste omgivning eller för stadsdelen som helhet. I det fall nyttan med en åtgärd främst tillfaller fastigheten men dessutom innebär positiva externa effekter som biprodukt så kommer dessa att produceras. Är däremot nyttan större för omgivningen än för fastigheten så skulle troligtvis någon sorts kompensation innebära en större produktion av dessa nyttor. Saknas däremot incitament för privata fastighetsägare att skapa positiva externa effekter så kommer sådana inte att tillföras i en omfattning som vore gynnsamt för staden. Det blir då istället en fråga om ineffektiv underproduktion och en outnyttjad potential. (se även Bucht, 2006: 59f)

Gemensamt ägande

Gemensamt ägande har spelat en avgörande roll i kollektivistiska kulturer där delaktighet och anpassning till gemenskapen utgjort en förutsättning för deltagande i de gemensamma resurserna och förmånerna. Den individuella valfriheten har här varit av underordnad betydelse. (James och Fimbo, 1973: 5f) Som kontrast har västvärlden under lång tid präglats av ett mer individualistiskt förhållningssätt där dess syn på gemensamt ägande snarare är pragmatisk än identitetsmässig. Numera utgör privat ägande normen medan allmän egendom och gemensamma rättigheter främst nyttjas för sådana resurser som inte lämpar sig för privatisering eftersom dessa är svåra att avgränsa eller förekommer i överflöd, men också där olika former av marknadsmisslyckanden visar att privat ägande inte är särskilt effektivt. (Rose, 1986: 717ff; Stiglitz, 2000: 76ff) I Skandinavien tillämpas i stor utsträckning ett centralstyrt kommunalt ägarskap för offentliga resurser såsom allmänna platser. Denna offentliga centralstyrning passar enligt den amerikanske juridikprofessorn Carol Rose främst vid tre förhållanden: För det första, när intressenterna i markresurser är så många att dess individuella andel är alltför liten för att ges individuell påverkan kan staten eller kommunen som central aktör föra deras gemensamma talan. För det andra, när omfattningen av den gemensamma investeringen kräver stora resurser; exempelvis ett infrastrukturprojekt av monopolartad karaktär. För det tredje, när en sammanhållande förvaltning behövs för att samordna och hantera att individuella rättigheter respekteras av andra, såsom exempelvis ett gemensamt fastighetsregister (Rose, 1986: 719).

Det finns emellertid alternativ till centralstyrning av ägande och förvaltning av gemensamma markresurser. Såväl Rose som de tidigare omnämnda Helfrich, Müller, Ostrom, Lehari och Foster beskriver och ger olika exempel på hur allmänna anspråk på mark med gemensamma funktioner kan förvaltas gemensamt på andra sätt än genom centralstyrning (Rose, 1986: 720ff; Ostrom, 1990; Lehari, 2004; Foster, 2011; Helfrich, 2012; Müller, 2012).

Argumenten för gemensamt ägande av mark grundar sig på ett effektivt nyttjande av begränsade resurser som kan vara till gemensam nytta, men även att skötsel och underhåll av den aktuella resursen kan fördelas på

flera. Kritiken emot gemensamt markägande kretsar kring risken för oenighet och konflikter och att bristande ansvarstagande och omsorg om den gemensamma resursen ska leda till vanskötsel och att resursens värde förloras (Rose, 1986: 715f). I min tjänst som lantmätare möter jag i samtal om förvaltning av gemensamma anläggningar i mindre skala en oro för att det skall uppstå oenighet och svårighet att förvalta resursen. Framför allt när det är fråga om en heterogen skara delägare, där såväl privatpersoner som kommersiella aktörer ingår och förväntas komma överens, finns risk att synen på rationalitet skapar oenighet i frågor som har med drift och underhåll att göra. Även risken för gratisåkande är i vissa fall svår att stävja, nämligen svårigheten att hindra sådana aktörer som inte bidragit till kostnaderna att ändå kunna dra nytta av det arbete och de investeringar som gjorts. Kritiken utgår alltså ifrån en individualistisk föreställning om rationell egennytta snarare än en förståelse för att andra drivkrafter kan användas och värderas. Drivkrafter som bygger på en rationalitet som betonar sociala värden såsom att människor drivs av relationer och av att utgöra del av en gemenskap (Nightingale, 2011: 126ff; Rydin, 2013: 183ff).

4.2.2 Markanvändning och fysisk planering

I avsnittet förklaras kortfattat den fysiska planeringen som offentligt styrmedel, vars olika instrument för planering, samordning och genomförande innehåller möjligheter och begränsningar för samnyttjande och en flerfunktionell markanvändning. Följande översiktliga redogörelse berör såväl de svenska som danska planeringsförhållandena vilka på en generell nivå liknar varandra, inte minst genom att kommunen givits huvudansvar för den fysiska planeringen. När texten kommer in på genomförandefrågor redogörs främst för de svenska förhållandena.

I både Sverige och Danmark är det ett kommunalt ansvar att sköta planläggning inom den egna kommunen. Undantaget är dock nationella intressen, såsom planering av nationell transportinfrastruktur, vilket är ett statligt planeringsansvar i de båda länderna. Den danska staten har ett bredare planeringsansvar än den svenska såsom huvudansvarig för planering av bland annat Danmarks omfattande kustområden. Den danska statens äger också maktmedel genom att dess invändningar mot kommunala planer har en vetolikhande funktion samt rätt att under särskilda

omständigheter överta kommunens befogenheter som planmyndighet för ett specifikt område (Fredricsson och Smas, 2013: 44).

Den kommunala fysiska planeringen avser att utifrån ett helhetsperspektiv bestämma hur marken inom kommunens område skall få nyttjas, var det exempelvis är lämpligt att lokalisera infrastruktur och samhällsservice i relation till bostäder, handel och industriverksamheter samt vilka markområden som är lämpliga att skydda respektive behålla för areella näringar såsom jord- och skogsbruk. Den fysiska planeringen innebär avvägningar mellan olika och ofta motstående intressen; att exempelvis bevara eller förnya, bebygga eller istället utveckla förutsättningar för växtlighet och ekosystemtjänster. Avvägningarna som ofta kan vara av översiktlig karaktär på landsbygden behöver av utrymmesskäl bli desto mer precisa inom den täta stadsstrukturen där konsekvenserna berör livsrummet för avsevärt fler människor och verksamheter.

Enligt plan- och bygglagen sker den fysiska planeringen i Sverige genom flera nivåer av detaljeringsgrad; från *översiktsplanen*, som anger översiktliga riktlinjer för hela kommunen ner till *detaljplanen* som detaljreglerar avgränsade områden ända ner på fastighetsnivå. Däremellan har kommunen möjlighet att nyttja mellanformer såsom planprogram och fördjupad översiktsplan. (2010:900, kap.4) Översiktsplanen ska skapa förutsägbarhet för den långsiktiga utvecklingen inom kommunens område och syftar till att ge vägledning i beslut hur mark- och vattenområden skall användas, utvecklas och bevaras. Till skillnad från detaljplanen, vars bestämmelser är juridiskt bindande, är översiktsplanen endast vägledande.

De danska motsvarigheterna regleras genom planloven¹⁸ där kommunernas mest översiktliga plan är den kommunövergripande *kommuneplanen*, vilken beskriver vad som kan och bör regleras i de betydligt mer detaljerade *lokalplanerna*. Exempelvis kan markanvändning, bebyggelsestäthet och utbyggnadsprioritet slås fast i kommuneplanen samt förändringar i zongränsen mellan stad och landsbygd. Båda plannivåerna är juridiskt bindande vilket ger kommuneplanen en starkare ställning än

---

¹⁸ Lov om planlægning (populärt kallad planloven) kapitel 4 berör kommuneplan och kapitel 5 berör lokalplan.

dess svenska motsvarighet, översiktplanen. (Fredricsson och Smas, 2013: 41f) Lokalplanen får därmed inte strida emot kommuneplanen med mindre än att det först utarbetas en mindre ändring av denna, ett så kallat kommuneplantillæg. Lokalplanen kan utföras i olika detaljeringsgrad där projektlokalplanen, som ger förutsättningar för bygg- eller anläggningsprojekt, har störst likhet med den svenska detaljplanen. Därutöver finns också bevarande lokalplan samt rammelokalplan.

Planprocessen

Den detaljerade planeringen i Sverige och Danmark innebär en process där många och ibland motstridiga allmänna och enskilda intressen sammanvägs för att resultera i planhandlingar som reglerar tillåten markanvändning, säkrar bevarandet av byggnader och miljöer samt prövar lämpligheten för bebyggelse inom planområdet (2010:900, kap.4). Den del av planprocessen som handlar om involvering och att inhämta kunskap om planområdets möjligheter och risker utgör en betydelsefull del av den fysiska planeringen. Genom att processen endast är formellt reglerad i sina senare delar kan det inledande arbetet skilja sig åt. I utvecklingen av ett planområde behöver planförfattaren ta hjälp såväl av berörda myndigheter och övrig sektorskompetens som av allmänheten. (Fredricsson och Smas, 2013: 42f) På så sätt är planprocessens styrka att kunna skapa ett forum av berörda samhällssektorer där komplexa frågor av helhetskaraktär kan diskuteras på ett pragmatiskt sätt så att en viss samordning kan komma till stånd. Dess begränsning består bland annat i att processen skall leda till en strikt formell handling med tydligt avgränsat innehåll. Det innebär att flertalet frågor som relaterar till det större sammanhang som den aktuella planen ingår i, inte kan formaliseras genom planeringen utan förblir olösta.

Allmän plats och kvartersmark

Såväl lagstiftningen kring svenska detaljplaner som danska lokalplaner innehåller en uttömmande lista över vilket innehåll planerna får reglera. Dess innehåll är i stora delar likartade, bland annat distinktionen mellan allmän plats, kvartersmark och vattenområden. Plan och bygglagen definierar allmän plats som ”en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”. Den återstående markanvändningen kvartersmark definieras med mer

generella ordalag som ”mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde” (2010:900, kap.1 §4). Denna dualistiska uppdelning överensstämmer väl med doktrinen om markägande som antingen privat eller offentlig, där begreppet offentlig framställs som liktydig med kommunal (Helfrich, 2012: 62f). Denna syn på det offentliga följs upp i lagstiftningen genom att ansvaret för att iordningställa och förvalta allmän plats inom en detaljplan åläggs en huvudman för allmänna platser, vilken i normalfallet skall vara kommunen (2010:900, kap.4 §7). Alternativet till kommunalt ägande av allmän plats utgörs i Sverige av en gemensamhetsanläggning där berörda fastighetsägare utför gemensam förvaltning genom en samfällighetsförening. Detta förekommer främst inom bostads- eller fritidshusområden där den allmänna platsen nästan uteslutande är till nytta för delägarna i gemensamhetsanläggningen. I Danmark motsvaras det gemensamma icke-kommunala ägandet av begreppet ”fælles-”, vilket exempelvis tar sig uttryck i fællesgader; gator som ägs och sköts av en skara fastighetsägare intill gatan (Københavns kommune, 2015a: 16). För gemensam skötsel av annat slag, exempelvis gemensamma kvartersinnergårdar över flera fastigheter, bildas vanligtvis en förvaltande förening, ett ”gårdslaug”, med stadgar och styrelse efter liknande lokaldemokratiska principer som svenska samfällighetsföreningar.

Huvudtanken med allmänna platser är att underlätta resande och varutransporter i staden samt att garantera tillträde för allmänheten till gemensamma funktioner såsom parker, torg, promenadstråk och stränder, med dess potential till sociala möten, men också ge tillgång till mer specifika funktioner såsom lekplatser, skejtparker och spelplaner. Det allmänna utrymmet är i vissa fall begränsat till enstaka funktioner, exempelvis bilvägar eller cykelbanor. Samtidigt nyttjas utrymmet under gatumarken för gemensamma ledningssystem, vilket drar nytta av att det liksom gatan syftar till att länka ihop fastigheterna i staden. I andra fall är den allmänna platsmarken betydligt mer flerfunktionell där det exempelvis på torg, parker och grönområden finns utrymme för en funktionell variation och tillåtlighet i nyttjandet som även kan medföra positiva externa effekter för omgivningen.

Den mark som återstår sedan allmänna platser definierats bildar alltså den byggbara kvartersmarken. Denna utgör den största delen av stadens yta och innehåller huvudsakligen av verksamheter eller privatpersoner. Även offentliga aktörer förfogar över kvartersmark med syfte att bedriva samhällsservice av olika slag. Det är inom kvartersmarken som bostäder, handel samt privat och offentlig verksamhet kan etableras i enlighet med den detaljerade planeringen. Detaljplaner respektive lokalplaner säkerställer också kvartersmarkens tillgång till gemensamma funktioner genom att anslutas till gatustrukturen och gemensamma ledningsnät, samt säkrar tillgång till bland annat avfallshantering, brandposter och kollektivtrafik.

Den detaljerade planeringen kan också reglera kvartersmarkens skyldighet att möta behoven av sådana gemensamma funktioner som den nya bebyggelsen genererar, exempelvis behov av samordnad cykel- och bilparkering, eller gemensamma gångvägar och mindre grönytor mellan olika fastigheter, i den mån detta inte är utlagt som allmän plats. En tydlig begränsning är däremot att den enskilda planens yttre gränser utgör den avgränsning inom vilka planbestämmelserna har giltighet. Ätminstone i Sverige är planinstrumentet begränsat på så sätt att en enskild detaljplan inte kan skapa samordning med fastigheter som inte innefattas av planens avgränsning. Därmed kan inte omgivande detaljplaners ackumulerade underskott i fråga om exempelvis dagvattenhantering eller parkering hanteras inom andra planer, utan endast de behov som planens egna bebyggelse genererar. Frågan skulle delvis ha kunnat lösas genom att utvidga planområdena, men eftersom större planområden blir mer omfattande och komplicerade, innefattar fler aktörer och därigenom tar längre tid föredrar de kommersiella byggaktörerna istället att arbeta med flera mindre detaljplaner för att på så sätt etappvis bebygga större områden. Denna rationalitet överensstämmer med kommunens interna styrmedel som premierar en snabb handläggning, men står i motsatsförhållande till planeringens resursbaserade synsätt. Större områden splittras alltså i mindre planområden varigenom flera av de övergripande perspektiven går förlorade. En på så sätt uppsplittrad fysisk planering riskerar att tappa helhetsperspektivet vilket omöjliggör att ett flertal övergripande behov kan hanteras, samordnas och finansieras på ett planmässigt sätt.

Plangenomförande

Såväl den fysiska planeringen som dess genomförandeinstrument utgör styrmedel med en kraftfull potential för kommunen att styra hur marken skall användas. När planen väl vunnit laga kraft skapas en förutsägbarhet i vad marken kan användas till och vilka övriga förutsättningar som gäller för planområdet. Den detaljerade planeringens bestämmelser skapar ramar i form av juridiskt bindande förutsättningar genom att planen, å ena sidan, ger rätt att bebygga eller på annat sätt genomföras under en viss tid, samt, å andra sidan, hindrar annan markanvändning än vad planen medger. Dessa förhållanden har varje fastighetsägare inom planen, inklusive kommunen, att förhålla sig till. (Fredricsson och Smas, 2013: 42)

Ett huvudsyfte med den detaljerade planeringen är att skapa byggrätter inom kvartersmark, vars genomförande fordrar bygglov för att byggnation skall kunna påbörjas. Genom bygglovshandläggningen granskas byggprojektets planer och handlingar för att säkra överensstämmelse med detaljplanens bestämmelser och gällande speciallagstiftningar inom byggrelaterade fackområden. (2010:900, kap.9 §33) Genom bygglovsprocessen sker en dialog med byggaktören där olika offentliga styrmedel används, från regulativa bestämmelser och lagkrav till mer kommunikativa förslag. Kommunens bygglovsarkitekt kan genom information och olika hjälpmedel försöka övertyga byggaktören att medverka till positiva externa effekter genom att denna agerar i linje med kommunala program för exempelvis en god arkitektur eller en grön stadsmiljö.

I samband med att detaljplanen vinner laga kraft blir huvudmannen för allmänna platser skyldig att iordningställa dessa. I normalfallet bekostas iordningställandet av allmän plats genom avgifter som fastighetsägarna och exploatörerna inom den omgivande kvartersmarken förpliktigas att betala. Denna skyldighet för exploatören motiveras av att utbyggnaden av allmänna platser utgör en direkt nytta och förutsättning för att kunna använda kvartersmarken på det avsedda sättet. Villkoren sätts genom exploateringsavtal eller markanvisningsavtal, vilka kan nyttjas som kommunala styrmedel för att åstadkomma aspekter av den planerade stadsutvecklingen som den detaljerade planeringen inte kunde hantera. Där kommunen inte är huvudman fördelas kostnaderna istället mellan

delägarna i gemensamhetsanläggningen och det blir inte aktuellt att upprätta kommunala genomförandeavtal.

Exploateringsavtal är avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen. Dess syfte är bland annat att reglera kommunens kostnader för inköp och iordningsställande av allmän plats inom planområdet. Kommunen skall ha antagit generella riktlinjer för exploateringsavtal för att klarlägga principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som kan vara betydelsefulla för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal (2010:900, 6 kap. 39§). Trots frihet att avvika från riktlinjerna anger lagstiftningen begränsningar för vad som får regleras i avtalen, nämligen kostnader för anläggande av gator och andra allmänna platser samt anläggningar för va-försörjning i rimlig proportion till detaljplanens genomförande. Exploateringsavtal kan också användas för att lösa problem som inte kan åtgärdas genom planbestämmelser och måste inte endast innehålla kostnadsrelaterade frågor, vilket gör det användbart för att hantera vissa svårlösta helhetsfrågor som inte kan regleras i detaljplanen.

Markanvisningsavtal är ett avtal mellan kommunen och en exploatör om dennes företrädesrätt att under en begränsad tid köpa ett specifikt markområde som kommunen äger. Ofta innehåller markanvisningsavtalet också regleringar om plankostnader samt, i likhet med exploateringsavtal, kostnader för planens genomförande, däribland iordningställande av allmän plats. Även för markanvisningsavtal skall kommunen anta riktlinjer, vilka anger kommunens utgångspunkter och mål för försäljning av mark samt beskrivning av hur kommunen säkerställer att marken inte säljs till underpris. Eftersom det handlar om försäljning av kommunal egendom och köparen före avtalets undertecknande har full frihet att avstå från att ingå köpet, har kommunen i ett markanvisningsavtal större möjligheter att föra in specifika frågor av betydelse för fastighetens omgivning än vid ett exploateringsavtal. Exempelvis kan kommunen ställa krav i avtalet om specificerade åtaganden avseende positiva externa effekter såsom att byggnation inom fastigheten skall möta kommunala

program avseende mobilitet, arkitektur, energieffektivitet och växtlighet, eller konkreta frågor om dagvattenhantering.

Tomträttsavtal är långfristiga avtal mellan kommunen och en tomträtts-havare med syfte att upplåta kommunal mark till en årlig avgäld mot att denne får uppföra byggnader för egen räkning eller för vidare försäljning. Tomträttsavtal räknas inte som ett genomförandeavtal men kan ändå vara av betydelse som styrmedel då avtalet rör rättigheterna till en av kommunen ägd fastighet inom kvartersmark. Parterna kan påverka avtalets innehåll vid avtalsskrivandet men också i viss mån i samband med avtalets förnyelse.

4.2.3 Samnyttjandets juridiska verktyg

I avsnittet åskådliggörs de juridiska verktyg som enligt svensk lagstiftning finns för att möjliggöra gemensamt nyttjande av mark och utrymmen.

Mark som är avsedd för gemensamma resurser eller gemensamma funktioner har historiskt sett bildats som allmänningar och samfälligheter. Allmänningarna har i regel äldre ursprung och utgjorde det markområde inom byns gränser som aldrig privatiserades (Åberg, 1953: 20ff). Samfälligheter har bildats för mark som innehåller vägar, fiskevatten, båtuppdraingsplatser, täkter för grus, lera, vass, tång och andra naturresurser som ansågs nödvändiga och värdefulla för bonde- och fiskesamhällenas hushållsbehov. Genom det gemensamma ägandet fick byns invånare del av resurserna, men också ansvar för skötseln, genom respektive gårds andel i den samfällda marken på vilken resursen låg. Samfälld mark tillkom i samband med att marken skiftades, det vill säga delades upp på nya sätt och att det därmed uppstod behov av att klargöra tillgången till byns gemensamma resurser.

Numera anses inte naturresursen vara det centrala utan snarare tillgången till en gemensam anläggning som fyller fastigheternas behov. Där kommunen inte skall ansvara för gemensamma behov samordnas dessa istället genom en gemensamhetsanläggning. Denna bildas enligt anläggningslagen (1973:1149) och utgör en nutida form för gemensamt handlande. Gemensamhetsanläggning är ett av svensk lagstiftnings kraftfullaste verktyg för att skaffa markåtkomst åt gemensamma utrym-

men och anläggningar. Exempel på vanliga ändamål är bilparkeringar, vägar, ledningar och innergårdar. De bildas genom en lantmäteriförrättning där anläggningen beskrivs samt de delägende fastigheterna och deras andelstal fastställs. Vid förrättningen beslutas om upplåtelse av det markområde som anläggningen behöver inom de fastigheter där anläggningen skall anläggas. Det är alltså inte längre nödvändigt att skapa något samfällt markområde för gemensamhetsanläggningen såsom skedde för gamla tiders samfälligheter, men i vissa fall kan det fortfarande vara en lämplig lösning. Trots att begreppet anläggning skall tolkas brett och kan avse en spännvidd från grönområden till komplicerade tekniska anläggningar lämpar den sig inte för att användas för samnyttjande i någon bredare bemärkelse. Kännetecknande för gemensamhetsanläggningar är nämligen att delägarskaran endast får utgöras av fastigheter¹⁹, med en funktionell koppling till den gemensamma anläggningen, och att de endast får avse ändamål med en objektiv nytta för fastigheterna. Det är alltså inte möjligt att använda sig av gemensamhetsanläggning som ett generellt institutionellt verktyg för gemensamt handlande eftersom det inte medges någon större valfrihet för vare sig ändamålet eller deltagarkretsen.

Servitut förekommer i både Sverige och Danmark som ett sätt att nyttja utrymme utanför den egna fastighetens gränser. Det innebär rätt för en fastighet att i visst hänseende nyttja utrymme inom en annan, oftast angränsande, fastighet. Det är förhållandet mellan fastigheterna som avses, vilket innebär att servitutsrättigheter består även om ägarförhållandena förändras. Fastighetsanknytningen gör att servitut inte heller lämpar sig för samnyttjande av mark i en vidare bemärkelse, det vill säga utöver fastigheters behov av angelägna funktioner.

4.3 I gränslandet mellan offentligt och privat

I avsnittet förs ett analyserande resonemang om offentligt och privat såväl utifrån hur marken används som hur distinktionen mellan allmän plats och kvartersmark betraktas inom fysisk planering. Resonemanget går ut på att gränsen dem emellan i verkligheten är mer porös och genomsläpplig än vad den betraktas vara utifrån ett planeringsperspektiv.

---

¹⁹ Med de få undantagen tomträtt, hus på ofri grund, naturreservat och gruva (1973:1149, 2§).

För att tydliggöra detta pekar jag på positiva externa effekter som länken mellan offentligt och privat, mellan allmän plats och kvartersmark.

Gränsöverskridanden mellan allmän plats och kvartersmark

Utifrån ett stadsplaneringsperspektiv råder en strikt uppdelning mellan allmän plats och kvartersmark så till den grad att funktionella gränsöverskridanden anses olämpligt och i det närmaste otänkbart. Funktionsuppdelningen däremellan utgår ifrån att det ska råda enskild, privat eller kommersiell verksamhet inom kvartersmark och publika, ideella aktiviteter inom allmän plats, men dessa förhållanden visar sig vid närmare granskning innehålla ett flertal gränsöverskridanden och komplicerande faktorer. Exempelvis har företeelsen *torghandel* funnits lika länge som staden själv och alltså etablerats som ett kommersiellt inslag i stadens offentliga rum. Att kommunerna efterhand börjat ta betalt för upplåtelse av torgplats befäster det kommersiella inslaget. Inom samma genre faller *uteserveringar* med den skillnaden att upplåtelsen inte är lika temporär utan snarare säsongsvis permanent. I båda fallen inskränks den flanerande allmänhetens tillgänglighet till allmän plats, vilket i någon mån kompenseras av verksamhetens positiva externa effekter för omgivningen. Dessa består i att det skapas sociala målpunkter med aktiva mötesplatser vilka bidrar med liv åt stadsbilden, samt att den kommersiella verksamheten bidrar till en stämning och stadens atmosfär, vilket kan upplevas både positivt och störande. Vidare utgör företeelsen *gatuparkering* ett exempel på sanktionerat privat nyttjande av allmän gata vilket saknar positiva externa effekter ur allmänhetens perspektiv. Möjligen bidrar gatuparkering till en jämlikare stadsmiljö genom att öka tillgängligheten för människor med nedsatt funktionsförmåga. Slutligen är det värt att uppmärksamma *reklamskyltning* som ett uppseendeväckande kommersiellt inslag i den förment icke-kommersiella allmänna platsmarken. Reklamskyltning inom allmän platsmark bidrar, av allt att döma, med negativa externa effekter för allmänheten, vilket motsäger syftet med offentliga platser och gör det märkligt att företeelsen alls förekommer.

Bild 7. Regnet känner inga fastighetsgränser. För vissa funktioner kan det vara mer gynnsamt att nyttja ett gränsöverskridande förhållningssätt till markens användning.

Incitament för externa effekter

Externa effekter är ett tvåeggat begrepp vars positiva sida innebär investeringar eller aktiviteter som tillför gemensamma värden till omgivningen, medan dess negativa sida innebär påverkan som begränsar och belastar funktioner och livsrum omkring den orsakande verksamheten. Inom gemensam mark, det som planläggs som *allmän platsmark*, finns naturliga incitament till investeringar som medför positiva externa effekter. Själva syftet med allmän plats är ett inkluderande förhållningssätt, där allmänheten kostnadsfritt ska kunna ta del av dess nyttor. Genom vanligt förekommande funktioner som växtlighet, lekplatser, sittbänkar och andra spontana mötesplatser i det offentliga rummet samt gemensamma samhällsfunktioner av olika slag tillför den allmänna platsmarken icke-kommersiella värden för staden som helhet. Dessa gemensamma värden kan också raderas genom att negativa externa effekter uppstår på grund av vanskötsel av allmänna platser eller vid överbelastning av offentliga resurser såsom trafikstockning eller översvämningar.

I motsats till allmän platsmark finns för *kvartersmark* ingen explicit förväntan om att bidra med positiva externa effekter, vare sig kvartersmar-

ken har kommunala eller privata ägare. Det har därmed inte utvecklats incitament som skulle kunna få fastighetsägare att bidra med detta. Däremot saknas det inte incitament för fastighetsägare att dra nytta av positiva externa effekter som tillhandahålls av andra. Detta illustreras genom följande två exempel: a) om båda bilar i ett hushåll kan parkeras gratis längs gatan så uppstår som en positiv extern effekt av fri allmän parkering att det egna garaget och dess uppfart istället kan omvandlas till något av större värde för den enskilda fastigheten än biluppställning. Med resultat att gatan efterhand fylls med parkerade bilar från närområdet så att besökande, hemtjänst med flera får svårare att finna parkering. b) Om infiltration av regnvatten omöjliggjorts inom stora delar av den privata trädgården som följd av att den bebyggts med pool, bryggdäck, plattsättning, asfalt eller markbegjutning, så leder det till att de mängder regnvatten som tidigare infiltrerats inom den egna trädgården nu istället behöver ta vägen någon annanstans. Risker är att grannfastigheterna eller det gemensamma dagvattensystemet i gatan belastas hårdare. Båda exempel visar på en individuell överkonsumtion av gemensamma resurser med negativa externa effekter som följd. De innebär en användning av de gemensamma resurserna enligt en egennyttig rationalitet där fördelen kan njutas endast av den enskilde medan effekterna belastar kollektivet. Enstaka fastighetsägars egennyttiga beteende kanske inte innebär någon märkbart negativ effekt, men så snart många fastighetsägare agerar på liknande sätt så överskrider kapaciteten för parkering längs gatan respektive det gemensamma dagvattensystemet. Det motsatta gäller förstås också, att om fler fastighetsägare minskar sina utsläpp av dagvatten till ledningsnätet så räcker dess kapacitet för större regn och översvämningar kan i högre grad undvikas. På liknande sätt kan bredden på vissa gator reduceras och marken ges ett annat nyttjande ifall behovet av gatuparkering minskar.

Att stimulera positiva externa effekter

Det som för den enskilde fastighetsägaren är en fråga om incitament blir för kommunen en fråga om offentliga styrmedel. Om positiva externa effekter uttryckligen efterfrågas, genom exempelvis ett politiskt ställningstagande, så ger detta kommunen orsak att genom offentliga styrmedel utforma incitament som kompenserar den enskilde för dess omkostnader att skapa positiv påverkan på sin omgivning. På så sätt kan en

incitamentsstruktur skapas som gynnar initiativtagande och att positiva externa effekter skapas. För detta krävs en förändrad inställning till kompensatoriska åtgärder inom kvartersmark från kommunens sida. Istället för att inte kunna stödja investeringar inom kvartersmark så kan kompensation för investeringar eller åtgärder som medför positiva externa effekter med påtaglig och väsentlig nytta ur ett gemensamt perspektiv motverka att dessa fortsätter att underproduceras. På så sätt kan utrymme inom kvartersmark samnyttjas flerfunktionellt för väsentliga offentliga behov.

Även om allmän plats ofta bidrar med positiva externa effekter så finns inga hinder för att kvartersmark också kan göra det. En välskött trädgård eller en vacker byggnad kan exempelvis redan idag bidra med positiva externa effekter av estetisk art för hela grannskapet. I ett större sammanhang kan det beskrivas vara de externa effekterna, i vid bemärkelse, som i ett ömsesidigt utbyte med folklivet skapar en stadsdels identitet och liv, dess unika karaktär och atmosfär. På så sätt kan det sägas vara i gränslandet mellan det gemensamma och det privata, där allmän plats möter kvartersmark, som samnyttjande och flerfunktionalitet skulle kunna ge betydande värden. Det finns flera orsaker till detta; för det första kan det uppnås ömsesidiga fördelar genom att allmänna och enskilda intressen kan mötas på tämligen lika villkor; för det andra är det framför allt i anslutning till den egna bostaden, butiken, verksamheten etc. som möjligheter och egennyttiga incitament finns att förbättra miljön och bidra på olika sätt; för det tredje är det just i detta gränsland mellan gemensamt och privat som också utomstående aktörer kan ges möjlighet att ta initiativ till eller ta del av nyttigheter som fler än bara fastighetsägaren kan ha nytta eller glädje av.

Gemensam förvaltning och externa effekter

Begreppen privat och gemensamt ägande kan behöva vidgas något. Den privata aktören i betydelsen ägare av fastighet inom kvartersmark är i många fall privatpersoner eller företag men kan också mycket väl avse kommunen i rollen som fastighetsägare och verksamhetsutövare till samhällsservice av olika slag; skolor, förskolor, idrottsplatser med mera. Innebörden i begreppet ”det gemensamma” har i Sverige ofta likställts med kommunen, vilket är en förenkling av alla de tillgängliga variation-

er på förvaltning av gemensamma resurser som kan förekomma. Ett problem är nämligen att den kommunala centralstyrningen får stora konsekvenser för hur allmän platsmark planeras och driftas. Med kommunal centralstyrning följer numera en marknadslogik för förvaltning av allmän plats, där sektoriell rationalitet och kostnadseffektivitet går före helhetsrationalitet och en resursbaserad syn. Den sektoriella rationaliteten har sina fördelar, framför allt anses den ge utslag i en kostnadseffektiv drift av stora arealer allmän platsmark. Men den har också ett flertal negativa effekter, bland annat genom att förespråka storskalighet och därmed hämma utvecklingen av sådana positiva externa effekter som inte gynnas av storskalighet och reproducerbarhet, utan istället har förmåga att beakta den specifika, lokala kontexten. Med de exempel från Tyskland, USA och Storbritannien som Müller, Foster, Lehavi och Rydin ger kan offentlig mark förvaltas gemensamt genom större eller mindre organisationer, intresseföreningar och grupper av närboende som komplement till kommunal förvaltning. Detta kan visa sig generera en avsevärd mångfald av sociala värden som den kommunala förvaltningen vare sig är anpassad att kunna tillföra eller hantera. Medan centralstyrningens styrka är likabehandling och att skapa likartade förutsättningar över hela staden, så är dess svagaste punkt oförmågan att möta den lokala eller individuella variationen. Just detta är den urbana allmänningens styrka, nämligen mångfalden av uttryck och initiativtagande samt att ta vara på lokala variationer. (Se även Bollier och Helfrich, 2012: xvii ff; Müller, 2012: 219ff; Borch och Kornberger, 2015) Olika former av decentraliserad gemensam förvaltning kan bidra med kontaktytor och lokala nätverk som genererar positiva externa effekter anpassade efter det lokala sammanhanget. Sådana sociala externa effekter har förmågan att stärka människors lokala tillhörighet och identitet samt bidra med trygghet och social resiliens till en stadsdel eller ett kvarter. Sådana sociala effekter efterfrågas alltmer i stadsmiljön och de båda städerna ser ut att ha helt olika strategi för att arbeta med dessa (föredrag Jan Rasmussen, projektchef Teknik- og miljøforvaltningen). I följande två kapitel ges exempel på hur samnyttjande genom flerfunktionell markanvändning kan bidra med positiva externa effekter, inklusive hur den sociala dimensionen kan uppmärksammas i skyfallsanpassning inom såväl allmän platsmark som kvartersmark, men också hur institutionella system försvårar ett resursbaserat synsätt.

5. SAMNYTTJANDE GENOM SKYFALLSANPASSNING I MALMÖ

Den inledande redogörelsen av Malmös strategi för skyfallsplanering övergår i det praktiska genomförandets utmaningar förankrade i två fallstudier som bygger på Malmös långa erfarenhet av öppen dagvattenhantering. Slutligen en kort summering av vad som kännetecknar skyfallsanpassning i Malmö.

5.1 Policy, strategier och mål

År 2000 utarbetades den första dagvattenpolicyn för Malmö stad. Arbetet föregicks av erfarenheter från öppna dagvattenanläggningar sedan slutet av 1980-talet då Malmö sågs som en föregångare i att utveckla och använda sig av så kallade blå-gröna tekniker för lokalt omhändertagande av dagvatten. Malmös tidigare VA-verk experimenterade med svackdiken, dagvattendammar och översvämningsytor för att avlasta ledningsnät och recipienter vid tillfälliga höga vattenflöden. (Stahre, 2008: 3ff) Policyn angav ett antal strategier för omhändertagande av dagvatten inom olika typer av stadsmiljöer, främst att ställa krav på separerade rörsystem vid ny- och ombyggnation men också att nyttja tekniken att komplettera ledningsnätet med lokal hantering genom olika öppna dagvattenlösningar. Policyn ersattes 2008 av en fördjupad och mer detaljerad dagvattenstrategi (Malmö stad, 2008).

När frågan om anpassningar till ett förändrat klimat efterhand aktualiserades, inte minst som följd av de skadebringande skyfallen över Kö-

penhamn genomförde Malmö våren 2014 en övergripande skyfallskartering för de inre delarna av Malmö. Skyfallet under sommaren samma år ledde istället till att hela kommunen karterades i syfte att ta fram en skyfallsplan för Malmö. Under arbetet med skyfallsplanen lokaliserades genom datamodelleringar och observationer i fält ungefär tiotusen över-
svämningspunkter spridda runt omkring i staden. Utifrån materialet framträder ett fåtal särskilt utsatta stadsdelar med högre risk för stora skador vid skyfall. (intervju 2017-10-19 med skyfallsstrateg Pär Svensson, Fastighets- och gatukontoret)

Skyfallsplanen utarbetades av en arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner vilka främst hade anknytning till Fastighets- och gatukontoret samt va-huvudmannen VA SYD²⁰. Arbetet knöts även till en styrgrupp med deltagare från sex av stadens förvaltningar²¹ samt VA SYD. Skyfallsplanen utgör ett strategiskt dokument vars mål är ”att Malmö ska få en ökad motståndskraft mot konsekvenserna av skyfall” (Malmö stad, 2017a: 7). Planen genomsyras av att skyfallsregnvattnet betraktas som ett isolerat problem att hanteras genom ändamålsenliga tekniska lösningar. Planen pekar inte ut specifika insatser, eller kvantifierbara mål för dagvattenreducering utan anger att dess mål huvudsakligen skall uppnås inom ramen för kommunens befintliga verksamhet samt med hjälp av fastighetsägarna i Malmö. Skyfallsplanen anger som målsättningar att till år 2025 ha ”minimerat risken för liv, allvarliga personella skador eller allvarliga störningar i samhällsviktig verksamhet” samt att hela Malmö senast år 2045 ska vara rustat att kunna ”hantera ett 100-års regn med minimala materiella och personella skador eller störningar som följd” (Malmö stad, 2017a:7). Handlingen antogs först av tekniska nämnden i december 2016 och sedan av kommunstyrelsen i mars 2017. (Malmö stad, 2017a:2)

Skyfallsplanen utgör formellt en del av Malmös översiktsplan där den kompletterar de strategiska handlingarna *Dagvattenplan för Malmö re-*

---

²⁰ Malmös tidigare VA-verk ombildades år 2008 till att uppgå i kommunalförbundet VA SYD som ansvarar för drift, underhåll och utbyggnad av avloppsledningsnätet inom delägarkommunerna Malmö, Burlöv, Lomma, Lund och Eslöv (www.vasyd.se).

²¹ Medverkande förvaltningar var Gatukontoret (GK) och Fastighetskontoret (FK), vilka år 2018 slogs ihop till Fastighets- och gatukontoret (FGK), Stadsbyggnadskontoret (SBK), Miljöförvaltningen (MF), Stadskontorets enhet för trygghet och säkerhet (ETOS), Serviceförvaltningen (SEF).

spektive *VA-utbyggnadsplan för Malmö*²² genom att skapa beredskap inför extrema nederbördssituationer. (Malmö stad, 2016: 8f).

Fysisk skyfallsanpassning i Malmö inriktar sig i första hand på att utforma planområden för nybyggnation med tillräcklig skyfallskapacitet att klara ett hundraårsregn, vilket överensstämmer med Boverkets rekommendationer²³. Kommunens ambition att skyfallssäkra befintliga delar av staden är däremot betydligt lägre och står främst i relation till kommunens ansvar att hantera akuta situationer, vilket innebär att framkomligheten för ambulans-, polis- och brandkårsutryckningar skall kunna säkras. Som ett redskap i detta arbete installeras skyfallslarm i utsatta viadukter och tunnlar för att snabbt kunna stänga av sådana passager som översvämmats och i förväg kunna ge utryckningsfordon vägledning om framkomliga körvägar. (Nord, 2018) samt intervju 2019-04-04 med skyfallsstrateg Pär Svensson, Fastighets- och gatukontoret)

Som svensk planlagstiftning är utformad kan skyfallsanpassning inom område för ny bebyggelse endast förläggas inom allmän platsmark eftersom det inte är möjligt att använda detaljplanernas bestämmelser för att ålägga ägare av kvartermark att utföra sådana anpassningsåtgärder. Det innebär att utrymme för skyfallsfunktioner istället behöver skapas inom parker och gaturum vilka samtidigt ska kunna nyttjas av allmänheten för olika ändamål. Platserna behöver följaktligen utformas flerkompositionellt utifrån principer om samnyttjande.

Oavsett möjligheter till insatser inom stadens utbyggnadsområden så är det inom den befintliga täta staden som de största behoven av skyfallsanpassningar finns. Här löper de mest ansträngda va-ledningsstråken i kombination med en brist på ledig mark att nyttja för skyfallsändamål. Till skillnad från möjligheterna vid nya planområden är parker och andra allmänna platser inom den befintliga staden vare sig lokaliserade

---

²² Tillsammans utgör de tre planerna delar av *Plan för Malmös vatten* som är ett tematiskt tillägg till Malmös översiktsplan.

²³ Anges enligt boverkets vägledning för länsstyrelsernas tillsyn genom "*Som ett minimum bör ny sammanhållen bebyggelse och bebyggelse med samhällsviktig verksamhet planläggas så att den årliga sannolikheten för att bebyggelse tar skada vid översvämning är mindre än 1/100*", hämtat 2020-01-09 från boverkets hemsida: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lansstyrelsens-tillsyn/tillsynsvagledning_naturolyckor/tillsynsvagledning-oversvanning/stod-till-lansstyrelsen-vid-riskbedomning/utgangspunkter/

eller dimensionerade utifrån skyfallshanteringens behov, vilket gör att endast en liten del av parkerna är stora nog eller lämpligt placerade för att faktiskt kunna nyttjas för skyfallsändamål. Dessutom är dess marknivå inte sällan upphöjda över omgivande gatunivå eftersom dessa ofta nyttjades att lägga överskottsmassor när de omgivande kvarteren en gång bebyggdes. Dessa försvårande omständigheter ställer krav på att även kunna nyttja gatumarken för skyfallshantering, men framför allt förmå kvartersmarken att ta hand om sitt eget dagvatten. I den befintliga staden bedöms därför många mindre insatser inom kvartersmark kunna få en avsevärt större betydelse än få men större anpassningar inom allmän platsmark.

Med anledning av att endast 30% av markytan²⁴ inom Malmös tätort utgörs av allmän platsmark framstår det som helt nödvändigt att skyfallsåtgärder även behöver ske genom anpassningar inom kvartersmark. (Malmö stad, 2017: 7) Det berör alla typer av fastigheter; bostadsområden för villor och flerbostadshus, kontor, handel och industri, men också kommunalt ägd kvartersmark, varifrån dagvattnet hittills skickats rakt ut i ledningssystemet utan att dra nytta av den potential till infiltration som finns inom fastighetens gränser.

Skyfallsplanens genomförande bygger på fyra kategorier av insatser, varav de kommunala förvaltningarna kan planera och styra över de tre första: *skyfallshänsyn inom den kommunala linjeverksamheten; riktade skyfallsåtgärder* samt *förmåga och kapacitet att hantera akuta situationer*. Den fjärde insatskategorin; *skyfallsanpassning inom kvartersmark*, är dock beroende av fastighetsägarnas medverkan. (Malmö stad, 2017a: 32ff, 2018: 9)

Skyfallshänsyn inom den kommunala linjeverksamheten

Med skyfallshänsyn inom den kommunala linjeverksamheten menas att skyfallshänsyn skall tas i relevanta plan-, besluts- och förvaltningsprocesser inom förvaltningarnas ordinarie linjeverksamhet. (Malmö stad, 2017a:7). En insats som bedöms få stor betydelse innebär att lägga till ett skyfallsperspektiv på den ny- och ombyggnation av gator, parker och

---

²⁴ Siffrorna 70% kvartersmark respektive 30% allmän platsmark anges i skyfallsplanen s.27 och avser Malmös tätort innanför Yttre Ringvägen och skall snarare ses som en riktningsgivare än något absolut mått.

övrig allmän platsmark som Fastighets- och gatukontoret ansvarar för. Inom denna mark har kommunen såsom markägare full rådighet och kan agera utifrån de ramar som gällande planer och de fysiska förutsättningarna anger. Inom den kommunala linjeverksamheten ingår också att infoga skyfallshänsyn i såväl detaljplaneprocesser, vilken berör all sorts mark inom kommunens tätorter, som i den lovgivning inför byggnation och markbearbetning som stadsbyggnadskontoret ansvarar för. Genom att planprocesser och lovgivning berör såväl nybyggnadsområden i stadens utkant som omvandling av befintlig bebyggelse samt rivning och markanvändning inom den redan bebyggda staden så menar skyfallsstrateg Pär Svensson att strategin leder till att de tusentals översvämningspunkterna efterhand kommer att åtgärdas. Han betonar i detta sammanhang att de kommande ombyggnaderna inom Malmös vägnät och transport-infrastruktur inom ramen för det så kallade storstadspaketet också kommer att kunna få stor betydelse för möjligheten att göra insatser för att skyfallsanpassa staden. (intervju 2017-10-19)

Utöver den allmänna platsmarken förfogar kommunen över relativt stora ytor kvartersmark som är upplåten för samhällsservice av olika slag, såsom skol- och förskole gårdar, idrottsplatser, vissa parkeringsytor och annan mark. Det rör sig sammantaget om ca 600 fastigheter med en sammanlagd markyta av 430 hektar (Malmö stad, 2018: 16) Främst berör detta lokaler och markutrymmen som förvaltas av Serviceförvaltningen (Stadsfastigheter) och hyrs ut till olika kommunala verksamheter. Detta förhållande gör skyfallsanpassning genom linjeverksamheten mer komplicerad vilket tas upp i avsnittet om skyfallsplanens ekonomiska förutsättningar. Tillsammans med Fastighets- och gatukontoret, som ansvarar för allmän platsmark, anses nämligen Serviceförvaltningen vara den viktigaste kommunala aktören för att möjliggöra skyfallsåtgärder ovan mark i Malmö (Malmö stad, 2018: 20). Utöver mark för samhällsservice har kommunen även inflytande över kvartersmark inom de bostadsområden som ägs av det allmännyttiga bostadsbolaget MKB.

Riktade skyfallsåtgärder

Skyfallsplanen identifierar att det utöver linjearbetet kan krävas särskilda skyfallsåtgärder för att förbättra förmågan att hantera skyfall inom stadens allvarligaste riskområden för översvämnningar. I skyfalls-

planen uttrycks det att *"åtgärder ska genomföras för att minimera risken för liv, allvarliga personella skador eller allvarliga störningar av samhällsviktig verksamhet."* (Malmö stad, 2017a: 7, 2018: 14) Än så länge framträder ett fåtal akuta problemområden, främst inom stadsdelarna Söderkulla, Erikslust och Lindängen (intervju 2017-10-19 med skyfallsstrateg Pär Svensson, Fastighets- och gatukontoret) men handlingsplanen betonar att det först behöver tas fram ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna avgöra vilka insatser som behöver prioriteras (Malmö stad, 2018: 4).

Hantering av akuta situationer

Ur ett ekonomiskt perspektiv anses det från kommunens sida i vissa fall vara mer kostnadseffektivt att stärka beredskapen för att hantera riskerna än att göra fysiska ombyggnader (Malmö stad, 2018: 13f). Exempelvis kan temporära lösningar, såsom att placera ut mobila pumpar, i vissa fall föredras framför att bygga om problematiska stadsmiljöer. Vad som anses vara kostnadseffektivt verkar utgå ifrån en analys av ansvarsfrågan för den aktuella problematiken satt i relation till hur stor skadan blir och vem som kommer att bära kostnaderna för konsekvenserna. Kommunens beredskap omfattar olika former av larmsystem, samordning samt kapacitet att åtgärda de situationer som uppkommer (Malmö stad, 2018: 13f; Nord, 2018).

Skyfallsanpassning inom kvartersmark

En avgörande del av skyfallsplanens strategier handlar om att involvera fastighetsägare inom bebyggd kvartersmark i stadens skyfallsanpassning. Här har kommunens linjeverksamhet normalt inget inflytande utan det är istället till VA SYD som erbjuder rådgivning i kraft av sin kundrelation till fastighetsägarna. I en strävan att genomföra skyfallsplanens strategi inom kvartersmark har VA SYD startat skyfallssatsningen *"Tillsammans gör vi plats för vattnet"* där VA SYD riktar sig till stora verksamheter, bostadsrättsföreningar och enskilda villaägare. Skyfallsplanen anger tydligt att Serviceförvaltningen via Stadsfastigheter har ett ansvar när det gäller förvaltning och utveckling av kommunala fastigheter. (Malmö stad, 2017a: 34)

5.2 Skyfallsplanens genomförande i Malmö

Malmö kommuns organisation kännetecknas av självständiga fackförvaltningar under separata politiska nämnder vars styrmedel inte är sammanlänkade på något sätt med varandra. Detta skapar fristående enheter med hög kompetens och tydlig styrning inom sina respektive verksamhetsområden men utan särskilt god insyn eller förståelse för varandras verksamhetsområden eller staden som helhet. Att detta förhållande upplevs som en brist kommer till uttryck genom intervjuer och vid de sektorsövergripande workshopsamtal som hållits med såväl chefer som handläggande och projektledande tjänstepersoner i Malmö. Det efterfrågas en större förståelse för varandras verksamheter samt en koordinering av olika verksamhetsmål som gör att målkonflikter löses och inte bara flyttas runt.

EvaLena Cronhamn, tidigare enhetschef för Lokaler i Malmö (LiMa), ger uttryck för att det saknas en stark och tydlig ledningsfunktion som skulle kunna underlätta förvaltningsövergripande samarbeten, förbättra samsynen och få till stånd mer av ett gemensamt perspektiv med stadens behov i centrum. Den organisatoriska övergången från stadsdelsnämnder till fackförvaltningar för några år sedan menar hon dessvärre ytterligare ha stärkt sektorerna och försvagat helhetsperspektivet.

"Jag litar på deras kunskap men är oerhört bekymrad av bristen på lösningsbenägenhet när det gäller helheten för Malmö stad." (intervju 2018-04-16 med EvaLena Cronhamn, Fastighets- och gatukontoret)

Målkonflikterna tar sig förstås en mängd olika uttryck. I samtal om skyfallsfrågan så sätter Drilon Iberdemaj, biträdande enhetschef för lokalplaneringen inom grundskoleförvaltningen, ord på en typisk konfliktsituation mellan sektorsmål som i detta fall rör sig om Grundskoleförvaltningens respektive Serviceförvaltningens bild av skolgårdarna.

"Ingen har så mycket ytor med asfalt som vi har för att det är effektivt att drifta. Men vi vill ju ha pedagogiska och utvecklande ytor medan de vill ha lätt att drifta" (intervju 2018-04-05 med Drilon Iberdemaj, biträdande enhetschef för lokalplaneringen inom Grundskoleförvaltningen)

5.2.1 Samordningsgruppen för skyfall

Samordningsansvaret för skyfallsanpassning av Malmö som helhet vilar på kommunen. För att leda den nödvändiga samordningen av stadens förvaltningar, inklusive VA SYD, pekar skyfallsplanen och dess handlingsplan ut en förvaltningsgemensam grupp för skyfallssamordning som skall *"verka för att skyfallshänsyn tas på relevant förvaltning"*. (Malmö stad, 2017a: 20ff, 2018: 18). Det är samordningsgruppens uppgift att se till att de skyfallsrelaterade insatser som kommer att planeras inom linjeverksamheten för respektive förvaltning och bolag skall samordnas så långt som möjligt och att handlingsplanen för skyfallsombyggnad genomförs enligt en politiskt beslutad prioriteringsordning. Samordningsgruppen ansvarar också för att hålla skyfallsplanen uppdaterad och förväntas vara med och påverka lagstiftningsarbetet på ett nationellt plan. (Malmö stad, 2017a:20ff, 2018:5)

5.2.2 Planprocesserna bevakar helheten

Trots att skyfallsplanen betonar att det kommunala skyfallsarbetet i all verksamhet behöver genomsyras av ett helhetstänkande förlitar den sig på att helhetsperspektivet främst skall fångas upp av samordningsgruppen samt genom den formella linjeprocess av fysisk planering som samordnas av stadsbyggnadskontoret och där utarbetande av planer i olika skeden skapar forum och arenor för förvaltningsövergripande kontakter och samverkan. Då denna planering oftast sker i ett tidigt skede mellan aktörer som inte alltid finns kvar vid planernas genomförande tenderar de förslag till samverkan och framtida samnyttjande av marken att bli teoretiska, vilket gör dem svåra att följa upp i det praktiska genomförandet.

Exkurs: Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö

I dokumentet Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö pekas behovet av samnyttjande av mark och lokaler ut som en betydelsefull faktor för att klara samhällsservicens framtida markbehov. Den förvaltningsövergripande arbetsgruppen som tagit fram planen har identifierat såväl generella planeringsriktlinjer för alla typer av verksamheter, som tematiska, vilka är specifika för varje verksamhetstyp. Bland de generella återfinns som en grundprincip att sträva mot ett ökat samutnyttjande av lokaler och utom-

husytor. (Malmö stad, 2016: 13) Det arbetssätt som utvecklats består i att samla de olika förvaltningarna och resonera om mark-behov och samnyttjande för samhällsservice redan vid den fysiska planeringens tidiga skede, såsom fördjupad översiktsplan eller planprogram. De förvaltningar vars behov behöver tillgodoses inom det aktuella geografiska området följer sedan med i planprocessens allt större precisering av markanvändningen. (Malmö stad, 2016: 22f) Denna process förutsätter dock att staden ska byggas ut på ett sätt som behöver föregås av en planprocess av något slag, antingen en fördjupad översiktsplan, ett planprogram eller en detaljplan, vilket inte alltid är fallet inom exempelvis den befintliga staden.

Intentionerna som planprocessens aktörer enats om utifrån processens helhetsperspektiv, men som inte varit möjliga att slå fast på grund av planernas formella begränsningar, riskerar dessutom att gå förlorade när planprocessen väl avslutats och plandokumentet överlämnats till dess praktiska genomförande, som ibland sker flera år senare och har andra aktörer inblandade. Planprocessen visar sig alltså vara en bräcklig konstruktion att bygga konkret tvärspektoriell samverkan utifrån och är inte ämnad att slå fast frågor om samnyttjande av mark. Däremot har den förutsättningar att fylla sin funktion i fråga om att utreda skyfallsfrågor och lokalisera nödvändiga anpassningar inom allmän platsmark.

En annan svaghet med att förlita sig på planprocessens möjligheter att tillgodose helhetsfrågorna är att nya planprocesser sällan är aktuella inom de delar av den befintliga staden som redan är planlagd och att det därmed helt saknas samverkansforum och en sektorsövergripande arbetsmetod för planering av skyfallsinsatser inom dessa delar. Där ingen planprocess pågår hänvisar skyfallsstrategin främst till Fastighets- och gatukontorets löpande upprustning av gator och parker.

”Det finns så många platser som kan användas till mångfunktionella ytor. Problemet är att vid ombyggnadsprocesser, till skillnad mot detaljplaneprocessen som vi arbetat med i 20 år, involveras inte alltid andra intressen. Det är då lätt att enkla och bra åtgärder missas.” (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD)

Fastighets- och gatukontorets linjearbete sker efter en löpande planering, som enligt skyfallsplanen numera skall innehålla skyfallshänsyn vid såväl ombyggnad som drift och underhåll. Det kan innebära ombyggnad av gator med avseende på exempelvis lokal fördröjning eller nivåjusteringar för avrinning. (Malmö stad, 2018: 13) Svagheten med att förlita sig på linjearbete är emellertid, för Fastighets- och gatukontorets del, att deras långsiktiga planering inte är gjord med hänsyn till behovet av skyfallsanpassning. Inte heller skapar deras sektorsspecifika styrmedel några incitament att medverka till samnyttjande för skyfallsanpassning utanför det egna verksamhetsområdet. Samma logik gäller sannolikt Serviceförvaltningen, varför något samnyttjande för gemensamma ändamål dem emellan inte är att vänta.

5.2.3 Genomförandet inom kvartersmark

Inom kvartersmark för bostäder och verksamheter har VA SYD ett ansvar att sprida kunskap om hur ledningsnätet påverkas av skyfall och hur fastighetsägarna kan bidra till att minska problemen. Detta sker genom kostnadsfri rådgivning och information under devisen ”Tillsammans gör vi plats för vattnet –det här kan du göra” där syftet är att minska belastningen på det gemensamma va-ledningsnätet. I första hand uppmuntras enskilda villaägare att skyfallsanpassa sin fastighet genom att avkoppla husets stuprör från ledningsnätet och istället låta regnvattnet infiltrera inom tomten, men det uppmärksammas också att vissa större fastigheter dessutom har förutsättningar att upplåta plats för vatten från de närmaste omgivningarna.

5.3 Genomförandets utmaningar

Det saknas inte utmaningar för stadens skyfallsanpassning. Alltifrån brist på mark till incitament och samverkan mellan förvaltningar.

Utrymmesbrist och behovet av samnyttjande

Utifrån ett skyfallsperspektiv består den allra största utmaningen i att finna platser som med avseende på storlek, marklutning och placering lämpar sig för skyfallsanpassningar.

”Jag tror att platsen, alltså marken, är den absolut största utmaningen. Vi har märkt av länge att det är en sådan grym konkurrens om marken.” (intervju med

Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD)

Malmö skyfallsplan påtalar behovet av att *”åstadkomma synergieffekter mellan skyfallsåtgärder och stadsförnyelse genom multifunktionella lösningar.”* Vidare anger planen att anläggningar som syftar till att fördröja skyfallsregnvatten är lämpliga att samordnas med andra funktioner och ändamål, eftersom dess skyfallsfördröjande funktion endast under en mycket begränsad tid utgör ett reellt hinder för de parallella ändamålen. (Malmö stad, 2017a: 26) Detta samnyttjande motiveras av att konkurrensen om mark är påtaglig och att det i stort sett inte finns någon markyta i stadens centrala delar som inte redan är i anspråkstagen för ett bestämt ändamål. Möjligheten till samnyttjande med befintliga funktioner framstår då som en nödvändighet. I synnerhet gäller detta i samband med att bebyggelsen ytterligare förtätas, vilket i Malmö översiktsplan visionärt formuleras genom strategin *’den täta gröna staden’*²⁵.

Kommunens egna insatser för skyfallsanpassning fokuserar på kommunägd mark, främst allmänna platser, vilket motiveras av att man har omedelbar rådighet över dessa. Men eftersom den allmänna platsmarken endast utgör ca 30% av markytan inom Malmö tätort, ännu mindre andel i den tätare stadskärnan, och merparten av de allmänna platserna dessutom består av asfalterade vägar (Malmö stad, 2017a: 27), så är det uppenbart att dessa ytor inte är tillräckliga för den nödvändiga omfattningen av skyfallsanpassning som staden som helhet behöver (Malmö stad, 2017a: 7).

”Vi kan inte hantera 100 procent av vattnet på 30 procent av marken, i synnerhet inte med tanke på att en del av de här 30 procenten är vägar där vi ändå måste kunna ta oss fram. Det säger sig självt att det inte funkar. Och då har vi sagt att de andra 70 procenten behöver hjälpa till.” (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD)

Samtidigt som kvartersmarken behövs för att få ihop de arealer avkoppade hustak som behövs för att rädda ledningsnätet vid skyfall saknar

---

²⁵ Den täta gröna staden utgör en av Malmö stadsbyggnadsstrategier vilken återfinns i stadens översiktsplan.

Malmö i stort sett incitament för att få fastighetsägare att agera på egen hand. Inte heller framgår det än så länge på vilket sätt den kommunala kvartersmarken kommer att bidra till stadens skyfallsanpassning. Styrmedlen för detta är för tillfället inte så starka och incitamenten utifrån den egennyttiga sektorslogiken är små.

VA SYD:s skyfallsstrateg, Kristina Hall, vars uppgift är att fokusera på skyfallsfrågan, ifrågasätter de kommunala markägande förvaltningarnas hårdnackade sektorslogik.

"..vi kan inte bygga den 'täta gröna staden' och samtidigt sitta och hålla på att 'det här är min yta och det där är din yta och vi tänker aldrig prata med varandra'. Jag tror inte att vi kommer framåt om vi inte samnyttjar. Härtill är vi nödd och tvungen!"(intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för "Tillsammans gör vi plats för vattnet", VA SYD)

Det som kommer till uttryck här är ett pragmatiskt perspektiv där utmaningarna identifieras bestå av såväl sektorsrationaliteten som den regulativa uppdelningen mellan allmän plats och kvartersmark. Hade de kommunala verksamheterna haft fria händer att interagera på ett lösningsorienterat sätt med skyfallsfrågan i centrum och hade mark kunnat samnyttjas på ett resursbaserat sätt, det vill säga där det är mest lämpligt oberoende av fastighetsgränser eller användningsgränser så vore kanske lösningarna nära till hands. Nu är aktörernas förutsättningar mer komplicerade, i kombination med att det saknas avgörande styrmedel för att ett gemensamt perspektiv skall träda fram.

Behovet av ett gemensamt perspektiv

I Malmös skyfallsplan beskrivs möjligheter att nyttja skyfallsanpassningarna till att skapa synergier med andra mål för staden.

"Med ett multifunktionellt angreppssätt kan skyfallsåtgärder bidra till att uppfylla andra mål för staden. Åtgärderna kan bidra till att staden får fler attraktiva gröna och blå rekreativa miljöer. Skyfallsåtgärder kan också bidra till en allmänt sett säkrare hantering av dagvatten. Slutligen kan de också bidra till ett bättre lokalklimat och säkrare trafikmiljöer om de utformas på ett multifunktionellt sätt." (Malmö stad, 2017a: 5)

Detta flerfunktionella samnyttjande av mark kan ses som exempel på skyfallsanpassningens många positiva externa effekter, vilket om det tydliggjordes, skulle kunna ge fastighetsägare och kommunala verksamheter nödvändiga incitament att medverka till stadens skyfallsanpassning. Perspektivet av flerfunktionella synergier öppnar upp för ett resursbaserat perspektiv som gör det möjligt att genom en insats skapa ytterligare värden för sig själv och andra. I ljuset av att skyfallsplanens strategi ansluter sig till linjestrukturen riskeras emellertid möjligheten till synergier som sträcker sig utanför den egna förvaltningens verksamhetsmål och tar sikte på staden som helhet.

Alldeles oavsett om ändamålet för samnyttjande handlar om skyfallsanpassning, eller något annat, så bedöms de ekonomiska förutsättningarna för samnyttjande som gynnsamma. Utifrån kommunens perspektiv uttrycker styrdokumentet *Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö* att en förutsättning för skapandet av den täta gröna staden är att varje investering utför flera funktioner och genererar flera nyttor. Därefter pekar rapporten på de svårigheter som förvaltningarnas separata budgetar skapar. De enskilda sektorsinriktade budgetarna har nämligen inga egna incitament att bidra till samnyttjande, förutom att möjligtvis kunna dra nytta av andras delade resurser.

"Därmed berörs budgetar för flera av Malmö stads förvaltningar, men om dessa inte har inbördes relationer kommer samnyttjande att vara svårt eller omöjligt att realisera. När olika budgetar är slutna system utan kopplingar och sammanhang till andra saknas incitament för att se helheter vid beslut."

(Malmö stad, 2016: 17)

5.4 Skyfallsanpassningens ekonomiska förutsättningar i Malmö

I ett nätverk hänger allt samman. Andelen bebyggd och hårdgjord yta inom enstaka fastigheter påverkar mängden dagvatten som genereras och släpps ut i ledningsnätet, liksom tillkommande förtätningar gör. I Sverige gäller enligt vattentjänstlagen (2006:412) att va-taxan endast kan nyttjas av va-huvudmannen för att finansiera utbyggnad samt drift och underhåll av de allmänna va-anläggningarna. Det är dessutom uteslutande va-huvudmannens ansvar att bygga ut ledningsnätet till en viss

kapacitet, vilket gör att det saknas incitament för enskilda fastighetsägare att agera återhållsamt med att utnyttja ledningsnätet eller att ta egna initiativ till skyfallsanpassningar inom den egna fastigheten. Såvida man inte själv är drabbad av översvämningar så finns utifrån ett egennyttigt perspektiv inget att vinna på att vidta anpassningsåtgärder som minskar de egna dagvattenmängderna. Denna passiva hållning hos fastighetsägaren vill VA SYD ändra på, men inte främst genom regler eller ekonomiska styrmedel, utan genom normativa medel, med kunskapsspridning och rådgivning.

Betydelsen av incitament

VA SYD:s skyfallsstrateg, Kristina Hall, är dock kritisk till att de juridiska förutsättningarna i Sverige inte skapar några starka incitament för ett större ansvarstagande. Snarare tvärtom bygger vattentjänstlagen på att va-huvudmannen är skyldig att ta hand om allt dagvatten inom tätorterna. Som jämförelse nyttjas i Berlin tydliga ekonomiska styrmedel för att förmå verksamheter att reducera sina utsläpp till va-nätet. Med en avgift på 2 euro per m² hårdgjord yta och år skapas anledning för fastighetsägaren att minimera sin areal hårdgjord yta, eller överväga att själv finna lösningar för dagvattnet inom fastigheten. Som svensk jämförelse tar Lunds kommun ut en avgift från verksamheter på 50 öre per m² hårdgjord yta och år. Gentemot villaägare finns inga sådana incitament.

Som ett litet incitament för privata fastighetsägare att hantera regnvattnet på den egna fastigheten betalar VA SYD ut 2500kr i engångsersättning per avkopplat stuprör. I övrigt är det fastighetsägaren själv som får bekosta skyfallsanpassningar inom tomten, vilket kan uppgå till betydligt högre summor, samtidigt som insatserna inte gör störst nytta för den egna fastigheten utan främst bidrar som en liten avlastning för det gemensamma ledningsnätet.

För näringsverksamheter överväger VA SYD att hitta ett system kopplat till va-taxan där lokalt omhändertagande uppmuntras. Kristina Hall ser goda möjligheter att arbeta med incitament även om VA SYD:s arbete inte är så långt kommet ännu.

"(...) man ska inte underskatta att vi har haft regnet, för folk är väldigt medvetna om det. Vi har ju haft folk som stått knädjupt i vatten i sina lagerlokaler.

Och det är klart att om vi säger att vi kan hitta en lösning så lyssnar de. Det var ju inte vatten som kom från deras egen fastighet utan det kom utifrån. Och om vi kan säga att 'om vi kan ta en tredjedel av er parkering och göra en lösning som ni kan parkera på i 99 procent av tiden, sen den sista procenten gör att ni slipper ha vatten knädjupt i lagret'. Jag tror att det är väldigt få som skulle ställa sig negativa till det. Men då får kanske kommunen gå in och betala dem och så får man skriva ett driftsavtal på det. Jag tror att vi måste jobba mycket mera så.' (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för "Tillsammans gör vi plats för vattnet", VA SYD)

Inom den kommunala planeringen ser det svårare ut att uppnå sådana samnyttjanden. Utifrån vad som framkommit vid gruppsamtal med tjänstepersoner från olika förvaltningar inom Malmö stad vore det otänkbart att kommunen exempelvis skulle kunna bidra till att bekosta funktioner inom privatägd kvartersmark. Detta även om funktionerna parallellt skulle kunna fylla en funktion för en bredare allmänhet. Argumentationen grundar sig på kommunallagens likabehandlingsprincip²⁶ som förhindrar kommunen att särbehandla vissa kommunmedlemmar. Den möjlighet som istället framförs är att det aktuella markområdet omvandlas till allmän platsmark genom en detaljplaneändring. I samtalen föresvävar det inte som en möjlighet att överträda gränsen mellan allmän plats och kvartersmark genom att kommunen avtalsvägen finner en samnyttjandelösning med ömsesidiga fördelar. (gruppsamtal 2018-10-15)

Svaga incitament inom kommunal kvartersmark

I Malmös skyfallsplanering finns inga ytterligare pengar aviserade för stöd eller incitament till skyfallsanpassning inom kvartersmark, vare sig inom privat kvartersmark eller inom kommunal kvartersmark, vilket hade kunnat vara av intresse då det i regel rör sig om stora sammanhängande ytor. En avgörande svårighet vad gäller kommunal kvartersmark är att den berörda verksamheten själv tvingas bära hela kostnaden för en sådan anpassning, vilket naturligtvis sänker motivationen att medverka till samnyttjande av mark som företrädesvis är till nytta för andra. (Malmö stad, 2018: 16f, 20)

---

²⁶ Likabehandlingsprincipen finns uttryckt i 2 kap. 2§ Kommunallagen

På en fråga om samnyttjande av mark klargör Drilon Iberdemaj sin förvaltnings ståndpunkt utifrån rådande ekonomiska premisser.

”Vi sitter med dessa frågor tillsammans. Och varje gång säger jag att det inte får innebära några kostnader för grundskoleförvaltningen. Det kan ge nytta till oss, men det är inget vi prioriterar.” (intervju med Drilon Iberdemaj, biträdande enhetschef för lokalplaneringen inom Grundskoleförvaltningen)

Skyfallsplanens finansiering

Handlingsplanen anger att insatser blir mest kostnadseffektiva om de genomförs i samband med annan planerings-, bygg eller anläggningsåtgärd (Malmö stad, 2018: 15). Dessa ekonomiska skäl ger en förklaring till att man valt att nyttja det ordinarie linjearbetet som strategi för skyfallsplanens genomförande och att skyfallsåtgärder därför genomförs i samband med planerat beläggningsarbete av gata eller i samband med kommande nybyggnation av skola eller annan samhällsservice.

Samarbetet mellan Malmö stad och VA SYD bygger på en uppdelning mellan vilka insatser som VA SYD kan utföra och bekosta via va-taxan och vilka delar som Fastighets- och gatukontoret skall stå för och bekosta via skattemedel. (Malmö stad, 2017a: 24f) I det generella skyfallsanpassningsarbetet ansvarar VA SYD för att va-systemet inte skall orsaka översvämningar medan Fastighets- och gatukontoret ska se till att vatten som vid skyfall rinner längs gator och allmän platsmark inte skall ansamlas och orsaka översvämningar på olämpliga platser (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg, och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD). Det ingår dessutom i uppgörelsen att den enes lösning inte ska medföra att ansvaret för vattnet förs över till den andre.

5.5 Skyfallsanpassningar - exempel från Malmö

Redan i slutet av 1980-talet genomförde dåvarande VA-verket i Malmö några pilotprojekt för att komma till rätta med besvärande dagvatten- och skyfallsproblematik inom delar av Malmö. Man arbetade sedan länge med separerade ledningar för dagvatten och spillvatten men på grund av recipienternas begränsningar kunde man inte endast förlita sig på en utbyggnad av ledningsnätet, utan testade istället att skapa en öp-

pen dagvattenhantering baserat på uppsamlingsdammar med vattenrenande växtlighet. De inledande projekten blev lyckosamma och ledde till ett flertal öppna dagvattenanläggningar av olika storlek inom grönområden och växtlighetsstråk inom allmän platsmark i Malmö. De anlades främst i anslutning till ny bebyggelse²⁷, men kom genom pilotprojektet i Augustenborg att även anpassas till att lösa dagvattenproblematik inom befintliga, äldre bostadsgårdar (Stahre, 2008: 12ff). Projektet gick ifrån att behandla en akut dagvattenproblematik på enstaka platser till att senare skapa flerfunktionella eko-stråk med syfte att även bidra till sociala och rekreativa värden för invånarna (Stahre, 2008: 3). I samband med arbetet med skyfallsplanen planerades för en första riktad skyfallsåtgärd i Söderkullaparken för att förebygga ytterligare översvämningar inom det område av Malmö som drabbats hårdast av skyfallen 2014.

5.5.1 Fall inom allmän plats: Söderkullaparken

Vid skyfallet 2014 samlades enligt beräkningar mellan 16000 och 25000 m³ regnvatten i de låglänta delarna av Norra Gulsparvgatan/Lövsångaregatan i stadsdelen Söderkulla (Malmö stad, 2017b: 5). När dagvattenledningarnas kapacitet överskreds översvämmades gatorna samt delar av Söderkullaparken och ett flertal källare i de omkringliggande byggnaderna. Orsaken till situationen i denna låglänta del av Söderkulla är ett flertal samverkande faktorer som härrör sig till ledningsnätets lokala begränsningar samt att markens lutning i kombination med den hindrande bullervallen mot Trelleborgsvägen i väster bildar ett instängt område dit vattnet strömmar längs gatorna runtomkring men kommer inte därifrån. Området har sedan tidigare varit ett känt riskområde för översvämningar men det extrema skyfallet den 31 augusti 2014 ledde till att kommunen kände sig tvungen att arbeta fram åtgärdsplaner för stans största riskområden, med början i Söderkulla.

På dåvarande gatukontoret i Malmö påbörjades en inventering av möjliga åtgärder för att hantera vattenmängderna inom området vid ett kommande skyfall. Inventeringen resulterade i flera förslag av olika

---

²⁷ Projektet ledde till ett utvecklat samarbete mellan det som nu är VA SYD respektive Fastighets- och gatukontoret. Under flera år skapades öppna dagvattenlösningar genom dammar, svackdiken och våtmarker inom de nybyggda småhusområdena i stadsdelarna Bunkeflo och Klagshamn samt i utsatta delar av Oxie. (Se också Stahre, 2008)

komplexitet och kostnadsnivå. Man övervägde exempelvis större åtgärder uppströms för att hindra tillflödet. Den lösning som slutligen valdes bygger på att det vatten som rinner längs gatorna leds till delar av Söderkullaparken som anpassats för att kunna magasinera större vattenmängder. Denna insats kompletterar det underjordiska dagvattenmagasinet som sedan tidigare finns i parken och som fungerar som avlastning för ledningsnätet.

Bild 8. Placering av sänkor för dagvattenfördröjning i Söderkullaparken. Ur förstudierapporten (Malmö stad, 2017b)

Det nya fördröjningsmagasinet består av relativt omfattande skyfallsanpassningar inom parkmark där i första hand aktivitetsytorna lekplats, bollplan och hundrastplats grävs ur och sänks med upp emot en meter jämfört med tidigare marknivå. Projektledare Karin Nilsson från Fastighets- och gatu-kontoret leder ombyggnationen och beskriver betydelsen av att kanterna på de utgrävda områdena görs flacka och med böljande former så att skyfalls-funktionen skall ge ett så estetiskt och naturligt intryck som möjligt.

Bild 9. Hundrastgården i Söderkullaparken har genom marknivåsänkning anpassats till dagvattenfördröjning vid skyfall. (dec.2019)

Bild 10. Bollplanen i Söderkullaparken är nedsänkt och belagd med genomsläpplig asfalt som leder ned dagvattnet till bollplanens porösa underbyggnad. (dec.2019)

Marknivåsänkningen möjliggör förhållandevis enkla och snabbt genomförbara åtgärder till en lägre kostnad per volymenhet omhändertaget vatten än vad exempelvis ytterligare underjordiska magasin hade inneburit. I förstudierapporten beskrivs hur de båda befintliga underjordiska dagvattenmagasinen i Söderkullaparken respektive den närliggande Fosietorpsparken som tillsammans fördröjer 3640 m³ dagvatten kan kompletteras att kunna fördröja ytterligare 6350 m³ i öppna skyfallsmagasin genom att gräva ur delar av de båda parkerna. Detta tillskott uppskattas kunna hantera 25-30% av de regnmängder som drabbade stadsdelen sommaren 2014 och beskrivs som ett första steg för att dämpa effekterna av stadsdelens utsatta läge. (Malmö stad, 2017b:14f) Anläggningsarbetena för Söderkullaparken genomfördes under 2018 med invigning i maj 2019. Markarbetena i Fosietorpsparken pågår under 2019.

Skyfallsanpassningen av Söderkullaparken är ett pilotprojekt för en anläggning som skiljer sig från vad Fastighets- och gatukontoret är vana vid att hantera. Projektledare Karin Nilsson vid Fastighets- och gatukontoret beskriver hur VA SYD och Fastighets- och gatukontoret därför har behövt pröva sig fram för att finna var gränsdragningen mellan deras respektive ansvar skall gå.

” ...vi kan bygga sådana här saker tillsammans och betala olika delar, där Gatukontoret har ansvar för ytor och allmän plats medan VA SYD har ansvar för att hantera dagvattnet. Om vi bygger sådana lösningar med dammar och magasin och sånt så är det VA SYD som bekostar driften. Fast det här är ju egentligen inget dagvattenmagasin som kommer att stå med vatten, utan här är det torra ytor förutom när det är skyfall då allting kommer att vara fullt under några timmar och sen kommer det att tömmas ut i ledningssystemet, så i detta fall tror jag nog att vi kommer att sköta ytorna.” (intervju med Karin Nilsson, projektledare, Fastighets- och gatukontoret)

För att förstå gränsdragningsfrågans fulla problematik behöver såväl frågan om ägaransvar som kostnadsansvar betraktas för de två faserna *investering* respektive *drift*.

I Malmö är det upp till varje kommunal förvaltning att vid behov kontakta den krets av invånare som man bedömer berörs av en åtgärd. Det sker alltså inte någon regelmässig dialog med invånarna inför ombygg-

nader eller andra förändringar i stadsrummet. Projektledare Karin Nilsson förklarar dock att Fastighets- och gatukontoret normalt har för vana att kontakta grannarna i närheten av en plats där man planerar att genomföra förändringar av något slag. Ibland för att informera och ibland för att få med deras synpunkter och önskemål.

"Alltså, man kan ha dialogarbeten kopplade till projekten vilket är rätt så vanligt. Men i fallet med Söderkulla så var det här tidspressat för att de ville ha åtgärderna snabbt och sen har det ändå dragit ut på tiden för att det har varit ett pilotprojekt (...) så därför har man inte tagit ett sånt grepp om detta projektet och gjort det som ett dialogprojekt, men annars gör vi ju det också med många projekt." (intervju med Karin Nilsson, projektledare, Fastighets- och gatukontoret)

Karin Nilsson berättar att den berörda bostadsrättsföreningen intill Söderkullaparken var informerad om projektet men att det i samband med fältundersökningar även uppstod spontana samtal med närboende grannar, vilket gav användbara synpunkter.

5.5.2 Fall inom kvartersmark: Augustenborg

Långt innan ombyggnaden av Söderkullaparken och Fosietorpsparken hade Malmö stad och det kommunala bostadsbolaget, MKB, genomfört ett enstaka projekt för öppen dagvattenhantering inom befintlig bebyggelse i Malmö. Inom stadsdelen Augustenborg byggdes etappvis mellan åren 1998-2005 ett öppet dagvattensystem för att avlasta områdets problemtyngda avloppsledningsnät från 1950-talet. Ombyggnaden var en del i det så kallade *ekostadsprojektet* som innebar en generell upprustning av det nedgångna bostadsområdet och dess gårdsmiljöer samtidigt som man ville lösa problemen med underdimensionerade avloppsledningar och återkommande källaröversvämningar (Stahre, 2008: 17, 42ff). Ombyggnaden ledde till att regnvattnet från tak och gårdar avkopplades områdets avloppsledningsnät för att istället ledas i öppna rännor och smala kanaler genom ett system av fördröjningsdammar inom grönyrtorna mellan områdets byggnader. Förutom själva bostadsområdet med ett 30-tal hyreshus nyttjades den öppna dagvattenkanalen för att även avvattna ett angränsande mindre industriområde, områdets stadsdelspark samt Augustenborgsskolan.

Bild 11. Augustenborg kännetecknas av sitt öppna dagvattensystem. (juni 2020)

Bild 12. Samnytjande mellan funktionerna dagvattenhantering, rekreation samt växt- och djurliv. (juni 2020)

Bild 13. Samnyttjat utrymme på Augustenborgsskolans skolgård med plats för dagvatten tillsammans med bland annat lek, spel och chill. (juni 2020)

Vid denna tiden användes begreppet öppen dagvattenhantering, eller lokalt omhändertagande av dagvatten (LOD) men tekniskt sett var det också fråga om skyfallshantering genom att det öppna dagvattenssystemet eliminerade de översvämningsproblem som tidigare hade uppstått vid skyfall. När den befintliga underjordiska avloppsledningen nu inte längre användes för dagvatten var denna fullt tillräcklig för hushållens spillvattenmängder och orsakade inte längre källaröversvämnningar.

Ombyggnaden i Augustenborg var ett pilotprojekt för en öppen dagvattenhantering inom befintlig stadsmiljö som kan ses som en tidig föregångare till dagens skyfallsanpassningar. Trots att begreppet skyfallsanpassning var okänt vid den tiden så visar en utvärdering av olika aktörers uppfattningar, gjord av institutionen för landskaps- och trädgårdsteknik vid Sveriges Lantbruksuniversitet (Delshammar m.fl., 2004), att man redan då mötte flera av de svårigheter och problem som också kunat identifieras i senare skyfallsprojekt.

Bild 14. Kanaler och dammar i Augustenborgs södra dagvattensystem, (etapp 1).
(källa: presentation av Tomas Leidstedt, Mark & Miljöprojekt AB)

Bild 15. Kanaler och dammar i Augustenborgs norra dagvattensystem (etapp 2).
(källa: presentation av Tomas Leidstedt, Mark & Miljöprojekt AB)

Nedan redovisas ett urval av de utmaningar som utvärderingen av Augustenborg pekar på. Dessa delas upp i tekniska, organisatoriska respektive ekonomiska utmaningar.

Pilotprojektets förutsättningar (Teknik)

I utvärderingen från 2004, alltså när de huvudsakliga etapperna av dagvattenprojektet varit i drift i några år, konstaterar Delshammar m.fl. att ”Hela projektet var och är ett fullskaleexperiment i öppen dagvattenhantering” (2004: 25). Konstaterandet grundas på att projektet genomfördes utan tillgång till erfarenhet från någon som tidigare konverterat från ett konventionellt till ett öppet dagvatten-system i befintlig bostadsmiljö. Det medförde bland annat att tekniska lösningar fick utformas efterhand som man stötte på svårigheter (Delshammar m.fl., 2004: 21, 25). Alltifrån designen på rännor, kanaler och lösningar för hur stuprörens forsande vatten skulle ledas till markrännorna utan kaskader av sprutande vatten var platsspecifik och gjordes utifrån de funktionella och estetiska krav som ställdes i projektet. Förutom den rena dagvattenfunktionen fanns en ambition att gestalta intressanta, gröna och vackra miljöer som gav utrymme för lek utan att skapa onödiga risker för barnen. (Delshammar m.fl., 2004: 9; Stahre, 2008: 50). Ambitionerna ledde till ett kostsamt utprovande av tekniska lösningar vilka krävde stor noggrannhet vid anläggandet för att undvika läckage, men samtidigt gav de deltagande aktörerna värdefulla erfarenheter. Dagvattensystemets funktion har överträffat förväntningarna och har visat sig vara robust och tåligt även mot de större skyfall som därefter drabbat staden. Förutom sin vattenhanderande funktion har såväl kanalerna som dammarna, de senare efter en korregerande ombyggnad, uppskattats av de boende och bidragit med såväl estetiska som ekologiska värden genom dess växtlighet, öppna vattenytor och ett rikt djurliv.

Organisatoriska utmaningar

Genom att projektet hade ambitionen att skapa en helhetslösning för närområdet med flera inblandade aktörer ökade komplexiteten på ett sätt som man organisatoriskt inte var förberedd på. De olika perspektiv som aktörerna representerade utgjorde några av projektets utmaningar. Å ena sidan skapade det öppna dagvattensystemet en helhetslösning genom att avvattna hela stadsdelen oberoende av markanvändning och ägandeförhållande. Å andra sidan medförde den nytta som dagvattensystemet skapade för industriområdet, bostäderna, skolan och den allmänna platsmarken svårigheter för de olika aktörerna att finna gemensamma lösningar om utformning och skötsel. (Delshammar m.fl., 2004: 19) Svårigheterna pekar

dels på betydelsen av samordning, vilket i utvärderingen visade sig vara ett allvarligt underskattat behov, och dels på betydelsen av att aktörerna förstår varandras perspektiv. För de boende, eller andra utomstående betraktare, kan det verka som att samordning skapas av sig själv genom att "kommunen" uppfattas som en sammanhållen enhet. Denna bild stämmer dock inte då Malmö kommun i likhet med de flesta kommuner består av självständiga förvaltningar. I utvärderingen sammanfattas bilden av sektorsrelaterade konflikter mellan projektets, företrädelsevis kommunala, aktörer genom en intervjuad företrädare från Augustenborgsskolan: *"Brukaren beskriver själva planeringstiden som en turbulent period och talar om konflikter han menar beror på 'olika perspektiv' att se på miljöfrågor i allmänhet och ekostaden med dagvattenutbyggnaden i synnerhet."* (Delshammar m.fl., 2004: 17)

Genom att projektets upplägg byggde på en gemensam dagvattenhantering behövdes en samverkan över de sektoriella gränserna mellan olika kommunala förvaltningar och bostadsbolaget, samt dessutom en samverkan mellan projektörer, förvaltare och brukare. Detta visade sig vara svårare än man hade kunnat förutsäga. I utvärderingen beskrivs att projektets komplexitet visat sig vara större än vare sig projektledningen eller de inblandade aktörerna var förberedda på. Ansvarsgränserna för de inblandade aktörerna uppges ha varit otydliga, vilket kan förklaras av att projektet hade ambitionen att samordna en komplexitet som ingen tidigare hade erfarenhet av. Det krävdes i verkligheten en mer gemensam planering och förvaltning i Augustenborg än vad de sektorsspecifika aktörerna egentligen var beredda till. Aktörernas driftsorganisationer anpassade aldrig sina arbetsmetoder till att hantera de nya behov som anläggningarna krävde utan fortsatte istället att utföra det ålagda jobbet i enlighet med sitt normala arbetssätt. Viss skötsel föll därför mitt emellan organisationernas ansvar vilket påverkade anläggningens skick. De avslutande etapperna av ombyggnaden i Augustenborg utfördes med en betydligt lägre nivå av komplexitet där bland annat inslaget av invånar-medverkan utelämnades helt.

På ett mer generellt plan förklaras i utvärderingen att konflikter mellan olika intressenter i en planeringsprocess ofta kan hänföras till bristande förståelse. Detta understryker i sin tur betydelsen av att tidigt i plane-

ringsskedet vara noga med att skapa en förståelse för varandras roller och perspektiv. (Delshammar m.fl., 2004: 10, 19ff)

Ansvar och ekonomi

En central fråga som i utvärderingen ansågs hade behövt diskuteras och samordnas redan i planeringsskedet handlar om hur dagvattenanläggningen skall förvaltas. Frågan om vem som ska ansvara för anläggningen, dess skötselbehov samt hur dess utformning påverkar driften av omgivande ytor och grönområden. Genom att hanteringen av dagvatten i Augustenborg lyftes upp från underjorden till markytan flyttades ansvaret för skötseln från dåvarande VA-verket till bostadsområdets förvaltare inom kvartersmark och dåvarande gatukontoret inom allmän platsmark. Förutom att skötselbehovet blev större för det öppna dagvattensystemet än för det underjordiska ledningsnätet riktades också kritik emot att skötseln av andra ytor blev mer resurskrävande genom att de delades upp av dagvattenrännor på ett sätt som exempelvis gjorde det mer komplicerat att klippa gräsmattorna. (Delshammar m.fl., 2004: 21, 24)

De administrativa gränserna mellan olika förvaltare har komplicerat driften, framför allt gentemot skolfastigheten, vilket man under projektets senare skede ”kommit runt genom att projektör och förvaltare är samma organisation” (Delshammar m.fl., 2004: 14).

Brukarinflytande

Planeringsprocessen har från början haft ambitionen att vara inkluderande och tagit med såväl brukare som experter med olika bakgrund. Genom att redan i ansökan om statligt stöd ha utfäst ett visst inflytande från brukarna i planeringsprocessen, främst de boende i området samt skolans elever och personal, så har informations- och dialogarbetet varit ovanligt omfattande. Men på grund av projektets komplexitet har brukarnas möjligheter till inflytande blivit mycket mindre jämfört med vad som förespeglats i början. Som lärdom sammanfattar utvärderingen att alla berörda parter i ett tidigt skede behöver identifieras för att kunna skapa en strategi för deras medverkan. (Delshammar m.fl., 2004: 28)

Initialt har det funnits en föreställning om att de boende ska spela en aktivare roll vid förvaltningen av det öppna dagvattensystemet (Delshammar m.fl., 2004: 9f) men ingen mera information framkommer

om denna intention. Av allt att döma tyder detta på att driften trots allt kommit att skötas enligt gängse arbetsmetoder.

Utvärderingens avslutande diskussion poängterar att de professionella aktörernas *sektoriella expertperspektiv* tydligt skiljer sig ifrån brukarnas *vardagsorienterade lekmanperspektiv* genom att dagvattensystemet utifrån en professionell blick kan betraktas som en isolerad företeelse, medan det för brukarna är något som finns integrerat i deras vardagliga sammanhang och där varje förändringsbeslut påverkar så mycket mer än bara dagvattensystemet i sig. De intervjuade professionella aktörerna jämför exempelvis ett öppet system med ett konventionellt system utifrån kostnader för anläggande och drift för medan de boende istället talar om vilka kvaliteter som gårdsmiljön hade innan ombyggnationen och vad man fick istället. De hänvisar till kostnader i form av kännbara förluster av tidigare uppskattad växtlighet eller sittplatser och till vinster i form av skapade trivsel- och trygghetsfaktorer. (Delshammar m.fl., 2004: 27)

Även om dagvattensystemet i Augustenborg blivit hyllat för sin funktionalitet och estetik och ansetts vara ett projekt som mer än väl uppnått sina funktionella mål har inte några liknande projekt genomförts inom befintlig bebyggelse i Malmö. Anledningen uppges vara kostnads- och komplexitetsskäl samt de unika förutsättningar som fanns inom just Augustenborg, bl.a. med avseende på det ringa antalet fastighetsägare samt markens mycket gynnsamma höjdförhållanden i relation till byggnadernas placering (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD). Någon analys som jämfört nedlagda kostnader för dagvattenombyggnaden i Augustenborg mot vad en konventionell lösning hade kostat återstår ännu att göras.

5.6 Kännetecknande för skyfallshantering i Malmö

Som avslutande avsnitt i de båda empiriska kapitlen lyfts fyra tematiska områden med utrymme för en självständig reflektion. Dessa områden är: kombinerad markanvändning, skyfallsanpassning inom kvartersmark, organisatorisk ledning och samordning, samt invånarmedverkan.

5.6.1 Kombinerad markanvändning

Som generell iakttagelse kan Malmös skyfallsplanering sägas vara präglad av ett tekniskt expertfokus genom att huvudsakligen lösa vattenproblemet utan att sträva efter vidare synergivinster. Några mål om att dra nytta av vattnet genom ett resursbaserat förhållningssätt finns inte uttryckta i skyfallsplanen. Det förefaller dock naturligt att eftersträva flerfunktionalitet även i kommande skyfallsanpassningar eftersom flera av 1990-talets öppna dagvattenanläggningar medförde positiva externa effekter i form av stadsgrönska, ökad biodiversitet, lek och rekreativa miljöer.

I samband med skyfallsanpassning av kvartersmark kan samnyttjande med andra funktioner eller aktörer rent av vara en förutsättning för att bära skyfallsanpassningens kostnader. Det är emellertid inte helt problemfritt att involvera flera aktörer och låta flera funktioner dela på utrymmet, vilket erfarits genom den öppna dagvattenanläggningen i Augustenborg. Kanske är dessa svårigheter en orsak till att skyfallsanläggningen i Söderkullaparken, men även kommande skyfallsanpassningar inom allmän platsmark, ser ut att helt undvika komplexa samnyttjanden och istället fokusera på att hantera regnvattnet utifrån en strikt ansvarsuppdelning mellan VA SYD och Fastighets- och gatukontoret. Med ett sådant sektorsinriktat förhållningssätt riskerar man emellertid att gå miste om de möjligheter till synergier som antydde i skyfallsplanen. Det är exempelvis fortfarande osäkert i vilken utsträckning och på vilket sätt som kommunalt ägd kvartersmark såsom idrottsplatser, skolgårdar, gruppboenden, förskolor och vissa parkeringsplatser kommer att kunna bidra till att täcka stadens behov av områden för skyfallslösningar i kombination med markens befintliga funktioner.

5.6.2 Organisatorisk ledning och samordning

Skyfallsplaneringen i Malmö inordnas huvudsakligen i linjestrukturen och håller sig därmed inom stadens befintliga struktur av starka, självständiga förvaltningar. Fördelen med att nyttja befintlig institutionell struktur är att kunna göras operativ omedelbart utan att orsaka organisatorisk oro. Den huvudsakliga svagheten är att tvingas agera utifrån en sektorslogik vars styrmedel ger små möjligheter att skapa en sådan helhetssyn på stadsrummet att synergier med anslutande fackområden eftersträvas. Då skyfallsfrågorna hittills främst har förknippats med Fas-

tighets- och gatukontorets verksamhetsområde kan det finnas möjligheter att åstadkomma en flerfunktionalitet inom allmän plats mellan växtlighet, trafik och vatten eftersom alla dessa kompetenser finns inom förvaltningen. Att föreställa sig några ambitioner att ta in ytterligare funktioner är däremot inte sannolikt inom den sektorsorienterade strukturen.

Malmös tvärsektoriella samordningsgrupp har inget mandat att ta initiativ eller själva leda processer utan skall främst bevaka att frågorna behandlas inom linjearbetet. Det är ännu inte möjligt att utvärdera gruppens arbete då den nyligen startat sitt arbete, men i bästa fall kan man förvänta sig att denna genom planerade utbildningar riktade till linjeverksamheten kan skapa stöd för skyfallsfrågornas betydelse inom kommande detaljplanering samt vid planering och upprustning av såväl allmän platsmark som kommunal kvartersmark. Betraktar man samordningsgruppens organisatoriska svagheter så riskerar dess otydliga mandat att leda till att endast kunna påminna om handlingsplanens prioriteringar och skyfallsfrågornas betydelse i det dagliga linjearbetet, men utan att kunna hävda skyfallsfrågorna prioritering i konkurrens med mer verksamhetsnära frågor hos de berörda förvaltningarna. Samordningsgruppens verktyg i form av rådgivning, information och andra kunskapshöjande insatser har en påfallande likhet med de verktyg som VA SYD använder sig av gentemot privata aktörer.

Helhetsbilden är istället tänkt att säkras genom att skyfallsperspektivet infogas i detaljplaneprocessen för att därigenom skapa goda planeringsförutsättningar. Detaljplanering har förvisso möjlighet att skapa en helhetsbild vid större planområden men då denna planering framför allt bygger på funktionsuppdelning medges möjligheter till flerfunktionalitet endast separat inom allmän plats respektive kvartersmark. Enligt svensk planlagstiftning är möjligheterna väldigt små att genom detaljplanen styra samnyttjanden för exempelvis hantering av dagvatten. Det är därför huvudsakligen allmän platsmark som kan pekas ut för ett så specifikt syfte. Däremot kan planeringsprocessen användas för att informera aktörerna, utreda behovet av samt skapa en samsyn kring skyfalls- och dagvattenfrågorna.

Inom befintlig bebyggelse, där det sällan är fråga om annat än mindre detaljplaner eller smärre detaljplaneändringar, är det knappast rimligt att se detaljplanen som en användbar möjlighet att planera för skyfallsanpassning. Med undantag av detaljplaner som specifikt avser att skapa utrymme för skyfallsändamål.

5.6.3 Invånarmedverkan

I Malmö förekommer olika metoder för interaktion med invånarna, vilka tillämpas i olika stor omfattning.

Inom Stadsbyggnadskontoret finns regelmässigt den fysiska planeringens lagstadgade samrådsförfarande, vilka har möjlighet att utökas med offentliga möten, utställning eller planpromenad. Metodval anpassas efter förväntat allmänt intresse för den aktuella planen, eller stadsbyggnadskontorets intresse av att få respons och kunna samla in synpunkter.

Också Fastighets- och gatukontoret tillämpar inkluderande dialogmetoder riktade mot skolbarn eller allmänheten i projekt som har speciellt allmänt intresse. Syftet är huvudsakligen att ta del av invånarnas behov, förslag, idéer, och synpunkter, men också för att informera och ge möjlighet att förklara kommande förändringar.

VA SYD har i och med informationssatsningen ”Tillsammans gör vi plats för vattnet” helt förändrat sin syn på kommunikation till sina kunder, fastighetsägarna. Från en oro över att praktisk rådgivning skulle medföra skadeståndsansvar, till att numera vilja sprida kunskap och ge rekommendationer i fråga om ledningssystemet och skyfallsanpassning. Informationssatsningen innebär en uppsökande verksamhet som utformas olika beroende på vem som är mottagare av informationen. Villaägare kan exempelvis nås genom informationsspridning vid Malmö Gardens Show eller lokala satsningar, medan större fastighetsägare och verksamheter behöver skräddarsydda lösningar.

6. SAMNYTTJANDE GENOM SKYFALLSANPASSNING I KÖPENHAMN

Kapitlet redogör för hur Köpenhamn försöker planera, agera och dra nytta av sin kostsamma erfarenhet att staden behöver skyfallsanpassas. Inledningsvis presenteras strategier och politiska ställningstaganden där samnyttjande är ett genomgående tema, därefter diskuteras betydelsen av sektorsövergripande samverkan och de verktyg man använder för genomförandet. Så redogörs för fallstudieprojekten inom allmän plats respektive kvartersmark följt av en kort sammanfattning av vad som kännetecknar skyfallsanpassning i Köpenhamn.

6.1 Policy, strategier och mål

I december 2009 stod Köpenhamn värd för FN:s klimattoppmöte COP15. Tidigare samma år antog Köpenhamns kommun en *klimatplan* som förutom sitt huvudsakliga budskap om stadens väg till att uppnå klimatneutralitet även behandlar stadens behov av anpassningar till framtidens väder. Det handlar om behov av anpassning till framtida regnmängder och höjda havsnivåer men också ökade temperaturer (Københavns kommune, 2009: 101ff). Frågorna utvecklas i detalj i *Köpenhamns klimatanpassningsplan* (City of Copenhagen, 2011), vars innehåll utarbetats under en längre tid och lades fram för antagande strax före sommaren 2011. Efter de omfattande skyfallen under mitten av sommaren kom planen hastigt att omarbetas från att ha rekommenderat insatser begränsade till särskilt översvämningsutsatta stadsdelar till föreslå skyfallsanpassningar över hela Köpenhamn (Intervju med Lykke

Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen). Klimatanpassningsplanen är ett strategiskt dokument som slutligen antogs av kommunfullmäktige i augusti 2011 och i samarbete med angränsande kommuner tar ett helhetsgrepp över hela staden. (City of Copenhagen, 2011: 7; Københavns kommune, 2012: 5f). Planen pekar ut framtida skyfall, höjda havsnivåer och stigande grundvatten som särskilda utmaningar vilka Köpenhamns bebyggelse och infrastruktur kommer att behöva anpassas till. Anpassningarna skall genomföras genom att planeringens resultat såväl som skyfallsplanens strategier skall arbetas in i varje nivå av stadens övriga planering; nämligen i kommunplanen, lokalplaner, beredskapsplaner och ett antal olika sektoriella planer (City of Copenhagen, 2011: 10, 72f; Københavns kommune, 2012: 21).

Som en tematisk precisering av klimatanpassningsplanen med avseende på skyfall offentliggjordes *Köpenhamns skyfallsplan* mot slutet av 2012. Den rymmer en strategi för skyfallshantering som anger en ny nivå för hur stadens motståndskraft mot skyfall skall se ut. Även skyfallsplanen skall främst ses som ett riktningsgivande strategiskt dokument, men anger genom sitt tematiska fokus metoder, prioriteringar och åtgärder som skall användas för att skydda staden mot översvämningar och andra skadliga effekter av intensivt regnande (Københavns kommune, 2012: 5f). Genom att offentliggöras ett år efter klimatanpassningsplanen har skyfallsplanen djupare hunnit bearbeta och ta in erfarenheter från de extrema skyfallen sommaren 2011. Därmed har metoderna anpassats från att det tidigare ansetts vara tillräckligt att leda bort och fördröja de stora vattenvolymer till ytor där de inte medför skada (torg, parker och bollplaner m.m.) till att istället betona att stadsrummet behöver anpassas med nya vattenvägar med syfte att slutligen leda vattnet ut i havet (Københavns kommune, 2012: 7).

En genomgående idé är att skyfallets överskottsvolymer inte skall ta vägen ner i ledningsnätet utan istället ledas ovan mark till lämpliga platser där regnvattnet tillfälligt kan fördröjas och vidare ut i havet utan att omöjliggöra vardagligt liv i staden. Planen beskriver principer för en så kallad blå-grön infrastruktur där växtlighet och genomsläppliga markmaterial också möjliggör att regnvatten infiltreras, renas och i viss ut-

sträckning sparas för senare bevattning. Ytor som behöver vara hårdgjorda, såsom gator, torg och parkeringar nyttjas för transport och tillfällig magasinering av överskottsvatten.

"Skybrudssikringen af København skal ideelt set kombinere løsninger, som gør byen mere grøn og blå ved at aflede regnvandet oven på jorden. (...) Hovedmetoden vil således blive bortledning til havet via nye vandveje." (Københavns kommune, 2012: 6f)

Tydliga ställningstaganden gör klart att vattnet inte bara skall ledas bort som ett problem att bli av med, utan att skyfallslösningarna tvärtom skall utformas för att kunna nyttja vattnet som en resurs i stadsrummet samt att behovet av anpassningar av stadsmiljön kräver ett flerfunktionellt nyttjande av mark som redan är i anspråktagen för andra ändamål (Københavns kommune, 2012: 5).

"Der bliver også arbejdet på at bruge regnvand på nye måder i byen, for vand er en ressource vi skal passe på. (...) Fremover vil det generelt regne mere, og det gælder om at sikre, at dette vand ikke løber i kloakkerne, da det i stedet kan udnyttes till grønne anlæg, kanaler og bassiner." (Københavns kommune, 2012: 5)

Planeringsarbetet för implementering av de strategiska planerna pågick i sektorsövergripande projektgrupper där såväl stadsplanerare som miljöfolk, vägfolk och dagvattenkunniga med flera deltog, vilket hösten 2015 mynnade ut i den betydligt mer detaljerade *Klimatilpasnings- og investeringsredegørelsen*. (Intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen). I denna delas Köpenhamns tätort in i åtta vattenområden och riktlinjer dras upp för 300 specifika ombyggnadsprojekt. Där det ansetts lämpligast och mest kostnadseffektivt att endast uppgradera gamla rörledningar eller gräva ned nya rör i annan sträckning så rekommenderas detta, men i stor utsträckning är sådana konventionella lösningar inte tillräckliga utan det krävs anpassningsåtgärder ovan mark.

Köpenhamns kommun står för den översiktliga koordineringen av projektet och ansvarar också själv för genomförandet av två tredjedelar av dem, då de berör allmänna gator, torg och parker, medan resterande tred-

jedel berör privata fællesvägar (Københavns kommune, 2015a: 16; City of Copenhagen, 2016: 39). Skyfallsanpassningar inom övrig privat mark såsom bostadsinnergårdar, privata gårdsplaner och parkeringar räknas inte till dessa projekt men kommer också att behövas för att staden skall bli skyfallssäkrad. För vart och ett av de skisserade ombyggnadsprojekten föreslår Klimatilpasnings- og investeringsredegørelsen anpassningsåtgärder utifrån fyra lösningstyper tillsammans med en uppskattning av vars och ens projektkostnad. Det som vid en första anblick förefaller vara detaljplanerade skyfallsanpassningar med en genomtänkt prioriteringsordning runt om i staden visar sig vid samtal med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare vid Teknik- og miljøforvaltningen, inte vara något annat än en mycket grov skiss, ett arbetsmaterial. Hon förklarar att vattnets väg i verkligheten visat sig vara betydligt svårare att få grepp om än att kunna förutse genom översiktligt skissande. Istället krävs det ingående förundersökningar om verkliga flödesvägar och beräknade vattenmängder inför varje projekt. Genomförda skyfallsanpassningar på en plats förändrar dessutom förutsättningarna för nedströms kommande projekt inom avrinningsområdet. Den initiala indelningen i åtta vattenområden har senare visat sig behöva förfinas ytterligare (föredrag Jan Rasmussen, projektchef, Center for klimatilpasning). Med hänsyn till detta räknar Köpenhamns kommun med en genomsnittlig genomförandetakt av 15 projekt per år, vilket innebär en total genomförandetid för stadens skyfallsanpassning på omkring 20 år. (City of Copenhagen, 2016: 38f).

Integration av stadens olika mål

Förenklat uttryckt försöker man i Köpenhamn integrera de tre delarna; *vatten, människor och stadens rum*. För det första möter man behovet av en effektiv och säker hantering av skyfallsregnvattnet genom att låta de gröna skyfallslösningarna ovan mark komplettera det befintliga grå ledningssystemet under mark, vilket kan sägas bilda ett funktionellt samnyttjande. Som samnyttjandets andra del används skyfallsanpassningens ombyggnad av stadsmiljön för att också skapa sociala nyttor i linje med ett av stadens politiska huvudmål "*att skapa en stad med en hög grad av social sammanhållning*" (Lauesen, 2015). Som vägledning för hur det kan ta sig uttryck betraktas människors sociala dragning i stadsmiljön vara dit där andra människor är och där något händer, men också att bejaka människors behov av stillhet och att kunna känna sig trygga i staden.

Dessutom behöver människor växtlighet och grönska i sin omgivning för att må bra. Perspektiven anknyter till samnyttjandets tredje del som beskriver det kontinuerliga behovet av att rusta upp fysiska platser och infrastruktur, samt andra insatser för att stävja en negativ utveckling i slitna områden. Strategin som helhet går ut på att sammanföra investeringar för klimatanpassningar och stadsförnyelse med insatser för att stärka social sammanhållning och livskvalitet. Lykke Leonardsen intygar att målet att vara en stad med en god livskvalitet utgör en drivkraft av stor betydelse även för skyfallsanpassningen.

"Enormt, alltså jag tror det har betydelse i allt vad vi gör. Att det med livskvalitet och liveability, om man ska prata engelska, det har en jättebetydelse i allt." (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- och miljöförvaltningen)

Hon hänvisar till ett arbete ett par år tillbaks i tiden då Köpenhamns sju förvaltningschefer formulerade den så kallade Köpenhamnsberättelsen där begreppen; den sunda staden, livskvalitet och tillväxt kom att prägla arbetet inom förvaltningarna och fick medarbetarna att se sina insatser i perspektivet av staden som helhet. Enligt Lykke Leonardsen ser man sig inom Teknik- och miljöförvaltningen arbeta med livskvalitet i det fysiska rummet och att detta nu även tar sig uttryck i klimatanpassningar och förnyelse av stadsrummen.

"Det som jag har fått ros för är att jag har kunnat förmedla berättelsen om kombinationen av livskvalitet och klimatanpassning." (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- och miljöförvaltningen)

Även Köpenhamns uttryckliga mål att öka andelen grönska och biodiversitet i staden passar väl in i planerna för skyfallsanpassning (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare inom Fremtidens gårdhaver, Teknik- och miljöförvaltningen). I visionen för Klimakvarter inkluderas ökad grönska och biodiversitet inom såväl allmän plats som kvartersmark.

"Grønnere gader, blomstrende forhaver, et varieret dyre- og planteliv og landskabelige gader og pladser, hvor regnvand skaber liv og bevægelse i byen. Sådan lyder visionen for Københavns første Klimakvarter på Østerbro." (Københavns kommune, 2014: 4)

6.2 Skyfallsplanens genomförande i Köpenhamn

Kommunens huvudsakliga verktyg för stadsutveckling utgörs av fysisk planering i enlighet med planeringslagstiftningen. Planverktyget har dock sina begränsningar när det kommer till befintliga stadsmiljöer som bär på en komplex kombination av sociala utmaningar och behov av upprustning av den fysiska miljön. Då innehåller istället byförnyelsesloven verktyg som ger kommunerna förbättrade möjligheter att arbeta med stadsutveckling utifrån ett helhetsperspektiv. I Köpenhamn har behovet av skyfallsanpassningar lett till att en projektledningsenhet skapats med ett tydligt mandat att sammanföra olika sektorer i en gemensam utveckling av stadsrummen.

6.2.1 Center for klimatilpasning

I januari 2018 bildades *Center for klimatilpasning* och gavs ett tydligt mandat från ledningen att samordna kommunens olika professioner med utgångspunkt i behovet av klimatanpassning. Eftersom skyfallsanpassningar kommer att bilda ett lager av infrastruktur ovanpå offentliga gaturum över hela staden så finns det förutsättningar att låta denna funktion spela en samordnande roll för förnyelse av stadsrummen i staden.

”Som rättesnöre skall man försöka att få så mycket som möjligt att kopplas till klimatanpassningen. (...) Direktionen har sagt att klimatanpassningen, eftersom den är så omfattande, skall utgöra ryggraden i vår stadsförnyelse på så sätt att varje gång som de årliga projektpaketet läggs fram så försöker vi se var det finns synergier med andra projekt.” (intervju med Henriette Berggreen Nguesan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

I praktiken innebär den nya tvärsektoriella arbetsmetoden inom Teknik- og miljøforvaltningen att ett 15-tal prioriterade projekt årligen väljs ut bland de 300 skyfallsprojekten, vilka genomförs under ledning av projektledare från Center for klimatilpasning. Somliga skyfallsprojekt passar att samordnas med pågående eller uppstartade områdesförnyelser medan andra förblir enskilda stadsrumsprojekt som i en mindre skala samordnar de funktioner och aktörer som berörs inom det aktuella projektområdet. Avsikten är att kunna skapa synergier med en samtidig stadsrumsförnyelse. De medverkande sektorerna, inklusive va-

huvudmannen HOFOR²⁸, får där skjuta till medel och resurser från sina respektive budgetar för att täcka de funktioner som de fortfarande själva ansvarar för men som nu planeras, samordnas och genomförs inom projektet. Varje projekt driver i olika utsträckning deltagarprocesser med invånarna. Slutligen förekommer också renodlat skyfallstekniska anläggningar som HOFOR ensam ansvarar för. (Intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.2.2 Byfornyelsesloven

År 1983 trädde den nya byfornyelsesloven (lagen om stadsförnyelse) i kraft vilken genom delvis andra metoder syftade till att uppnå samma grundläggande mål att skapa moderna bostäder och boendemiljöer som den tidigare saneringslagen hade gjort. Byfornyelsesloven utgjorde en viktig del i att den danska stadsutvecklingsprocessen blev mer delaktig och lyhörd och numera innehåller betydande element av invånarmedverkan. Utgångspunkten var att ge incitament till en modernisering av hyresbostäder och samtidigt skapa en ordnad sophantering, men efterhand kom förnyelseprojekten också att verka för behovet av goda utomhusmiljöer nära bostaden (Københavns kommune, 2004: 5). Problemen med trånga och mörka bakgårdar aktualiserades nämligen när de äldre husen inte längre revs utan istället renoverades.

Byfornyelsesloven har under åren genomgått revideringar och innebär idag möjlighet till offentligt finansieringsstöd för tre kategorier av förnyelser; *områdesförnyelser* innefattande större områden, ofta flera kvarter, av såväl privat som offentlig mark; *gårdsmiljöer* som berör fastigheterna inom ett kvarter samt utvändiga *byggnadsrenovering* av enstaka eftersatta byggnader. (Ministeriet for By Bolig og Landdistrikter, 2013: 16ff)

6.2.3 Områdesförnyelser

Områdesförnyelse kallades tidigare kvarterslyft och innebär ett femårigt planeringsprojekt för sociala och fysiska insatser i syfte att rusta upp ett större geografiskt område som är slitet och befinner sig i en negativ

---

²⁸ HOFOR A/S är den gängse beteckningen för *Hovedstadsområdets Forsyningsselskab* och utgör VA SYD:s motsvarighet som va-huvudman i Köpenhamnsområdet.

social utveckling. Områdets avgränsning avgörs främst av sociala faktorer såsom upplevelsen av otrygghet, bristande social sammanhållning och kriminalitet, men också fysiska behov såsom slitna offentliga miljöer samt behov av upprustning eller nybyggnad av skolor, kulturhus eller annan samhällsservice. Ett områdesförnyelseprojekt pågår under fem år och anslås såväl statliga som kommunala projektpengar. Kännetecknande för områdesförnyelser är den lokala närvaron. Under projekt-tiden etableras ett sekretariat i området varifrån projektet leds och områdets behov identifieras i dialog med boende och verksamma i området. Genom att delar av en stadsdel blir utvald för områdesförnyelse skjuter Köpenhamns kommun till avsevärda resurser för att samordna och sammanställa idéer, förslag och behov till insatser som kan föra området i en positiv riktning och att sedan ordna finansiering från olika håll för de planerade insatserna. Med stöd av byfornylesloven ges de boende, fastighetsägarna och verksamheterna inom området mandat att inom bestämda ramar besluta om hur och till vilka ändamål projektmedlen skall användas. Det är alltså inte uteslutande kommunens tjänstepersoner som prioriterar och beslutar om insatser, utan de boende själva medverkar genom deltagande i områdesförnyelsens styrgrupp och olika arbetsgrupper. (Intervju med projektledarna Sisse F. Tjerrild, respektive René S. Lindsay vid Teknik- og miljøforvaltningen)

I Köpenhamn startas 1-2 områdesförnyelser per år, allt medan de projekt som varit igång under fem år fasas ut och övergår i de olika investeringsprojektens genomförandefaser då det som planerats skall realiseras. För närvarande pågår sju områdesförnyelser i Köpenhamn²⁹. Inom områdesförnyelsen för Skt.Kjelds kvarter planerades för första gången även för skyfallsanpassningar av stadsmiljön vilket bland annat ledde till att omvandlingen av Tåsinge Plads och Bryggervangen med Skt.Kjelds Plads blev genomförd.

René S. Lindsay med erfarenhet av arbete i såväl den stadsövergripande skyfallsplaneringen som i lokal skyfallsplanering genom Klimakvarter Østerbro, argumenterar för att områdesförnyelser kan vara en mycket lämplig form, och skala, för att planera och genomföra skyfallsanpassning.

---

²⁹ Köpenhamns kommuns hemsida; www.kk.dk/omraadefornyelse, senast besökt: 2018-10-17

“...because we had a small area of Østerbro that we were working with, we were able to master-plan it properly. We were able to go through the master-planning phase, and say we need to be here and we need to be here. But for the city-wide plan, the complexity is just so big, that it was much more difficult.” (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Han förespråkar områdesprogrammen också på grund av den lokala närvaron, kännedomen om området och kontakten med dess invånare, vilket sammantaget ger helt andra möjligheter att förstå sig på förutsättningarna inom området än vad enstaka stadsrumsprojekt kan lyckas med.

“We looked at our area as a water catchment area and then we looked at places within that area that had high potential to become, well, to be significantly improved by investment in the public space. So we chose Tåsinge Plads and we chose Skt.Kjelds Plads because they were kind of under-used and under-valued and run down and they had a lot of potential to become better spaces. And the analysis that we did there came from having a very good understanding of the local area.” (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Men eftersom områdesförnyelserna genom sina urvalskriterier endast täcker begränsade delar av staden och det uppskattas att behöva genomföras projekt för skyfallsanpassning över hela staden under 20 års tid så kan endast en del av dessa ske inom områdesförnyelsens former.

Lykke Leonardsen instämmer i att det har en stor betydelse att vara lokalt förankrad och ha möjlighet att kunna kommunicera med invånarna inför att förändringar planeras. Hon menar att man strävar efter att planera in stadsrumsförnyelser utifrån skyfallsanpassning där det är eller kommer att bli en områdesförnyelse men att man också tänker arbeta inkluderande vid fristående klimakvartersprojekt och dess stadsrumsförnyelser.

”Vi har alltid i förhållande till projekt en ’lokal indragelse’, där man typiskt sett gör en eller annan form av lokala arbetsgrupper som följer projektet. Men det är klart att ha ett lokalt sekretariat betyder riktigt mycket. I stora projekt som också är på väg nu... Hans Tavsends park ute på Nørrebro är också ett ex-

empel på utveckling i samspel med områdesförnyelsen. Så vi gör det där vi kan.” (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.2.4 Gårdsförnyelser

Gårdsförnyelse är helt fristående från områdesförnyelserna och innebär ett erbjudande till fastighetsägare och boende att ansöka om statlig och kommunal finansiering för processledning, design och genomförande av en förnyelse av kvarterets gemensamma innergård. Förutsättningar för att komma på tal är att det skall finnas behov av upprustning av gårdsmiljön, att gården skall bestå av flera fastigheter vars olika ägare godkänner att hela gården öppnas upp till ett gemensamt rum och att ansökan ska ha stöd från minst två tredjedelar av de boende. Kommunen prioriterar bland ansökningarna utifrån gårdens fysiska skick, de boendes socioekonomiska förutsättningar samt den förankring och uppbackning av ansökan som finns. (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare Fremtidens gårdhaver, Teknik- og miljøforvaltningen) En central del av kommunens bidrag består av den samordnande och processledande förmågan som ställs till förfogande genom erfarna projektledare. Dessa för samman fastighetsägarna från fastigheter med olika ägarkonstellationer och faciliterar en process med stort deltagande, arkitektmedverkan och anbudsförfarande, som under 2-3 års tid planerar gårdsförnyelsen vilken därefter genomförs.

Gårdsförnyelserna har tidigare gått under namnet *Grønne Gårde*, men kallas numera *Københavns Gårdhaver*. Mellan åren 1992-2003 förnyades i genomsnitt 14 gårdar per år (Københavns kommune, 2004:7), men antalet har på grund av politiska prioriteringar sjunkit och är nu nere på åtta gårdar per år (intervju med Sisse F. Tjerrild). I början av år 2019 hade det genomförts 492 innergårdsprojekt i Köpenhamn sedan starten år 1969. (Mail 2019-01-24 från Sisse F. Tjerrild).

Projektledare Sisse F. Tjerrild, som under många år samordnat och processlett gårdsförnyelser inom Københavns Gårdhaver, förklarar att politikernas drivkraft att satsa skattepengar på att rusta upp eftersatta privata innergårdar är att förbättra levnadsförhållandena i staden. Genom att skapa fler utemiljöer som upplevs hälsosamma och attraktiva för invå-

narna, räknar politikerna med att i högre utsträckning kunna få de annars så flyttbenägna barnfamiljerna att stanna kvar i staden och bidra genom skatteintäkter och social stabilitet.

"De vill alltså hålla kvar skatteintäkter genom att göra Köpenhamn attraktivare att bo i. Så det är en sak av det hela. Men Teknik- og miljøforvaltningen, där jag är projektledare, kommer ju inte bara och säger att nu kan ni göra vad ni vill. Vi skall också säkerställa att vi arbetar med klimatanpassning och att vi arbetar med stadsnatur. Exempelvis skall vi plantera fler träd. Vi skall göra det mycket grönare än idag och eftersom vi arbetar med biodiversitet skall vi också vara noga med vilken sorts växter som planteras. Dessutom skall vi säkerställa en ordentlig avfallshantering. Så det finns en rad krav till våra projekt som vi som projektledare för in i projekten." (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare Fremtidens gårdhaver, Teknik- og miljøforvaltningen)

En viktig del av den fysiska upprustningen är att den samtidigt ska leda till sociala förbättringar. Vanligtvis genom att ge förutsättningar för en bostadsnära, gemensam utemiljö med goda lekmöjligheter och andra typer av trygga mötesplatser. Faktorer som främjar social sammanhållning, som leder till upplevelser av tillhörighet med minskad isolering och ensamhet som följd. Dessutom betonar Sisse F. Tjerrild betydelsen av de verktyg till en fungerande lokal demokrati som gårdsförnyelsen ger. I förutsättningarna för gårdsförnyelseprojektet ingår nämligen att gårdens fortsatta drift och underhåll skall skötas och bekostas av en gårdsförening bestående av fastighetsägarna tillsammans med de boende. Gårdsförnyelseprojektet ser till att utarbeta stadgar till den gårdsförening som bildas, att en drifts- och underhållsplan med tillhörande budget arbetas fram och överlämnas till gårdsföreningens styrelse.

Inom området för Klimakvarter Østerbro upptar innergårdarna ca 30% av markytan vilket gör att det anses betydelsefullt att några av dessa gårdar anpassas för att kunna hantera skyfallsregnvatten. Inom ramen för Klimakvarter Østerbro har planerats för pilotförsök med tre olika typer av gårdar där gårdsförnyelsens vanliga ändamål; tillgänglighet, grönska och biodiversitet samt lek- och uppehållsytor nu även kombineras med den ytterligare funktionen att kunna ta hand om regnvatten från kvarterets hustak och att kunna hantera skyfall. Pilotförsöken kallas

*Fremtidens gårdhaver med LAR*³⁰ och följer i allt väsentligt samma process som byggts upp, utövats och utvärderats genom *Grønne Gårde* och senare *Københavns gårdhaver* (Københavns kommune, 2004). Syftet med pilotförsöken inom Fremtidens gårdhaver med LAR har varit att testa och utveckla regnvatten- och skyfallslösningar som framöver kan inspirera till att användas i gårdsförnyelser inom andra delar av staden. (Københavns kommune, 2013: 36, 2015: 19) Men redan nu, medan de allra första pilotgårdarna knappt har hunnit utvärderas ännu, tillämpas LAR-lösningar i en eller annan form inom alla gårdsförnyelser som planeras och sätts igång (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare Fremtidens gårdhaver, Teknik- og miljøforvaltningen).

6.3 Genomförandets utmaningar

Med skyfallsanpassningar måste stadens gatunät även nyttjas för transport av vattenflöden vid kraftiga regn. Det offentliga gaturummet är redan idag exempel på en hög nivå av samnyttjande men flera av de intervjuade pekar på allvarliga brister i hur funktionerna samordnas och fås att samspela. Henriette Berggreen Nguessan uttrycker oro för den fara det ligger i att smala sektorsorienterade synsätt präglar hur stadsrummet och den byggda miljön utformas.

”..för när du går runt och betraktar staden (...) så kan man absolut se att det är något på tok. Alltså både arkitekturen och dess avsaknad av sammanhang och brist på identitet, eftersom det går så fort och folk stressar fram; 'Du ska bara göra det här och det ska vara nu!'. Det finns många platser här i staden där HOFOR har gått igång med att göra sina galler, och eftersom allting ska gå fort, så sätter de bara igång så fort de har fått sina godkännanden och så kommer vi andra på efterkälken. Sådär kan det inte fortsätta!” (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Genom skyfallsanpassningen av stadens offentliga miljö, som den tar sig uttryck i Köpenhamn, introduceras ett resursbaserat synsätt som innebär att olika funktioner överlappar varandra inom samma markområde. Detta samnyttjande skapar utmaningar som dels består i att samordna stadsrummets olika funktioner på ett sätt där dessa fungerar till-

---

³⁰ LAR betyder Lokal Afledning af Regnvand och motsvaras på svenska av LOD, Lokalt omhändertagande av dagvatten.

sammans och dels att förmå berörda sektorsintressen, professioner och standarder som representerar var och en av dessa funktioner att samverka.

"Om vi hela tiden kör, och det gör vi mycket; att någon har pengar till cykelbanor eller till några träd och så kör de. Och så blir det sektorsorienterat och det förstör våra stadsrum i hög grad. Alltså det saknas, man ser inte till helheten från vägg till vägg utan man ser bara på det som man skall få gjort. Och så kommer det att saknas så många små saker som inte blir helt lösta. Man kan se att man får mer ut av våra pengar i det långa loppet om vi bättre kunde se till helheten." (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

En tidig erfarenhet är att så länge professionerna arbetar var för sig krävs inte kompromisser i särskilt hög grad men när ett gemensamt utrymme planeras för samexistens mellan ett flertal funktioner kommer de inbördes diskussionerna om ansvar och vem som har mandat att ta beslut att skapa frustration och hindra framdriften av projekten. Det är förstås enklare att fokusera på sitt eget kompetensområde och få sitt projekt i hamn så som man är van vid. Men frågan är vad staden som helhet vinner på det? Den kortsiktiga vinsten med att lyckas få enstaka projekt att hålla tidplan och budget riskerar att äventyra helheten, sammanhanget och långsiktigheten som kanske hade vunnit på att involvera ytterligare några relevanta aktörer.

"Stadsrumsmässigt är det enormt viktigt att det finns fler (parallella funktioner); de som jobbar med hydraulik liknar nämligen de som arbetar med cykelvägar; de ser endast sitt eget syfte i stadsrummet. Iallafall inom klimakvarteren har vi haft förmåga att säga att vi skall samarbeta. Så när vi startar upp ett projekt så tar vi reda på om det finns behov av cykelbanor, eller hur mycket trottoarer och mötesplatser, och vad är viktigt här? Och invånarna som vill ha mer grönt på gatorna, och hur skall vi få dessa saker att hänga ihop? Det är där jag ser att det går att skapa ett sammanhängande stadsrum, en helhet i stadsrummet när man startar upp det tillsammans." (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Inom Klimakvarter provade man nya sätt att samordna stadsrummets olika funktioner i syfte att skapa utrymme för den nya skyfallsfunktionen.

”Och det var just precis för att säkra den här samordningen av projekten som man gjorde det här, också för det här är ju något nytt. Det vill säga att det utmanar ju riktigt mycket den tankegång vi har i kommunen om att det finns bestämda sätt att bygga väg på, att det finns vissa sätt att göra (olika saker). Alltså helt plötsligt skall vi till att hantera regnvatten ute på gator och platser och i parker.” (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

Utifrån ett behov av att söka synergier och utveckla stadsrummen i ett sammanhang utvecklar Teknik- og miljøforvaltningen ett kartverktyg där man genom att peka på en digital kartbild kan få reda på vad som pågår på olika platser i staden; vad som är på gång att startas upp, vilka önskemål som uttryckts och vilka ytterligare värden eller funktioner som behövs på den aktuella platsen. Projektledare Henriette Berggreen Nguessan ser verktyget som en betydelsefull hjälp att samla rätt kompetenser från olika håll inför planering av gemensamma insatser.

6.4 Skyfallsanpassningens ekonomiska förutsättningar i Köpenhamn

På grund av de förödande regnen gjordes skyfallsfrågan tidigt till en politisk angelägenhet i Köpenhamn. Skyfallsplaneringens timing med de stora regnen sommaren 2011 gav upphov till blixtnabb handlingskraft och frågan förblev en politisk angelägenhet genom att skyfallsplanerna utrustades med verktyg för politikerna att kunna förbättra invånarnas dagliga liv.

”Jag tror att om det bara handlar om vatten så blir det svårare att i alla fall få fram kommunala pengar. Det är att vi har skapat den här kopplingen för att säga att klimatanpassning hos oss handlar inte bara om att lösa ett problem. Det handlar också om att skapa några möjligheter för invånarna. Och det ger ju också några vinster för politikerna redan nu.” (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

Politikerna i Köpenhamn har blivit varse att satsningar på klimatanpassning utgör en nödvändighet, vars investeringar inte längre kan skjutas på framtiden. Genom att tydliggöra potentialen till investeringar som ger gemensamma vinster och samnyttjande mellan de behövliga skyfallsanpassningarna och andra aktuella behov i staden har politiker och planerare givits starka argument att prioritera klimatanpassningarna i stadens budget. Det handlar om att få ut så mycket nytta som möjligt av de nödvändiga stora investeringarna.

"How can we create added value from a problem by not only solving the problem of water management, but actually seizing the opportunity to upgrade neighborhoods" (intervju med Lykke Leonardsen i tidningen Foreground 2018-02-07)

Kostnadskalkylerna som redovisas i Klimatilpasnings- og Investeringsredegørelsen visar att Köpenhamn genom anpassningen av stadsmiljön inom en 100-årsperiod kommer att kunna undvika framtida skadekostnader i en storleksordning som mer än väl motsvarar de gjorda investeringarna. (Københavns kommune, 2015a: 34ff) Under tiden ger de flerkfunktionella stadsrummen även andra nyttor för invånarna och medverkar till att staden uppnår ett antal ytterligare mål. Det bredare helhetsperspektivet har sannolikt utgjort en övertygande faktor i politikernas beslutsunderlag, även om själva kalkylen, sättet att beräkna samhällsekonomiska kostnader, kan göras på många sätt och den metod som använts också ifrågasatts (intervju 2019-04-04 med Pär Svensson, skyfallsstrateg, Fastighets- och gatukontoret).

6.4.1 Finansiering via skatt eller va-taxa

Finansieringsfrågorna handlar i grund och botten om varifrån pengarna till investeringar i skyfallsanpassningar skall komma. Ifall de skall bekostas av markägarna själva, de anslutna fastigheterna som kollektivt genom va-taxan, eller från skattekollektivet genom kommunala investeringar alternativt statligt stöd. Utgångspunkten för finansiering var länge relativt lika mellan Sverige och Danmark i det att fastighetsägaren bar huvudansvaret och att va-taxan endast kunde nyttjas av va-huvudmannen för dess verksamhet. Men eftersom skyfallsanpassning innebär ett helt nytt lager av infrastruktur som danskarna menade var

nödvändig för samhället, förde Köpenhamn tillsammans med andra danska kommuner samtal med regeringen om att skyfallsanpassningens finansiering inte enbart kunde åläggas kommunerna. Samtalen resulterade i förändringar av lagstiftningen genom medfinansieringskungörelsen som trädde i kraft år 2013. Genom de nya reglerna möjliggörs för andra aktörer än enbart va-bolagen att kunna få medfinansiering från va-taxan till de ”hydrauliska funktionerna” av en anläggning. Det vill säga, istället för att va-huvudmannen, som tidigare, måste bygga anläggningen för att denna skall kunna finansieras via va-taxan, kan nu kommuner, markägare, byggaktörer, samfälligheter och andra initiativtagare också ansöka om att erhålla denna medfinansiering från va-taxan för skyfallsanpassningar som ger gemensam nytta. En förutsättning är dock att insatsen skall vara billigare än vad en konventionell lösning med underjordiska rörledningar hade blivit. En annan viktig fråga har varit att endast tillåta medfinansiering av de delar av en ombyggnad som har betydelse för hanteringen av dagvatten eftersom lagstiftaren velat försäkra sig om att kommunerna inte överför sina kostnader för gatu- och parkmark på va-taxan.

De nya reglerna uppmuntrar dessutom aktivt till flerfunktionalitet genom att förespråka dubbla syften, exempelvis skyfallshantering i kombination med växtlighet eller rekreativt nyttjande, och har givit möjligheter till att skapa synergieffekter genom att initiativtagaren samtidigt skjuter till egna medel för att komplettera den hydrauliska funktionen så att flerfunktionella effekter kan uppnås. (Miljøstyrelsen, 2017)

”...så finns diskussionen om hur mycket extra som kommunen vill ge till projektet. Önsketänkandet är ju att kommunen inte kommer att behöva ge särskilt mycket, men det är där vi försöker att se på staden som helhet och vad vi kan få ut av det. Ge något extra och få det till att hänga samman i en synergi så att det egentligen i ett enskilt projekt är en extra investering, men att vi (staden) får mer ut av pengarna.” (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Henriette Berggreen Nguessan skiljer på två typer av anläggningar för de planerade skyfallsanpassningarna i Köpenhamn. Å ena sidan, renodlade spillvattenstekniska anläggningar som HOFOR även fortsättnings-

vis ansvarar för och som helt och hållet bekostas av va-taxan. Dessa anläggningar är ofta av mer konventionell karaktär men kan också utgöra en komplettering till va-systemet i marknivå, exempelvis ett svackdike eller en dagvattendamm. Å andra sidan finns de flerfunktionella, kombinerade anläggningarna där skyfallslösningen endast utgör en del av den totala funktionen, exempelvis ombyggnad av torg och parker eller åtgärder som anpassar en befintlig gata till en så kallad skyfallsväg. För dessa kan endast den hydrauliska delen medfinansieras genom va-taxan.

6.4.2 Investering och anläggande

I Köpenhamns strategi att söka synergieffekter genom gemensamma insatser som tillgodoser flera funktioner finns en tydlig ekonomisk drivkraft. Man ser möjligheter till kostnadsbesparingar genom att samordna insatserna, antingen genom lägre kostnader för insatsen eller genom att de sammanlagda resurserna räcker till ett totalt sett bättre projekt än vad flera separata sektorsuppdelade insatser hade gjort.

“Usually when you have a big project, around half, or at least a quarter, of the money goes to things underground that you don’t see afterwards. (...) And because we have the water utility company, they could pretty much pay for that part of it, and it means that the public money for improving the area was actually spent on improvements that you see, on things that people around you value.” (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Man kalkylerar i Köpenhamn med att ovanmarkslösningar generellt sett innebär en mindre kostsam investering än konventionella rörledningar och definitivt mindre kostsamt och störande än att behöva gräva upp gatorna för att uppgradera de befintliga ledningarna till att kunna klara större regnmängder. Lykke Leonardsen påpekar också att ovanmarkslösningar ger en större flexibilitet om prognoserna för framtida regnmängder skulle visa sig vara alltför snålt tilltagna.

Investeringspaketet för skyfallsanpassningar som antogs i Köpenhamns kommunfullmäktige år 2015 är en av stadens största ekonomiska åtagande på flera årtionden. Det rör sig sammanlagt om 11 miljarder danska kronor under 20 års tid (Københavns kommune, 2015a: 37ff), investeringar som i stor utsträckning kommer att kunna bekostas genom medfinansiering. Därtill kommer extra kommunala pengar för förbätt-

ringar av stadsrummet och för att möjliggöra flerfunktionaliteten som utgör en så viktig del av strategin. Enligt en tidig uppskattning angavs dessa extra insatser uppgå till cirka 1 miljard danska kronor men Lykke Leonardsen, programledare för Gröna Stadslösningar och en drivande kraft i Köpenhamns kommuns klimatanpassning, medger att beloppet grundades på en väldigt grov uppskattning. Eftersom behovet av samordnade insatser varierar mellan olika stadsrum kan det komma att utökas eller reduceras beroende på den rådande politiska viljan.

"Ja, så har politikerna att ta ställning till var det är viktigt att göra fysiska förbättringar eller nya saker samtidigt som man gör klimatanpassningsprojekten. Och när det är dags att dra igång ett projekt så bestämmer de sig i de årliga budgetförhandlingarna att det kan vara upplagt för att lägga några extra kommunala pengar för att skapa just precis dessa multifunktionella stadsrum." (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.4.3 Anpassningar inom kvartersmark

I första hand planeras insatser inom kommunalt ägd allmän platsmark genom ombyggnad av gator, torg och parker, men cirka en tredjedel av de 300 skyfallsprojekten berör privatägda fällesvägar, vilket är vissa gator inom Köpenhamn som ägs och sköts av de omkringliggande fastigheterna istället för av kommunen. (Københavns kommune, 2015a: 16).

Projektledare Rene S. Lindsay ser betydelsen av att få med den privata kvartersmarken och argumenterar för att kommunen har mycket att vinna på att även inom privat mark inte bara lösa skyfallsfrågan utan också bidra med en förbättring av något slag. Han ger exempel på privata skolgårdar och grönytor inom bostadsområden som utpekats lämpliga att anpassas och införlivas i stadens planerade skyfallsinfrastruktur, men där kommunen saknar rådighet och inte heller kunnat erbjuda någon förbättring i utbyte mot att få lov att nyttja marken.

"And the city only got the money for the, kind of simple cloudburst infrastructure. So, if they got money to do something beautiful, say that they had even just 2 million DKR to put in a new playground or something like that, then you would have a carrot to lure the owners of the ground. But we didn't have any-

thing like that. And we couldn't force them to do that because it was private, so we could only come there begging, like 'can we please take a big hole?'" (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Trots att Köpenhamn kan uppvisa ett flertal misslyckanden inom privatägd kvartersmark, där förhandlingarna med markägarna strandat eller dragit ut på tiden, så ingår den privatägda marken ändå på ett naturligt sätt i stadens helhetsplan för skyfallsanpassning. Främst gäller detta de samfälliga gatorna, men även annan lämpligt belägen privatägd mark.

"De privata projekten är mycket viktiga av flera anledningar, dels eftersom vi på vissa ställen är beroende av att kunna nyttja privat mark för att lösa problemen, men också för att staden tillhör invånarna vilket gör att de skall få vara med och utveckla de här projekten. Kommunen har ju inte tänkt att göra det här för tjänstepersonernas skull, utan för invånarnas och vi behöver därför deras input hur det ska se ut. Om de känner att de får något neddraget över huvudet på sig så får vi ingen allmän uppbackning och då förloras värdet av det också." (föredrag Jan Rasmussen, projektchef vid Center for klimatilpasning, Teknik- og miljøforvaltningen)

Sisse F. Tjerrild, projektledare vid Fremtidens Gårdhaver, förklarar att den ersättning som HOFOR ger för att en fastighet frångörs från det gemensamma va-nätet utgör ett betydelsefullt bidrag för fastighetsägaren att skyfallsanpassa sin fastighet. HOFOR betalar i genomsnitt 300 kronor per avkopplad kvadratmeter hårdgjord yta, vilket för ett helt kvarter ger en substantiell summa att investera i en kvartersgemensam skyfallshantering.

6.4.4 Drift

Även om investeringen kan bekostas via medfinansiering så återstår driften som en helt egen fråga. Ansvar och kostnader för drift handlar om behovet och förutsättningarna för regelbunden skötsel och underhållsinsatser och behöver tas med i kalkylen inför val av skyfallslösning. Såväl Henriette Berggreen Nguessan som Lykke Leonardsen intygar att skyfallsanpassningar ovan mark innebär stora investeringsbesparingar jämfört med att gräva upp och byta befintliga rörledningar, men medger å andra sidan att det innebär högre driftskostnader. Till skillnad från underjordiska rörledningar och vattenmagasin så behöver öppna rännor

och kanaler regelbundet rensas från skräp och löv, liksom att växtlighet då och då behöver ansas och ses över. Driftskostnader vad avser växtlighet är ett kontroversiellt ämne så till vida att den kommunala stordriftens krav på rationaliseringar påverkar planteringars utformning och utgör ofta en målsättning utifrån en ekonomisk rationalitet som står i konflikt med andra mål som handlar om växtlighetens kvalitet, funktion och biologiska mångfald.

Intensiv eller extensiv skötsel

Det ligger närmare till hands att jämföra driftsinsatserna för en skyfallsanläggning med parkskötsel än med skötseln av en va-anläggning. Trots att intrycket av planteringar kan vara likartat så har skyfallsanläggningen huvudsakligen en hydraulisk uppgift, nämligen att ta hand om regnvatten och motverka översvämningar.

"Normalt när man pratar drift av gröna områden i staden så är det mycket "nice to", det är fint att gräset är klippt och att träden blir beskurna och att blommorna blommar. Men det är ju inte liv och död det handlar om. Men helt plötsligt så får det här med att klippa gräs en hydraulisk funktion. Det är samma sak med marklutning som nu givits en hydraulisk funktion." (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- och miljöförvaltningen)

På de ställen där växtligheten inte i första hand har som uppgift att vara ett vackert inslag i stadsmiljön så kan driftsinsatserna för de flerk funktionella anläggningarna anpassas att följa sin egen skötsellogik. Lykke Leonardsen refererar till kontakter med Portland i USA där man analyserar skötseln för att finna rätt nivå för varje typ av kombinerat hydrauliskt och grönt rum i staden. På vissa håll behövs fyra skötselinsatser om året, på andra håll endast tre, vilket båda är väldigt mycket mindre än normalskötseln av gräsmattor inom allmän platsmark, vilka kräver 12-20 klippningar på en säsong (Ignatieva, 2017: 23). Även i Köpenhamn pågår ett experimenterande av hur driften skall göras mest kostnadseffektiv utan att förlora funktioner och kvaliteter. Enligt Henriette Berggreen Nguessan pågår försök med en extensiv drift där planteringarna i högre grad tillåts sköta sig själva, exempelvis genom marktäckande vegetationslager för att minimera skötselinsatserna. För Tåsinge Plads håll-

ler sig driftskostnaderna i linje med en normal nivå för motsvarande plantering utan hydraulisk funktion. (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

"Vi kan leva med att det står något ogräs, det måste vi kunna eftersom det är viktigare att vi får fram biodiversiteten och mångfalden. Vi behöver bli bättre på att planera våra projekt och få med driften från starten och anpassa den efter människorna som bor här, vilka de driftmässiga problemställningarna är, var skötseln behöver vara mer intensiv och var kan det vara extensivt?." (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

Det finns förstås risker med en alltför extensiv skötsel. Henriette Berggreen Nguessan poängterar att en rätt driftsnivå är oerhört viktigt eftersom det annars kan uppstå hälsomässiga problem eller problem med råttor, särskilt när klimatet blir varmare. Samarbeten pågår med olika delar av världen, där försök och studier bland annat tydligt visar att försumlighet med driften har negativa effekter.

"Det vi hör när vi har pratar med universitet som arbetar runt omkring i världen, så säger de att om ni är mån om att bibehålla en riktigt bra standard i drift, som vi ju trots allt har, så får ni inga problem. Men om ni börjar slacka på alla dessa saker så kommer problemen." (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Samarbete kring driften

Köpenhamns strategi att eftersträva synergier i samband med skyfallsanpassning av stadsrummen får högst konkreta uttryck när de flerfunktionella anläggningarna ska underhållas och skötas. Karakteristiskt för flerfunktionella skyfallsanläggningar är att de endast i liten utsträckning hanterar skyfall och till övervägande del uppfyller sina andra funktioner, vilket gör att det verkar naturligt att stadens driftsenhet ansvarar för skötseln. Det är dock inte helt oproblematiskt att få olika aktörer som sedan lång tid tillbaka upparbetat kompetens och rutiner för det man upplever vara en rationell drift av de egna anläggningarna att plötsligt vänja sig vid att dela ansvaret för en anläggning och dess underhåll med någon annan. René S. Lindsay beskriver hur diskussionerna gick inför driftsättningen av den flerfunktionella Tåsinge Plads.

"We had, in my opinion we still have, issues with maintenance. Not with doing maintenance, but the people in the maintenance department they would prefer all the water issues to just be with the utility company because 'we are not used to working with water'. So, for Tåsinge Plads, we locally did make an agreement between the city and HOFOR about who would do what. But once the maintenance started to be done by the city maintenance team, they didn't like it so they kind of neglected what we had done in the project and they kind of separately went to HOFOR and said 'could you just take back the maintenance?'. "
(intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Också Lykke Leonardsen medger att det handlar om att ta driftsfrågor på allvar och att nya sorters anläggningar kanske kräver att nya förhållningssätt utformas.

"Ja, men det är ju en kamp på driften, just precis, med vilka krav det finns och vad det är man kan göra. Så det finns självklart en massa oklarheter. Det som någon gång upplevs är att driften som autopilot säger 'Nej' istället för att gå in i diskussionen och säga 'ok, vad kan vi då göra för att skapa lösningar?'"
(intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

René S. Lindsay konkretiserar utmaningen genom att efterlysa framförhållning inför stadens kommande hundratals skyfallslösningar, varav en stor del innebär synergiskapande kombinerade funktioner.

"(...)of course we don't have people who are used to maintaining sewer-infrastructure, they don't know anything about it. So they had a point, it was completely fair that they said 'we don't know how to do this, it's better to just have the utility company to do it' And for Tåsinge Plads it might be ok, but since we have 300 projects coming so we need to have people who know how to maintain these things. Because we are going to have it in the future. And that fight is still on, and the maintenance team is pushing it off as much as they can."
(intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.5 Skyfallsanpassningar - exempel från Köpenhamn

Områdesförnyelsen i Sankt Kjelds kvarter beslutades av kommunfullmäktige i Köpenhamn år 2010 och motiverades bland annat av att många gator, torg och gröna områden var nedslitna, att området saknade egen identitet och naturliga mötesplatser vilka annars hade kunnat bidra till social sammanhållning. Dessutom ville man motverka en begynnande negativ social utveckling med arbetslöshet och fattigdom (Københavns kommune, 2013: 8). Arbetet med områdesförnyelsen hade just kommit igång våren 2011 när området bjöds in att såsom pilotområde för klimatanpassningar låta utveckla, testa och genomföra tekniker och metoder för skyfallsanpassningar i större skala (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen). Investeringarna skulle ske i nära samverkan med de insatser som områdesförnyelsen identifierade inom allmänna gator, torg och gröna stadsrum. Valet av Østerbro för skyfallsanpassning motiveras av att delar av gatunätet var överdimensionerat och att det därmed fanns utrymme i gatumiljön för att utforma alternativa vattenvägar, tillsammans med ett stort behov av växtlighet i stadsmiljön. Dessutom visade sig området utgöra ett naturligt avrinningsområde vilket underlättade planeringen av skyfallsanpassningarna.

6.5.1 Fall inom allmän plats: Tåsinge Plads och Bryggervangen

I Köpenhamns klimatanpassningsplan från 2011 föreslås uttryckligen att staden skall skapa pilotprojekt för klimatanpassning med tanke att kunna utgöra demonstrationsprojekt av internationellt format med syfte att såväl inspirera och profilera Köpenhamn som att ge erfarenheter av klimatanpassning för övriga stadsdelar (City of Copenhagen, 2011: 64, 99). Först ut bland dessa demonstrationsprojekt är stadsrumsförnyelsen och skyfallsanpassningen av Tåsinge plads på Østerbro.

Tåsinge Plads utgör en långsmal trekantigt formad öppen plats inom kvarter bebyggda med traditionella Köpenhamnska flerbostadshus från mellankrigstiden. Trots sitt avsides läge i ett bostadsområde utan större genomfartstrafik var platsens huvudsakliga funktion tidigare helt inriktad mot trafik och bilparkering vilket återspeglades i de stora asfalterade

ytorna. I mitten av platsens bredare del anades skyddsrum från andra världskriget som två gräsbeklädda kullar i en trekantig minipark. Platsens enda grönska utgjordes av gräskullarna kantade av en trädrad mot gatan.

Efter ombyggnaden hade de bilfria delarna av Tåsinge Plads utvidgats med 1000 m² och skapat såväl ett torg som en nedsänkt skyfallsanpassad parkdel inom tidigare asfalterad gatumark.

Bild 16. Tåsinge Plads med dess design efter anpassning till skyfallshantering
(bild: klimakvarter.dk)

Det nya Tåsinge Plads

I sitt förnyade skick består Tåsinge Plads av tre delar med var för sig olika huvudfunktioner. *Solskrænten* är platsens högsta del och utgörs av gräskullarna. Denna del är platsens ursprungliga kärna och ger tillsammans med *torget* intrycket av att vara mest lämpad för sociala aktiviteter och samvaro. På en del av torget har ett intilliggande kafé sin uteservering och kullarna ger plats för fri lek. Här förekommer också sporadiska loppmarknader och kvartersfester. Där platsbildningen smalnar av breder den mer växtintensiva delen av torget ut sig, den så kallade *regnskov* som är en nedsänkt infiltrationsbädd med stor kapacitet. Dess primära syfte är att ta hand om, fördröja och efterhand infiltrera stora kvantiteter regnvatten.

I linje med stadens skyfallsstrategi att koppla bort 30% av all hårdgjord mark från avloppsnätet har ombyggnaden av platsen medfört att taken på byggnaderna inom kvartersmarken omkring Tåsinge Plads samt torget själv, en total yta av mer än 7000 m², har kopplats ifrån avloppsnätet för att istället ledas till platsens lokala dagvatten- och skyfallsanläggning.

Bild 17. Tåsinge Plads från bunkerns tak mot regnskogen och med torgplatsen till höger i bild. (juli 2017)

Regnvattnet från taken rinner via rör till två underjordiska regnvatten-tankar på fem respektive tio kubikmeter placerade under skulpturerna på torget. Tankarna är konstruerade att kunna breddas ut i regnskogen när de fylts upp helt. Regnvatten från platsens övriga ytor avleds med självfall mot de lägre delarna där regnskogen ligger. Regnskogens kapacitet är så väl tilltagen att det först är vid regnvolymer som motsvarar ett 500-årsregn som den fylls upp helt och hållet. Vid 100-årsregn, vilket redan det betraktas som väldigt stora regnmängder, fylls regnskogen till cirka 40%.

Bild 18. Tåsinge Plads med regnskogens skyfallsfördröjning till vänster om gångbanan, och rabatter för infiltration mot gatan. (juli 2017)

Bild 19. Tåsinge Plads med regnskogens stadsmiljöanpassade skyfallsreservoar. (juli 2017)

Regnvattnet från gatorna behandlas separat då det vid inledningen av ett regn innehåller betydande föroreningar. För att rena gatuvatten leds det ut i växtbäddar bakom gluggar i kantstenen. Vid ordentliga regn tillåts vatten från gatan att översvämma den rikliga växtligheten av gräs och lägre vegetation på mark med speciellt salttålig uppbyggnad och växtsammansättning, vilket ger en filtrerande verkan. För närvarande utgör dessa växtbäddar endast ett komplement till det befintliga, konventionella, dagvattensystemet. Det vatten från växtbädden som inte tas upp av jorden når än så länge ledningsnätet via brunnar i växtbäddens lägre delar, men när skyfallsanpassningarna är fullt utbyggda kommer överskottsvattnet vid skyfall istället att forslas via speciellt anpassade skyfallsgator, där vattnet kan färdas utan att ställa till skada, på sin väg ut i havet.

Bild 20. Tåsinge Plads med planteringar som kan översvämmas vid kraftiga regn. (juli 2017)

Den ombyggda Bryggervangen med Sankt Kjelds Plads

Bryggervangen är en 700 meter lång huvudgata genom stadsdelen Østerbro, som förbinder två parker i norr och söder. Förnyelsen av gatan utsågs, liksom Tåsinge Plads, till ett av pilotprojekten för skyfallsanpassning och skulle bli ett demonstrationsprojekt av internationellt format. Med dess fyra etapper utgör Bryggervangen med Skt. Kjelds Plads

Bild 21. Översikt över den förnyade Bryggervangen med Sankt Kjelds Plads strax nedanför mitten. (bild: klimakvarter.dk)

det största projektet inom Klimakvarter Østerbro med en samlad yta av 34900 kvadratmeter. Utgångspunkten var att stadsdelen saknade ett identitetsskapande element och att den överdimensionerade Bryggervangen med sina påtagligt stora asfaltytor uppfattades som en barriär och en belastning för området. (Københavns kommune, 2014)

Den bärande tanken i förnyelsen har varit att skapa ett grönt stråk mellan Fælledparken i söder och Kildevældsparken i norr samt omvandla rondellen vid Sankt Kjelds Plads till stadsdelens gröna hjärta och identitetsskapande centrala plats. Upplevelsen skulle bli att befinna sig i den vilda naturen samtidigt som man har utsikt över stadslivet.

Stadsdelens fördelaktiga marklutningar har gjort att man kunnat kombinera planteringar för regnvatteninfiltration och fördröjning med mindre, översvämningsstålga ytor. Strategin för dagvattnet går ut på att infiltrera detta i planteringarna vid Skt.Kjelds Plads och längs Bryggervangen samt vid kraftiga regn leda överskottsvattnet vidare längs gatan norrut till sjön i Kildevældsparken alternativt till den utbyggda dagvattenledningen i Landskronegade utan att planteringarna skadas. Målsättningarna för skyfallsanpassningen har varit att minst 30% av dagvattnet från gator, cykelstigar, förgårdsmark samt hustaken som är vända mot gatan skall tas omhand i olika ovanmarkslösningar och alltså inte nå ledningsnätet. En ytterligare målsättning har varit att låta det smutsiga första regnvattnet sköljas undan via ledningarna så att växtligheten tar emot så rent regnvatten som möjligt. Slutligen att projektområdet, Bryggervangen och Skt.Kjelds Plads med anslutande gatukorsningar, skall klara ett hundraårsregn utan högre vattennivåer på marken än maximalt 10 cm. (Københavns kommune, 2014)

Omvandlingens vägledande tankar har varit att skapa nya uppehållsplatser och naturupplevelser i stan; att våga innovativa lösningar; att främja hållbara transportslag och att föredra driftsvänliga lösningar i stadsrummet, som inte medför större driftskostnader än en lösning utan klimatanpassning skulle ha gjort. Inom projektområdet har marken samnyttjats genom att de hårdgjorda arealerna minskats med 20% och ersatts med växtlighet utan att antalet parkeringsplatser längs gatan minskat. Vägbredden har smalnats av och hastigheten sänkts. För att kunna nyttja den soliga sidan av gatan för växtlighet i kombination med vistelseytor och mötesplatser har gatuparkeringarna omdisponerats. De närboende har haft inflytande på utformningen av gaturummet, speciellt inom de anslutande gator och platsbildningar som utgjort fællesgator. Vissa av dessa har övertagits av kommunen för att säkra kommunens rådighet, allmänhetens tillträde och driften. Åt andra hållet har offentliga ytor längs bostadsfasader i mindre omfattning arrenderats ut som privat förgårdsmark till intilliggande bostadsföreningar så att lägenheterna i gatuplan har kunnat ges uteplatser. Denna lösning sker utifrån samarbetsavtal med kommunen där föreningen åtar sig en viss skötselnivå. (Københavns kommune, 2014)

Jämförande planeringsprocesser

Planeringen för de båda offentliga platserna Tåsinge Plads respektive Bryggervangen genomfördes som två parallella testbäddar på så sätt att Tåsinge Plads gavs prioritet inom den kommunala byråkratin för att kunna genomföras snabbt. Målsättningen var att skapa ett fungerande exempel att kunna visa upp hur en urban skyfallsanpassning i kombination med torg- och parkmiljö kan se ut och fungera. Det tog också bara två år från planeringsstart år 2012 till torgets invigning i december 2014. Bryggervangen, å andra sidan, skulle följa de normala stadsbyggnadsprocesserna, inte minst för att ta reda på vilka hinder och frågeställningar som skulle komma att utgöra problem för denna resursbaserade stadsförnyelse med sitt tvärsektoriella sätt att driva projekt på. (intervju med projektledare René S. Lindsay, Teknik- och miljöförvaltningen) Jämförelsen tydliggjorde framför allt skillnaden i tidsåtgång genom att tre av Bryggervangens fyra etapper anlades under 2018 och stod klara våren 2019, alltså fyra år efter att Tåsinge Plads färdigställdes. De båda projekten är förstås situationsspecifika och Bryggervangen är omfångsmässigt avsevärt större, men projektledare René S. Lindsay menar att projekten komplexitetsmässigt är jämförbara.

Förutom att få de direkt berörda aktörerna att se fördelarna med att samverka och finna gemensamma lösningar så visar testbädden att mycket tid och ansträngning går åt till att argumentera och finna vägar i kommunala myndighetsprocesser, vars institutionella ordningar är anpassade att hantera konventionella ärenden snarare än innovativt nytänkande. De är heller inte utformade att ta hänsyn till att innovationen kommer som ett resultat av kommunens egna strategier. Som exempel uppmanade projektledarna fastighetsägaren att söka nödvändiga tillstånd inom ramen för Klimakvarterets alternativa dagvattenhantering, men möttes av svar från den berörda tillståndsmyndigheten inom samma förvaltning att kommunen inte hade möjlighet att bevilja tillstånd eftersom regnvattnet inte hanterades på det vanliga sättet (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- och miljöförvaltningen).

Andra frågor som tog oväntat mycket tid och resurser i anspråk handlade om regnvattnets hälsoaspekter i samband med att offentliga ytor gjordes mer nyttiga och användbara för lek eller bevakning. Här blev

det dock tydligt hur de innovativa delarna av skyfallsarbetet också leder till processer av institutionell anpassning.

”Ja, det fanns en massa myndighetskrav, speciellt på Tåsinge Plads. Innan man skulle få lov att pumpa upp vattnet så skulle det gå igenom en UV-rening som kostade riktigt mycket pengar. Man gjorde det eftersom det var en offentlig plats. Efteråt så har man nu utvärderat och frågat sig; var det ”overkill” med UV-ljuset? Det var det nog! Så därför har vi fått lov att samla regnvattnet i en behållare och sätta en skylt vid sidan om där det står ”Du får inte dricka vattnet”. Praktiska saker, men också myndighetsfrågor. Man ska ha lov till olika saker och det kan vara svårt att få dessa godkännanden ibland. Men vi märkte också när vi satte igång Fremtidens Gårdhave nummer fyra, att det blivit enklare. Alltså att man har blivit klokare genom projekten.” (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare Fremtidens gårdhaver, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.5.2 Fall inom kvartersmark: innergården vid Askøgade

Den kvartersgemensamma bostadsgården vid Askøgade utsågs som en av fyra pilotprojekt som anslagits extra ekonomiskt stöd att testa skyfallsanpassning inom kvartersmark genom projektet Fremtidens Gårdhaver med LAR. Kvarteret bebyggdes på 1930-talet för att åstadkomma billiga bostäder för allmännyttan. Sedan dess har husen sålts till olika privata fastighetsägare. Även ett hyreshus på andra sidan av den lilla Askøgade ingår och dess hyresgäster har sedan tidigare tillgång till innergården och dess sophus. Gården är inte helt sluten utan ett hörn är öppet och obebyggt. Här är in- och utfart för den körväg som löper längs gårdsfasaderna runt hela kvarteret eftersom samtliga entréer vetter mot gården.

Då det rör sig om privat kvartersmark har Köpenhamns kommun inte möjlighet att bestämma om några förändringar utan initiativet har behövt komma från fastighetsägarna och de boende genom en ansökan om gårdsförnyelse. Efter ansökan utsågs gården som ett projekt till Fremtidens Gårdhaver med LAR på grund av sin lämplighet att testa olika lösningar för skyfallsanpassning samt att de boende gärna ville kunna knyta ihop gatumarken bättre mellan hyreshusen på var sin sida av Askøgade. Genom en utförlig deltagandeprocess med de boende utvecklades behov och önskemål gällande socialt utomhusliv, lek, cykelparkering, tillgänglighet till trapphusens entréer samt de nya funktionerna att hantera och dra nytta

av regnvattnet. Dessutom fanns önskemål om hur gatan skulle utformas för att skapa ett stadsrumssammanhang som både fyller offentliga och privata behov. Under processens gång beslutade de sig för att avkoppla såväl hustakens stuprör som innergårdens dagvattenbrunnar från avloppsledningarna för att istället låta vattnet tas om hand av en dagvattenanläggning på innergården. Avkopplingen beräknad på arealen hårdgjord yta som omhändertas lokalt gav omkring en miljon danska kronor i återbetalning från HOFOR att användas i projektet (intervju med Sisse F. Tjerrild). De boende kom fram till att de ville kunna nyttja och njuta av regnvattnet en tid efter att regnet har upphört.

Bild 22. Innergården vid Askøgade (med gatan till höger); gårdens anpassning för vardagsregn. (bild: klimakvarter.dk)

Bild 23. Innergården vid Askøgade (med gatan till höger); gårdens anpassning för skyfall som först vid ett 100-årsregn svämmar över via gårdens infart ut mot Vognmandsmarkens bilvæg och den närbelägna Kildevældsparken. (bild: klimakvarter.dk)

Vattnet fyller därför tre funktioner på sin väg från regn till grundvatten. Närmast byggnaderna kommer vattnet till nytta vid de boendes uppehållsplatser i form av vattenspeglar och porlande vatten. Vidare sparas en del för bevattning av odlingsbäddar och blommor medan de riktigt stora vattenmängderna leds ut och infiltreras i gårdens centrala delar där det bevattnar gårdens träd och buskar.

Bild 24. Innergården vid Askøgade i riktning mot gårdens inre delar. (maj 2019)

Infiltrationsbädden i gårdens mitträdda övergår vid större regnmängder till att bli en översvämningsyta med kapacitet att fördröja vattenmängder upp till ett hundraårsregn. De första funktionerna är dimensionerade för att ta hand om vattnet vid normala vardagsregn, så att ytan i gårdens mitt endast skall behöva komma i bruk i genomsnitt två gånger per år och för övrigt kan nyttjas för dess andra funktioner såsom lek och uppehållsplats. (Københavns kommune, 2016) Projektledare Sisse F. Tjerrild poängterar dock att det är ett pilotprojekt och trots att man följer all tillgänglig kunskap om teknik och avståndskrav till byggnader så kan det finnas risker med stora vattenmängder. Såväl av teknisk karaktär som beteendemässiga. Kvarterets barn kan behöva ökad uppsikt när vatten blir stående en tid efter att större regn passerat och en förbipasserande förälder kommenterade att barnens kläder behöver hängas på tork oftare än tidigare.

Bild 25. Pågående ombyggnation av innergården vid Askögade, (mars 2018)

En stor skillnad mellan skyfallsanpassningar inom allmänna platser och privat kvartersmark rör driften. Inom allmän plats är det i regel kommunen som ansvarar för skötseln och underhållet, medan ansvaret inom de privata gårdarna helt och hållet faller på den gårdsförening som bildas för detta ändamål.

Bild 26. Innergårdens variationsrikedom visar spår av lek och spring (maj 2019)

Projektledare Sisse F. Tjerrild ser flera fördelar med att anläggningen sköts av de boende, såsom möjligheten att hålla kostnaderna nere och att incitamenten är goda att vilja påverka sin egen närmiljö. Men hon uttrycker också att det finns en risk att viss skötsel kan visa sig bli ganska krävande.

Själva Askøgade intar en särställning i detta projekt eftersom gatumar-ken, i likhet med många andra allmänt tillgängliga stadsgator i Köpenhamn, är en privatägd fællesgata vars underhåll hittills bekostats genom de delägande fastigheterna. Kommunen har emellertid velat få inflytande att hantera parkeringssituationen längs gatan och har erbjudit sig att ta över skötseln. Gatan kommer därmed att betraktas som offentlig samtidigt som delar av den anpassas för säkrare gångpassage mellan husen och att kunna samnyttjas för andra ändamål än enbart biltrafik. Ägandeförhållandet till gatan påverkas inte utan kommunens skötsel hanteras genom avtal.

6.6 Kännetecknande för skyfallsanpassning i Köpenhamn

Som avslutande avsnitt i de båda empiriska kapitlen lyfts fyra tematiska områden med utrymme för en självständig reflektion. Dessa områden är: kombinerad markanvändning, skyfallsanpassning inom kvartersmark, organisatorisk ledning och samordning samt slutligen invånarmedverkan.

6.6.1 Kombinerad markanvändning

I de stadsomvandlingsprojekt som pekas ut i Köpenhamns kommun finns ingen tillgänglig mark som väntar på att nyttjas för skyfallsanpassningar. Därför krävs det vana och en kreativ blick för att bli varse potentialen för samnyttjande hos mark som redan är ianspråktagen för annat ändamål.

"Det är ju därför vi har tagit ett område som detta på Østerbro eftersom det finns gott om plats i det offentliga gaturummet, och det finns också några stora platsbildningar, restarealer i verkligheten. Även om det har varit en prövning hur man ska samarbeta och hantera vatten på Østerbro har vi några helt andra problemställningar när vi kommer in på Vesterbro eller delar av Nørrebro, där

det är mycket tätare.(...) Så det där med att hela stan kan bli grön och så, det finns det inte plats till.” (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

För att ändå skapa grönska och andra eftersträvarsvärda gemensamma nyttor kan staden arbeta med styrmedel som gynnar bidrag från kvartersmarken genom positiva externa effekter. På så sätt aktiveras slumrande möjligheter för privatägd mark att bidra till gemensamma värden.

6.6.2 Skyfallsanpassning inom kvartersmark

I Köpenhamn, liksom i Malmö, inser kommunen att den allmänna platsmarken inte kommer att räcka till för att ta hand om allt regnvatten utan städerna är beroende av att de privata fastigheterna också bidrar på olika sätt (Københavns kommune, 2015a: 25; Malmö stad, 2017a: 7f). Inom privat kvartersmark har kommunen mycket begränsade möjligheter att bestämma utan får istället arbeta med andra styrmedel, bland annat genom att erbjuda samordning, information, kunskapsstöd och på andra sätt agera möjliggörare. I Köpenhamn finns förhållandevis kraftfulla ekonomiska styrmedel i form av medfinansiering, ett betydande avkopplingsbelopp och i vissa fall möjlighet att bekosta skyfallsanpassning genom Københavns Gårdhaver.

”Jag tycker att vi har gjort bra försök under de senaste åren med att arbeta med gröna gårdar tillsammans med invånarna och ibland är det där de verkligen kommer någonstans. Alltså att de kommer längre än vi andra gör ute i det offentliga rummet. Om det finns några duktiga som faktiskt vill. Det är ett projekt nu på gång på en annan plats i staden där man faktiskt får göra en hel liten sjö inne i en gård för att hantera regnvattnet.” (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Dessutom ser René S. Lindsay betydelsen av ekonomiska incitament för att kunna utnyttja möjligheterna att samnyttja kvartersmark till att inte bara ta hand om det egna regnvattnet, utan även vatten från de närmaste omgivningarna.

“There is a lot of potential in the private spaces, and also because they, if you deliver in the right way, can get something from it. I mean, they might have a flooded space maybe two times a year, but the rest of the year they can get an

improvement to their space, and let's say just to get a new playground. Usually if you live in social housing or something, you won't have money for a new playground, so... We could get better thinking win-win (...) I think it's actually easier with the private areas, because if you have a carrot and the private people say 'yes', then you can just do it." (intervju med René S. Lindsay, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

6.6.3 Organisatorisk ledning och samordning

I Köpenhamn är det den relativt nybildade projektledningsenheten Center for klimatilpasning som samordnar skyfallsanpassningar och stadsrumsförnyelser inom ramen för de skyfallsprojekt som det årligen tas beslut om och anslås budgetmedel för. Bildandet av centret innebär en samlad och enhetlig organisatorisk form där kunskap och erfarenhet kommer att byggas upp allt eftersom skyfallsprojekten genomförs. Projektledarna inom Center for klimatilpasning har givits mandat att samla deltagare från de kommunala förvaltningar som berörs av det aktuella projektet, samt HOFOR, och leda de tvärspektoriella processerna framåt.

6.6.4 Invånarmedverkan

I Köpenhamn arbetar man på ett mycket medvetet plan med att interagera med invånarna inför förändringar i staden. Under devisen "Sammen om Byen" har alla stadens förvaltningar ett uttalat ansvar att interagera med invånarna i sina frågor. Exempelvis har dialoger med invånare, föreningar och verksamheter inför stadsrumsförnyelser varit en metod som vidareutvecklats och anpassats sedan 1970-talet och som blivit ett etablerat arbetssätt inom Teknik- og miljøforvaltningen. Metoderna är väl inarbetade och de intervjuade tjänstepersonerna känner tillit till att Köpenhamns kommun lyckas att kommunicera med invånarna inför och i samband med förändringar som kommer att beröra dem.

Tåsinge Plads utpekades som pilotprojekt i en stadsomvandling vars framgång byggde på att projektet lyckades skapa deltagande bland de boende och verksamma i närområdet. Dels i syfte att samla in behov och önskemål från de som framöver kommer att nyttja platsen, men också utifrån förståelsen att projektet även består av en social dimension, nämligen att nyttja den fysiska omvandlingen av platsen för att förbättra sammanhållningen och känslan av tillhörighet, trygghet och gemenskap

i grannskapet. Detta mål krävde en längre process av förankring och tillitsbyggande såväl gentemot kommunen som planerare och genomförare som gentemot andra invånare i området. (Lauesen, 2015)

"Vi ägnade nästan 1,5 år till att skapa delaktighet i hur Tåsinge Plads kan utformas och nyttjas. Det finns ett stort intresse i idén att bygga ett lokalt ägarskap till projekten med syfte att områdena skall komma till större nytta." (föredrag Jan Rasmussen, projektchef vid Center for klimatilpasning, Teknik- og miljøforvaltningen)

Det finns dock även risker med invånarinflytande. Framför allt att det skapar förväntningar som inte alltid kan infrias, eller att de olika perspektiven krockar. Det är inte ovanligt att enskilda invånares respektive kommunens perspektiv på nyttan av en funktion i stadsrummet ibland står ganska långt ifrån varandra. Stadsplanerare Henriette Berggreen Nguessan medger att det funnits brister i att kunna förklara vad som är bra för staden.

"Det kan mycket väl hända att du gärna vill ha en rosenträdgård, men den kan vi inte använda till något inom de offentliga ytorna, det är för dyrt. Men vi har behov av att den natur vi skapar, åtminstone på några platser, ska kunna medverka till att hantera något, såsom vatten eller oväsen, och ge något tillbaka till staden. Och då kan vi inte använda er blomsterbädd till särskilt mycket." (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen)

Istället för att endast betrakta flerfunktionalitet som något som ökar komplexiteten i stadsrummet preciserar Henriette Berggreen Nguessan vilka kriterier som utgör prioriteringen för hur offentliga utrymmen ska disponeras, nämligen genom att i så stor utsträckning som möjligt välja funktioner som både gör nytta och är möjliga att kombinera.

7. JÄMFÖRELSE AV MALMÖ OCH KÖPENHAMN UTIFRÅN SKYFALLSANPASSNING AV STADSMILJÖN

Kapitlet inleds med en jämförande analys där kommunernas skyfallsanpassning belyses utifrån institutionella aspekter och nyttjandet av offentliga styrmedel. Syftet är att identifiera de hinder och svårigheter som berör samnyttjande av mark. Därefter diskuteras det skyfallsanpassade dagvattensystemet utifrån dess inkluderande deltagande som gör att det kan beskrivas i termer av urban allmänning.

7.1 Fallstudierna i ett institutionellt ljus

Genom en institutionell jämförelse blir det tydligt att de studerade städerna drar helt olika slutsatser för hur genomgripande skyfallsanpassningarna behöver göras och vilken institutionell påverkan som krävs. Den institutionella analysen presenteras under rubrikerna: *Institutionell förändring*, *Institutionell tröghet mot förändring* samt *Implementering av institutionell förändring*.

7.1.1 Institutionell förändring

Utan institutionell förändring av något slag är det mer eller mindre realistiskt att förvänta sig något annat resultat än vad som redan åstadkommits. Jämförelsen mellan Malmö och Köpenhamn tydliggör två strategier för skyfallsanpassning där betydelsen av organisationens institutionella förändring ges helt olika genomslag.

Yttre katastrof som förändringsfaktor

En tydlig skillnad mellan Malmö och Köpenhamn består i den betydelse som tillskrivs det senaste decenniets stora skyfall. I Köpenhamn var översvämningarna som följd av skyfallen år 2010 och 2011 så omfattande och fick så brutala och kostsamma konsekvenser att dessa närmast betraktades som en katastrof. Skyfallet sommaren 2011 sammanföll med den pågående skyfallsplaneringen och påverkade det politiska beslutsfattandet.

”När vi nådde till implementeringen hade vi haft ytterligare ett par skyfall och då röstade de faktiskt med. Alla röstade för. Det fanns några enstaka som ville ha anmärkningar till protokollet att de tyckte att man skulle arbeta för att det skulle bli så billigt som möjligt men, ja, alla röstade för. Det slutliga beslutet blev att nu gör vi såhär.” (intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

Risken att framtida skyfall hotar att upprepa katastrofscenarierna från 2011 har givit bestående intryck i Köpenhamn och medfört institutionell förändring inom kommunen. Dels genom en politisk beslutsamhet att avsätta medel för att anpassa staden för framtida skyfall och dels genom en beredskap att arbeta annorlunda, vilket efterhand resulterat i organisatoriska anpassningar. Skyfallens konsekvenser har även givit institutionell påverkan på nationell nivå genom att lagstiftningen kring reglerna för medfinansiering från va-taxan har förändrats.

Sedan de stora översvämningsskatastroferna har det funnits en medvetenhet, såväl politiskt som inom förvaltningarna i Köpenhamn, att man inte längre kan låta bli att agera. Även bland allmänheten finns en acceptans att skyfallsåtgärder kan komma att påverka vardagsmiljön. För beslutsfattarna ger kostnadskalkylerna en övertygande argumentation genom att anpassningen av stadsmiljön inom en 100-årsperiod kommer att undanröja framtida skadekostnader i en storleksordning som med marginal överstiger de gjorda investeringarna. (Københavns kommune, 2015a: 34ff) Dessutom är en väsentlig faktor i valet av anpassningsstrategi att investeringarna samtidigt leder till upprustade flerfunktionella stadsrum som omedelbart blir till nytta för invånarna.

Ur ett institutionellt perspektiv skiljer sig Malmö från Köpenhamn på flera punkter. Malmö, som med en hårsman klarade sig undan skyfallet 2011 fick istället sitt hittills kraftigaste skyfall sommaren 2014. Omfattningen av dess konsekvenser kom dock inte i närheten av Köpenhamns och har inte givit upphov till någon motsvarande institutionell påverkan. Skyfallen bekräftade främst behovet av den pågående skyfallsinventeringen och gav ytterligare stöd åt framtagandet av en skyfallsplan. Planeringsarbetet medförde att en tjänst som skyfallsstrateg inrättades och placerades inom fastighets- och gatukontoret, vilket är att betrakta som en långtgående insats utifrån svenska förhållanden.

Sektorsrationalitet

Såväl Malmö som Köpenhamns kommuner är organiserade i förvaltningar med ansvar för specialiserade fackområden. Enligt flera av de intervjuade i båda städerna medför denna sektorsindelning svårigheter att åstadkomma ett flerfunktionellt nyttjande av olika sorters stadsrum eftersom förvaltningarna endast i väldigt begränsad utsträckning har förmåga och möjlighet att låta olika ansvarsområden interagera. Sektoriella mål och verksamhetsspecifika budgetar utgör tydliga hinder för att kunna betrakta stadsrummen som en gemensam resurs vari synergier hade kunnat uppnås mellan skilda verksamhetsområden.

Strategin att infoga Malmös skyfallsplanering i den sektoriella linjestrukturen följer stadens regulativa logik. Det är betecknande att skyfallsstrategen måste ges en organisatorisk tillhörighet inom linjestrukturen, vilket gör att dennes särskilda kompetens och ställning som resurs för stadens förvaltningar utifrån ett helhetsperspektiv ifrågasätts. Den organisatoriska tillhörigheten riskerar nämligen att göra skyfallsstrategen oåtkomlig för övriga förvaltningar. Skyfallsplanens andra strategi; att förlita sig på den normativa drivkraft som information och utbildning förväntas ge, är ännu för tidig att utvärdera. Det återstår att se vilken effekt utbildningsinsatserna inom de olika förvaltningarna i Malmö kommer att få, men genom att skyfallsfrågan har införlivats i den befintliga strukturen, utan att medverka till någon institutionell förändring, finns en överhängande risk att skyfallsfrågorna kommer att lida av såväl resurs- som kompetensbrist samt hamna långt ned i respektive förvaltnings verksamhetsprioritering. Såvida inte specifika styrmedel tillsätts

riskerar sektorsrationaliteten att även konkurrera ut de intentioner till tvärssektoriell samverkan som skyfallsplanen bitvis förespeglar.

Även i Köpenhamn förekommer en kommunal sektorsrationalitet driven av budgetstyrning och sektoriella mål, men genom medfinansieringens möjligheter tyngs inte kommunens sektoriella budgetar på samma sätt som i Malmö. Medfinansieringens ekonomiska styrmedel undanröjer sektorsrationalitetens budgetbegränsningar så länge det handlar om anpassningar som förbättrar skyfallsfunktionen. Övriga åtgärder för att förbättra stadsrummen belastar respektive fackområdes ordinarie budget på samma sätt som i Malmö, med den avgörande skillnaden att dess prioritering vägleds genom ett politiskt direktiv. Styrningen innebär att skyfallsanpassning så långt som möjligt skall vara vägledande för var och när investeringar i stadsrumsförnyelse och stadsutveckling i den bebyggda staden skall göras. (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøforvaltningen, samt föredrag Jan Rasmussen, projektchef vid Center for klimatilpasning, Teknik- og miljøforvaltningen). Faller intentionerna väl ut så innebär det att olika sektoriella resurser kommer att koordineras att fokusera på specifika stadsrum utifrån ett resursperspektiv.

Samnyttjande fordrar nya arbetssätt

Med den skyfallsanpassning av stadens offentliga miljö som påbörjats i Köpenhamn introduceras ett resursbaserat synsätt, vilket innebär att markresursen utnyttjas för flera olika överlappande funktioner i närheten av varandra, såväl fysiska som sociala. Detta samnyttjande utmanar sektoriella verksamheters vanliga sätt att arbeta genom att flera kompetensområden kopplas samman och att det i högre grad ställs förväntan på samverkan med aktörer utanför det egna fackområdet. Det framgår av intervjuerna att samarbetsmentaliteten och projektets gemensamma vision har haft en central betydelse i att Klimakvarter Østerbro lyckades genomföra så pass komplexa projekt som har gjorts. Pilotprojekten på Østerbro, som inneburit ett flerfunktionellt samnyttjande och ett ovanligt samarbete mellan aktörer, har fordrat mer inkluderande arbetsmetoder än vad den sektorsinriktade verksamheten normalt använder sig av. Detta har lett till en lokal institutionell förändring genom ett ändrat arbetssätt inom Klimakvarter Østerbro, vilket även manar till en mer ge-

nomgripande institutionell förändring om liknande komplexa projekt ska kunna genomföras över hela staden.

”I denna vision bjöd vi ju också in andra delar av förvaltningen så att de kunde förstå att det krävdes samarbete på ett nytt sätt. Jag tycker att vi fick ut mycket av att samarbeta och kan se att det är väldigt viktigt att samarbeta från början. Om man ska nå bra fysiska lösningar så måste man ju koppla på alla delar från starten. Jag tycker tyvärr inte att vår kommun har varit villiga att ta lärdom av det som vi lärt oss i Klimakvarter, även om vi gång på gång har försökt att berätta om det och skrivit om det” (intervju med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare, Teknik- og miljøförvaltningen)

Det framgår att en resursbaserad helhetssyn på stadsrummet ställer krav på tvärssektoriell samverkan, vilket i sin tur är beroende av förändrade arbetssätt inom var och en av de berörda aktörerna. För att kunna samverka fordras dels att en helhetsrationalitet vinner legitimitet, så att aktörerna strävar efter att uppnå synergier mellan stadsrummets olika funktioner, och dels att de sektoriella aktörerna kan enas om hur de gemensamt tar sig an utmaningarna. I den processen medverkar aktörerna till sin egen institutionella förändring.

I relation till Scotts teoretiska ramverk förutsätter en fungerande samverkan att de olika aktörerna tonar ned sin respektive sektors regulativa uttryck för att istället kunna utveckla gemensamma normativa och kultur-kognitiva uttryck som stärker en gemensam förståelse och målbild (Scott, 2014: 56ff). Erfarenheterna från Augustenborg i Malmö betonar betydelsen av att först finna helhetsbilden och den ömsesidiga förståelsen för varandras rationaliteter för att därefter ta sig an uppgiften utifrån ett betydligt mer gemensamt perspektiv. René S. Lindsay beskriver hur man tidigt inom Klimakvarter arbetade med att skapa en samstämmig bild av vad man ville uppnå med samarbetet och var noga med att bygga en gemensam tillhörighet och identitet inom projektet. Även om samarbete inte handlar om att överge sin specifika kompetens så kan det innebära att behöva dela på ansvar och inflytande i frågor som aktörerna tidigare ensamma förfogat över. Vid intervjuerna framkom att ett närmare samarbete också innebär att behöva skaffa sig förståelse för varandras kompetensområden och inblick i varandras sektoriella mål. Steget från

samarbete till samnyttjande är inte långt, båda fordrar tillit och trygghet aktörerna emellan. Det ingår nämligen i byggandet av legitimitet att skaffa sig förtroende för varandra och räkna med tillmötesgående och vilja till problemlösning.

7.1.2 Institutionell tröghet mot förändring

Det framgår av intervjuerna att olika sektors regulativa uttryck i form av fackspecifika bestämmelser, rutiner och handledningar med mera kan användas som begränsande regelverk till stöd för den egna institutionella ordningen. Ett annat förhållningssätt vore att använda dem som den ram inom vilka aktörerna har handlingsutrymme för att finna lösningar på gemensamma problem. Det empiriska materialet bekräftar även att institutionell förändring kan hindras av en osäkerhet eller rädsla inför de okända konsekvenserna av att avvika ifrån beprövade rutiner. Flera av intervjupersonerna berättar att omställningen som innebär att det in-vanda sektorsperspektivet vidgas till att se på stadsrum utifrån ett resursperspektiv, inte sker utan ett visst motstånd.

"...alltså, vare sig det handlar om miljöfolk som gärna vill beskydda vattenmiljöer, eller vägfolk som är bekymrade över vad det är som händer, eller driftsfolk som tycker att det blir dyrt och svårt. I grund och botten handlar det om en osäkerhet..." (Intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stads-lösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

En ytterligare förklaring till motstånd är vissa aktörers bedömning, erfarenhet eller oro att samverkan och deltagande i gemensamma projekt riskerar att medföra en komplexitet som kan påverka den ordinarie verksamheten negativt. Inte minst risken för tungrodda processer genom behov av utredningar, mångdubbelt fler möten och att det kan bli svårt att fatta beslut.

Till skillnad från den forcerade planeringen av Tåsinge Plads följde planeringen av Skt.Kjelds Plads och Bryggervangen medvetet den normala processen för stadsbyggande vilket ibland tog sig kontraproduktiva och smått absurda uttryck eftersom det i många stycken handlade om nya sorters lösningar som regelverket och de kommunala rutinerna inte var vana att hantera.

Utifrån en normativ föreställning är det en vedertagen uppfattning att organisationers verksamhet i hög grad styrs av procedurer och rutiner, vilka skall följas och åttlydas. Tjänstepersoner utför då sina uppgifter utifrån en föreställning om vad som objektivt sett anses lämpligt och vad som förväntas av dem i deras roll (March och Olsen 1989: 21 i Scott, 2014: 65). Exemplet från Klimakvarter Østerbro där fastighetsägaren nekades tillstånd för den alternativa dagvattenhanteringen eftersom regnvattnet inte hanterades på det vanliga sättet belyser hur en del av kommunen med en stark normativ föreställning av yrkesutövningen hamnar i konflikt med en annan del av kommunen vars behov är att lösa problem genom innovation och nytänkande och därför efterfrågar ett mer pragmatiskt förhållningssätt till den regulativa institutionella kontexten. Det behöver alltså inte vara regelverket som sätter upp hinder utan det kan lika gärna vara den normativa förståelsen kring hur reglerna och rutinerna lämpligen bör tolkas samt den osäkerhet som präglar organisationens eller de enskilda tjänstepersonernas förhållningssätt gentemot lösningar som faller utanför normen.

Kultur-kognitiv tröghet: "Såhär har vi alltid gjort"

Kognitivitet beaktar hur individer subjektivt uppfattar och förmår ta in objektiva förhållanden från sin omvärld. Även om detta perspektiv kanske främst har relevans med avseende på mjukare institutioner såsom familj, religion och andra sorters samhällsgemenskaper så kan den kultur-kognitiva aspekten även bidra till att förklara reaktionsmönster hos individer inom organisationer. De exempel på resursbaserade synsätt, samnyttjande och helhetsperspektiv som skyfallsanpassningarna i Köpenhamn ger uttryck för skapar förvisso nya möjligheter till synergier och utökade värden i stadsrummet, men medför samtidigt en komplexitet på flera plan som kan vara svår att acceptera. Ökad komplexitet genom exempelvis ny kunskap, krav på interaktion eller förändrade arbetsätt kan på individplanet skapa reaktioner av bortträngning eftersom dessa nya inslag upplevs främmande för den institutionella kultur som medarbetaren är en del av. De nya inslagen kan uppfattas medföra meningslösa svårigheter och en komplexitet som gör det svårt att orientera sig. För att kunna behålla överblicken intar därför individer en skeptisk hållning gentemot det nya och genom en sorts ortodoxi behålls perspektivet vid den egna institutionella sfären. Det blir viktigt att hålla fast vid

samma rutiner, normer och arbetssätt ”som vi alltid har gjort”. (Scott, 2014: 68) Snarlika förhållningssätt kan prägla en institutionell kultur, vilket kan upplevas som ett avsevärt hinder vid införandet av nya synsätt, metoder och även en förändrad rationalitet. I detta sammanhang ställer de skyfallsanpassade dagvattenanläggningarna stora krav på nytänkande hos de inblandade aktörerna. För va-huvudmannen är det exempelvis inte bara fråga om att gå från att tidigare ha projekterat anläggningar under markytan till att nu även behöva lära sig att arbeta med lösningar ovan mark, utan även från att tidigare ensam ha stått för kompetensen till att nu behöva förhålla sig till ett flertal andra kompetenser och relationer. Att arbeta med lösningar ovan mark kan dessutom innebära inflytandeprocesser med invånare, vilket man tidigare inte alls behövt hantera.

”Det är svårt att göra dessa lösningar uppe i stadsrummet. Jag har en upplevelse av att HOFOR ibland, när de stöter på motstånd, drabbas av en eller annan form av automatisktänkande som säger ’ah, det är enklare att bara lägga ned rör, eftersom det vet vi hur man gör, det kan vi. Varför ska vi använda tid på allt möjligt annat när vi kan lägga rör?’” (Intervju med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen)

Genom att strategin för skyfallsanpassningen av Malmö bibehåller en sektoriell uppdelning finns inga förväntningar på någon institutionell förändring inom stadens förvaltningar. Även uppdelningen mellan Fastighets- och gatukontorets ansvar för markavrinningen och VA SYD:s ansvar för ledningsnätet består intakt. Gentemot fastighetsägarna har däremot VA SYD behövt anpassa sitt arbetssätt.

Betydelsen av legitimitet

Fallstudien visar hur svårt det kan vara att införa institutionella förändringar inom organisationer med inarbetade arbetssätt. Det blir uppenbarligen en fråga om legitimitet, att skapa förståelse för hur och varför, när drift och skötsel av dessa nya typer av flerfunktionella anläggningar ska utformas och driften organiseras. En huvudsakligen regulativt präglad institutionell kultur kan nämligen även ta sig normativa uttryck genom tydliga övertygelser om hur saker och ting bör skötas (Scott, 2014: 64). Detta kan uttryckas genom att såväl chefer som medarbetare upplever

att dagens sätt att arbeta fungerar bra och inte ser någon anledning till att ändra på det. Man anser sig ha rätt kompetens, lång erfarenhet och vara duktiga och effektiva i att göra det man gjort sedan lång tid tillbaka. Det har emellertid blivit uppenbart inom såväl Klimakvarter i Köpenhamn som Augustenborg i Malmö att de etablerade arbetsmetoderna kan vara otillräckliga för att möta de nya anläggningarnas driftsbehov. Skyfallsanpassningens flerkfunktionella anläggningar och platser utgör en ny sorts stadsrum som ställer krav på anpassningsbarhet och innovationsförmåga även utifrån ett driftsperspektiv. Eftersom det inte finns så mycket tidigare erfarenhet att luta sig tillbaka på behöver driftsfrågorna involveras tidigt i den tvärsektoriella utvecklingsprocessen för att inte växa till ett omfattande bekymmer. Frågorna rör sig för det första om hur anläggningarna utformas och integreras i sin omgivning med hänsyn till drift och underhåll, för det andra om hur driften skall ske; vilken nivå av skötsel som är praktiskt och ekonomiskt acceptabel, samt för det tredje om hur driftsorganisationen för dessa funktionella hybrider behöver se ut med avseende på bland annat kompetenssammansättning och förmåga till samverkan med invånare och andra aktörer.

Reaktionen från teknik- og miljøforvaltningens driftsenhet att inte vilja befatta sig med driften av Tåsinge Plads utan hellre försöka övertala HOFOR att åta sig uppgiften påminner om svårigheterna i Augustenborg tio år tidigare där driftsfrågan till slut hamnade mellan stolarna. Det liknar det första av Kraatz och Blocks identifierade strategier att bemöta ökad komplexitet och omvärldsförändringar, nämligen att försöka värja sig mot förändring genom att skjuta ifrån sig de nya krav som ställs (Scott, 2014: 198f). Trots oförmågan att hantera situationen måste emellertid reaktionerna betraktas som fullt logiska eftersom inget svar fanns att tillgå hur den framtida driften var tänkt att organiseras. Det saknades helt enkelt institutionella förutsättningar för förändring. Som utomstående kan det vara lätt att vilja peka med hela handen i en sorts tvingande diffusion, men enligt Johnson, Dowd och Ridgway är det inte rätt väg att möta motstånd med kompromisslösa krav om förändrade rutiner. Istället fordras en process av att först bygga upp legitimiteten för de förändringar som behöver ske, följt av ett omsorgsfullt arbete att validera innovationen genom att skapa förståelse och acceptans. Därefter behövs en diffusion som medverkar till att den institutionella föränd-

ringen sprids inom driftsorganisationen (Scott, 2014: 72f) så att uppgiften kan lösas på det sätt som processen lett fram till. I detta sammanhang kan legitimitetens betydelse förklaras genom att den flerfunktionella innovationen må vara hur bra som helst, men så länge den inte givits legitimitet i sitt sammanhang så kommer kognitiva problem att uppstå i form av bristande förståelse relaterat till nyttan och behovet av förändrad skötsel. Vilket i värsta fall gör att hela projektet så småningom förfaller.

Det finns inom Klimakvarter Østerbro en påfallande skillnad mellan den omsorg man lagt vid processen att förankra platsernas omdaning gentemot invånarna respektive processen att förankra och skapa legitimitet gentemot driftsorganisationen. Medan utformningen och iordningställandet av Tåsinge Plads och Bryggervangen föregicks av omsorgsfulla deltagandeprocesser riktade mot stadsdelens invånare har driftsfrågorna inte genomgått någon motsvarande process av legitimering gentemot driftsorganisationen. Denna brist i att gemensamt skapa en lösning på driftsfrågorna resulterar i reaktioner från driftsorganisationen, vilka åskådliggör institutionens uppehållande kraft (Scott, 2014: 57f), det vill säga den institutionella tröghet mot förändring som skapar spänningar mellan det befintliga och det nya och som behöver ges tid, utrymme och resurser att bearbetas.

7.1.3 Implementering av institutionell förändring

För att i någon mån minska den besvärande upplevelsen av förändring kan välkända, inarbetade former för planering och stadsutveckling nyttjas. Köpenhamn har åtminstone tre institutionaliserade arbetsmetoder för samverkan i stadsutvecklingsfrågor: områdesförnyelse, gårdsförnyelse genom Københavns gårdhaver samt etablerade deltagandeprocesser med invånare. Framför allt områdesförnyelsen innebär en tvärspektoriell samverkan mellan kommunala förvaltningar som i normala fall inte arbetar tillsammans. Men även om områdesförnyelser ses som en naturlig och användbar metod där skyfallsanpassningar kan genomföras inom en större kontext, så behöver metoden sannolikt vidareutvecklas. Inte minst med hänsyn till de nya förutsättningar som ges av att skyfallsanpassningen skall vara vägledande för prioritering av all stadsutveckling. Med skyfallsanpassning följer en resursbaserad syn på marken och för att

denna skall fungera väl behövs utvecklade former för samverkan mellan kommunen och såväl kommunala som privata fastighetsägare och verksamheter som förvaltar större områden kvartersmark. Inom Klimakvarter Østerbro, som ingick i områdesförnyelsen Sankt Kjelds kvarter, drev projektledarna från Teknik- og miljøforvaltningen samarbetet mellan berörda förvaltningar längre än vanligt med det nya målet att utveckla en förbättrad samsyn på de offentliga ytor som behöver samnyttjas för skyfallsanpassning. Genom de pilotprojekt som ingår i fallstudien har samnyttjande kunnat illustreras, vilket givit exempel på vad som är möjligt att uppnå. Skyfallsprojekt som inte sammanfaller med områdesförnyelser skall istället samordnas som enskilda stadsrumsprojekt som även de har ambitionen att vara mer inkluderande och tvärsektoriella än gängse stadsbyggande, men som ännu håller på att hitta sina former. Sammantaget kan dessa metoder sägas utgöra mellannivåer av planering och stadsförnyelse som gör det möjligt att tillämpa ett resursbaserat synsätt. Genom dess fokus på samordning, genomförande och praktiska lösningar fyller de danska metoderna ett glapp mellan den översiktliga och den detaljerade fysiska planeringen, vars motsvarighet ser ut att saknas i Malmö.

I Malmö vilar samarbetet mellan VA SYD och Fastighets- och gatukontoret på en relation som tidigare genomgått en process med institutionella spänningar men som därefter funnit en viss nivå av samarbete (Stahre, 2008: 3). Genom skyfallsplanen har det utarbetats en arbetsfördelning som helt och hållet delar upp ansvaret mellan de kommunala aktörerna. Där ansvarsområden överlappar varandra, som exempelvis i Söderkullaparken, kan samarbete genomföras (intervju med Karin Nilsson, projektledare, Fastighets- och gatukontoret). För övrigt förekommer inte några etablerade arbetsmetoder för tvärsektoriell samverkan, som Malmös tvärsektoriella samordningsgrupp för skyfall hade kunnat använda sig av. Istället förlitar sig skyfallsplanen på förvaltningarnas respektive linjearbete med förväntningar på att samverkan huvudsakligen ska uppstå genom den fysiska planeringsprocessen. Därutöver förekommer de för Malmö så kännetecknande externfinansierade projekten av olika slag, vilka ofta innehåller stort utrymme för innovation och tvärsektoriell samverkan, men som genom sin temporära form och svaga

förankring inom linjeverksamheten sällan ger något bestående institutionellt avtryck.

Vare sig städernas skyfallsstrategier innehåller en medveten institutionell förändring eller inte behöver de erhålla legitimitet inom de organisationer som berörs. Först därefter kan en process av diffusion skapas där innovationer i form av skyfallsanpassningar och flerfunktionellt samnyttjande sprids, liksom nya sätt att samarbeta och andra uttryck för institutionell förändring. Diffusion kan ta sig uttryck genom *tvingande*, *normativa* eller *efterliknande* mekanismer (Scott, 2014: 72, 158f).

Spridningsprocesser med tvingande inslag fungerar bäst där förväntningarna är tydliga samt övervakning och sanktioner kan genomföras. Det spelar också roll att direktiven kommer från en legitim och erkänd nivå av auktoritet (Scott, 2014: 159). I Malmö saknas en auktoritet inom den kommunala organisationen med mandat att ge direktiv till de självständiga förvaltningarna om en koordinerad inriktning för skyfallsanpassningen. Kommunchefen har inte någon sådan befogenhet och det politiska mandatet har delegerats till facknämnderna (intervju 2018-04-18 med Thomas Lundquist, t.f. biträdande gatudirektör, f.d. Gatukontoret). De politiska facknämnderna har i sin tur endast auktoritet över sina respektive förvaltningar och dess verksamheter. Förvaltningarnas starka och oberoende ställning i Malmö har en lång historia och problematiken med bristande helhetsstyrning är inte ny (intervju 2018-03-01 med Bertil Johansson, pensionerad utredare, Stadsbyggnadskontoret). Detta får till följd att besluten rörande Malmös skyfallsplan, vilka antagits av både tekniska nämnden och kommunstyrelsen ändå inte kunnat ge upphov till bindande åtaganden för samtliga berörda förvaltningar. Istället ställs en normativ förväntan på att varje förvaltning själv ska prioritera för skyfallsanpassningar inom sin egen verksamhetsbudget. I kombination med att det saknas andra styrmedel blir det tydligt hur små utsikterna är att skyfallsplanen skall kunna ge annat än en begränsad institutionell påverkan på kort sikt inom Malmö stad. Däremot har VA SYD, vars huvudsakliga ansvarsområde ligger närmare skyfallsfrågorna, medverkat till en begynnande institutionell förändring, dels genom att ha infört organisatoriska förändringar med anledning av skyfallsplanen,

och dels genom ett förändrat arbetssätt där man numera aktivt tar kontakt med fastighetsägare för att ge råd i skyfallsfrågor.

I Köpenhamn ser processen helt annorlunda ut. Politikerna har tidigt informerats och involverats i skyfallsplaneringen vilket lett till politiskt bindande beslut att genomföra stadens omfattande skyfallsanpassning. Ett viktigt styrmedel i denna process har varit de ekonomiska möjligheter som medfinansieringen medför, vilket flera av de intervjuade menar har varit avgörande för att få politikerna övertygade om att kunna genomföra så genomgripande och långsiktiga åtaganden för skyfallsanpassning av staden som gjorts. I beslutsprocessen har politikerna inte bara antagit förberedda handlingar utan givits möjlighet att sätta sig in i problematiken och ta ställning till utifrån vilken rationalitet skyfallsanpassningen skall genomföras. De alternativ som stod till förfogande var att antingen betrakta skyfallsfrågan som ett mer eller mindre isolerat tekniskt problem, eller att dra nytta av skyfallsproblematiken genom att parallellt med ombyggnad för skyfallsanpassning även förnya den efter-satta stadsmiljön, skapa synergier mellan olika funktioner och sektorer, samt uppfylla en del av stadens sociala målsättningar. De presenterade ekonomiska kalkylerna talade för att kommunen skulle få ut betydligt större fördelar av investeringen ifall man valde det mer omfattande alternativet. Politikerna bestämde sig slutligen för en offensiv inriktning som öppnade möjligheter att nå flera mål samtidigt. Deras val motiverades ytterligare av att både kunna förmedla ett handlingskraftigt intryck gentemot stadens invånare och kunna skapa en kollektiv stolthet genom föresatsen att utveckla innovation i internationell framkant inom urban skyfallsanpassning. Betydelsen av dessa kultur-kognitiva uttryck skall inte underskattas som faktor för att ge det politiska beslutet legitimitet såväl bland invånarna som hos berörda kommunala förvaltningar och organisationer.

Det politiska beslutet gav en tydlig inriktning till förvaltningarna, främst Teknik- och miljöförvaltningens olika sektorer, att påbörja en institutionell anpassning mot en förbättrad tvärsektoriell samverkan. Även om beslutets politiska auktoritet innebär en styrning av tvingande karaktär för berörda förvaltningar så innebär frågans komplexitet och de kommunala förvaltningarnas relativt stora handlingsfrihet att det politiska beslutet

bearbetas av förvaltningarna till att implementeras genom huvudsakligen normativa processer (Scott, 2014: 161). Dessa processer tar sig uttryck genom att det uppfattas påkallat och legitimt att samverka över sektorsgränser så att kontaktvägar, beslutsvägar och interna styrmedel utformas att inte bara möjliggöra utan också premiera tvärssektoriella arbetssätt. Efterhand utvecklas organisatoriska förändringar som gör det möjligt att förverkliga den politiska intentionen. I Köpenhamns fall visade det sig nödvändigt att genomföra en omorganisation med tillsättande av särskilda resurser och bildandet av Center for klimatilpasning, vilket gavs mandat att leda tvärssektoriella processer. Denna organisatoriska enhet utgör ytterligare ett exempel på hur det inrättas en mellan-nivå med förmåga att fylla ut ett glapp, en saknad funktion med möjlighet att samordna sektoriella aktörer. Inrättandet av Center for klimatilpasning visar att det är möjligt att skapa tvärgående passager i kommunens organisatoriska struktur som, trots en fortsatt sektoriell organisation, möjliggör samnyttjande utifrån ett resursperspektiv. Den projektledning för skyfallsanpassning av stadsrum som utgår ifrån Center for klimatilpasning bygger sannolikt vidare på den tvärssektoriella kultur som utvecklats inom arbetsmetoden för områdesförnyelse och tillämpar denna kultur utifrån sitt mandat att samordna de sektorer som berörs

Efterliknande spridningsmekanismer nyttjas gärna i syfte att visa upp innovation och nytänkande inför omvärlden och därigenom också med syfte att skapa stolthet och intern legitimitet. Skyfallsanpassningarna inom Augustenborg respektive Tåsinge Plads har båda givits pilotprojektsstatus som goda exempel. I likhet med Tåsinge Plads har Augustenborg visserligen rönt stor uppmärksamhet både nationellt och internationellt och blivit känt som ett innovativt och lyckat exempel, men trots detta har efterföljelsen inom Malmö i stort sett uteblivit. Att de öppna dagvattenlösningarna inte reproducerats inom andra befintliga bostadsområden med dagvattenproblematik uppges ha flera orsaker; främst dess platsspecifika förutsättningar och finansieringen, men sannolikt också att projektets komplexitet vad gäller såväl genomförande som drift underskattades och därmed inte kunde inordnas i de deltagande organisationernas etablerade arbetsmetoder. Genom att innovationen inte gav upphov till institutionell förändring hos dessa aktörer fick driften anpassas efter vad som var möjligt istället för efter vad som vore

mest lämpligt. Det uttryckta missnöjet hos driftsaktörerna visar att legitimitetsfrågan inte tagits på allvar tidigare i processen. Spridningseffekten hos de påkostade pilotprojekten Tåsinge Plads och Bryggervangen, som lockar besökare från när och fjärran, är ännu för tidigt att utvärdera. Satsningen inom Klimakvarter Østerbro syftade nämligen till att testa och snabbt utarbeta fungerande skyfallslösningar att dels visa upp för omvärlden och dels kunna använda som referens vid stadens vidare arbete med skyfallsanpassning. Inom Center for klimatilpasning är man dock realistiskt återhållsam inför att kunna reproducera dessa pilotprojekt och menar att lika omfattande och påkostade projekt inte kommer att utgöra normalnivån i Köpenhamns fortsatta skyfallsanpassning. Därför skall projekten främst ses som testbäddar för vad som är möjligt att uppnå och för erfarenhetsinhämtning inför en mer reguljär nivå av anpassningsåtgärder. Det är först efter att ett antal av stadens skyfallsprojekt färdigställts som det går att utläsa vilken påverkan som pilotprojekten har givit. Som ytterligare exempel på efterliknande spridning finns skyfallslösningarna inom innergårdarna knutna till Fremtidens gårdhaver med LAR. Skyfallsanpassningen på innergården vid Askøgade syftade till att testa, utveckla och sprida innovation till nytta runt omkring i staden genom erfarenheter vid planering, anläggande och drift. I likhet med områdesförnyelse bygger dessa gårdsförnyelser på en institutionellt etablerad samverkan mellan olika aktörer vilken nu adderats en experimentell och utvecklande dimension. Eftersom gårdsförnyelse berör privatägd kvartersmark är kommunens roll framför allt samordnande och möjliggörande. De ekonomiska resurser som Københavns gårdhaver förfogar över möjliggör dock bara ett fåtal eftersatta innergårdar per år, men dess resultat kan fungera som inspiration även för initiativ med fristående finansiering.

7.2 Styrmedel för planernas genomförande

Malmö och Köpenhamn har genom sina olika typer av styrmedel helt olika förutsättningar att genomföra sina respektive skyfallsplaner. De offentliga styrmedlen innebär en avgörande skillnad i hur kraftfullt kommunerna kan agera och signalerar även skyfallsfrågans betydelse.

Styrmedel i Malmö

Det är uppenbart att skyfallsfrågan har en betydligt mindre tyngd i Malmö än i Köpenhamn. Detta återspeglas inte minst genom att de styrmedel som står till förfogande inte tillhör de mer kraftfulla ekonomiska eller regulativa styrmedlen, vilket i sin tur påverkar möjligheten att styra stadsutvecklingen i en riktning som gynnar skyfallsfrågan. Istället bygger implementeringen av Malmös skyfallsplan uteslutande på information och kommunikation som styrmedel vilket innebär att dess införande i praktiken baseras på frivillighet. Skyfallsplanen utgår ifrån att utbildning av berörda yrkeskategorier skall ge kommunens förvaltningar kunskap och medvetenhet i skyfallsfrågan, vilket förväntas öka hänsynstagandet till skyfallsproblematiken vid stadsplanering samt inför löpande förnyelse av gator och parker. Malmös skyfallsplan vilar på en normativ förväntan om att intern utbildning och information i sig skall ge skyfallsfrågan ökad prioritet i konkurrens med andra sektoriella hänsyn. Informationen förväntas med andra ord skapa den institutionella förändring som behövs för att resurser skall avsättas och budgetar omdisponeras så att skyfallsplanens mål kan uppnås. Insatserna skall ske inom ramen för förvaltningarnas reguljära budgetutrymme, vilket sannolikt leder till förändringar först på längre sikt. Frågan är dock om information som styrmedel är tillräckligt för att skapa skyfallsanpassning i den omfattning som behövs. Grundfrågan handlar nämligen om att säkra tillgång till de ytor i staden som är lämpliga att ta hand om skyfallsvatten vilket behöver ske genom att marken samnyttjas utifrån ett resursbaserat synsätt. Det har redan konstaterats att vare sig den fysiska planeringen eller dess verktyg för genomförande är särskilt väl lämpade för att samordna markägare till samnyttjande av marken så att både kommunal och privatägd mark involveras. I avsaknad av institutionella verktyg för denna samordning återstår att genom andra styrmedel skapa incitament till ett frivilligt samnyttjande av mark som kan gynna såväl det gemensamma skyfallssystemet som den initiativtagande markägaren. Då Sverige för närvarande saknar det ekonomiska styrmedel som medfinansieringen utgör i Danmark behövs andra motiverande och i viss mån kompensatoriska styrmedel.

Utöver utbildnings- och informationsinsatser för att kunna infoga skyfallsfrågan i förvaltningarnas linjearbete tar Malmös skyfallsplan upp

behov av särskilda skyfallsåtgärder för vilka krävs ekonomiska anslag. Frågan om en separat skyfallsbudget är dock ambivalent behandlad där handlingsplanen ser ut att underskatta betydelsen av ekonomiska styrmedel. Istället betonas finansiering genom förvaltningarnas ordinarie budgetutrymme, vilket skapar en konkurrenssituation som riskerar att missgynna stadens skyfallsanpassning. Sektorsrationaliteten tvingar nämligen verksamheterna att hålla hårt i de egna budgetmedlen, medan extra ekonomiskt utrymme och skickligt faciliterad samverkan skulle kunna öppna möjligheter att underlätta samnyttjande av kommunal kvartersmark utifrån ett mer gemensamt perspektiv utan risk att kärnverksamheten belastas.

Styrmedel i Köpenhamn

Köpenhamn har tillsammans med andra danska kommuner genom införandet av medfinansierings-reglerna, 2013, fått till stånd en institutionell förändring som bidrar med styrmedel på flera plan. Dels skapar denna förändring ekonomiskt utrymme för kommunerna att investera i skyfallsinfrastruktur utan att det i hög grad belastar kommunens befintliga budgetutrymme. Dels ges även andra aktörer, alltifrån privata villaägare och bostadsföreningar till kommersiella byggaktörer, incitament att bidra till den gemensamma skyfallsinfrastrukturen genom egna åtgärder inom kvartersmark. Genom va-taxan fördelas skyfallsanpassningens kostnader mellan alla som har nytta av att dagvattensystemet fungerar. Insatserna medverkar till att systemets funktionalitet förbättras så att stadsrum och enskilda fastigheter som är utsatta för översvämningar inte skall fortsätta att drabbas. Medfinansieringen begränsas inte till åtgärder inom den egna fastigheten vilket ger möjlighet att verka gränsöverskridande mellan olika fastigheter där detta visar sig mest lämpligt, samt i gränslandet mellan kvartersmark och allmän platsmark där så är möjligt.

Som ett ytterligare ekonomiskt styrmedel tillämpar HOFOR återbetalning av anslutningsavgiften ifall fastighetsägaren tar hand om allt sitt dagvatten inom fastigheten. Skillnaden mot VA SYD:s avkopplingsbidrag är att den danska återbetalningen uppgår till väsentligt större belopp och därmed kan kompensera en substantiell del av fastighetsägarens kostnader för skyfallsanpassning inom den egna fastigheten. Att helt koppla loss fastigheten från dagvattenservisen för att ta hand om sin

egen dagvattenhantering innebär förstås en viss risk genom ett större fastighetsägaransvar. Om detta ansvar är större i Köpenhamn än vad VA SYD:s avkoppling av stuprören innebär är svårt att avgöra.

Köpenhamns skyfallsplan betonar betydelsen av att göra hela staden redo att ta hand om skyfallsregnvattnet, vilket i sin tur ställer krav på förståelse bland invånarna för nyttan av att ta privata initiativ till anpassningar. Inom ramen för Klimakvarter ingår att sprida kunskap om varför effekterna av skyfall behöver motverkas och hur detta kan ske. Genom de 300 utpekade skyfallsprojekten runt omkring i Köpenhamn har kommunen gått före i att stärka skyfallsfrågan som en viktig komponent inom stadsbyggnad och genom ett antal pilotprojekt ge exempel på hur detta kan ske. Staden är dock beroende av att skyfallsanpassning i hög utsträckning också sker inom kvartersmark. Här har Fremtidens gårdhaver med LAR nyttjats som testbädd för att ta fram exempel på fysiska anpassningar som kan nyttjas i gårdsmiljöer och tomter inom kvartersmark. Förutom medfinansiering som huvudsakligt styrmedel sker även informationsinsatser, rådgivning och kontakter till sakkunnig konsultexpertis genom de så kallade miljöpunkterna runt omkring i Köpenhamn, vilka är kommunens sedan tidigare etablerade lokalkontor för rådgivning till invånarna (intervju med Sisse F. Tjerrild, projektledare Fremtidens gårdhaver, Teknik- og miljøforvaltningen).

Betydelsen av en variation av styrmedel

Sammanfattningsvis kan alltså Köpenhamn uppvisa betydande ekonomiska styrmedel medan Malmö stad och VA SYD är hänvisade till att använda sig av information och kostnadsfri rådgivning som styrmedel för att förmå fastighetsägarna att bistå med att avlasta det gemensamma dagvattenssystemet. Med undantag av det blygsamma avkopplingsbidraget saknar Malmö reella ekonomiska incitament att förmå fastighetsägare till skyfallsanpassning inom den egna tomten.

VA SYD:s skyfallsplanering innebär såväl institutionella som organisatoriska förändringar genom informationssatsningen ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”. Hur permanent insatsen är och hur den kommer att utvecklas är för tidigt att säga men då skyfallsfrågan utgör en väsentlig del av VA SYD:s verksamhet verkar det finnas en institutionell lyhördhet

och en öppenhet för egen och andras innovation. Information, kommunikation och rådgivning är än så länge den arbetsmetod som VA SYD förfogar över. Responsen på VA SYD:s informationsinsatser är än så länge ett visat intresse från fastighetsägarna över de enklare och mindre kostsamma insatser som finns att göra, såsom att installera en backventil på källaravloppet. Grön-blå skyfallsanpassningar i trädgården kräver dock kunskap och tid, vilket gör att dessa prioriteras i mindre grad. (Filling och Iten, 2018: 28ff) Större, skyfallsanpassningar av gemensam karaktär kräver kunnig projektledning och eftersom varje fastighetsägare behöver stå för kostnaderna på egen hand tyder undersökningsresultaten på att det endast finns små utsikter att förmå fastighetsägare som inte själva drabbats att genomföra sådana åtgärder. Ifall avkopplingsresultaten uteblir eller inte når upp till önskade nivåer behöver VA SYD troligen ompröva sin strategi och eventuellt införa mera verksamma styrmedel. Doern och Wilson beskriver att sådana förändringar som betraktas som obekväma först introduceras genom information och valfrihet för att senare förses med ekonomiska styrmedel, vilket i ett senare skede kan övergå i legala styrmedel när medvetenheten och behovet av resultat ökat (i Vedung, 1998: 40). Det verkar oklart om det redan idag är möjligt att införa ekonomiska styrmedel som stärker fastighetsägaransvaret genom att skapa incitament för lokal dagvattenhantering.

För närvarande förekommer emellertid inte något regelverk i vare sig Sverige eller Danmark som skärper fastighetsägaransvaret med förbud och begränsningar för hur mycket dagvatten en fastighet får lämna ifrån sig till det gemensamma ledningsnätet. Sådana begränsningar skulle kunna innebära en regulativ styrning genom maxflöden, eller maxvolym, men skulle också kunna nyttja ekonomisk styrning genom kännbara avgifter på stora dagvattenvolymer i syfte att göra lokalt omhändertagande och olika typer av samnyttjande mer lönsamt. Här finns exempel och erfarenhet att lära av från bland annat Tyskland. Det är inte helt klarlagt om svensk lagstiftning kan stödja ekonomiska styrmedel med utjämning mekanismer med möjlighet att skapa incitament till ett större fastighetsägaransvar. Vattensjälvkostnadsprincip³¹ verkar i varje fall inte vara konstruerad för

---

³¹ Självkostnadsprincipen berör även vattentjänstlagen och baseras på kommunallagen (1991:900), nämligen att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls (SOU 2017:42 : 239f)

att användas som styrmedel med syfte att motverka överkonsumtion. Istället riskerar taxans utformning att medverka till en suboptimering som påminner om den klassiska tragedin att den enskildes vinster, genom ett svagt fastighetsägaransvar, medför kostnader som fördelas på kollektivet, genom större belastning på det offentliga dagvattensystemet. Och när belastningen blir alltför stor uppstår överbelastning på det offentliga systemet vars översvämningar medför kostnader för andra fastighetsägare än de vars utsläpp saknade begränsningar. Suboptimeringen riskerar att leda till att markytor slentrianmässigt hårdgörs för att minimera enskilda fastighetsägares driftkostnader istället för att marken anpassas att omhänderta vattnet lokalt. Styrmedlen kunde i så fall ge incitament för markägarna att betrakta såväl regnvattnet som den egna marken som resurser vars värde skapar nytta såväl för ägaren själv som för andra.

”Min dröm är att ICA Maxi och COOP ska gå ut nationellt och säga att de ska hantera sitt dagvatten från parkeringarna. Tänk om de hade gjort det!” (intervju med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD)

7.3 En skyfallsanpassad stadsmiljö som en gemensam angelägenhet

Båda de studerade städernas skyfallsplaner använder sig av strategin att skydda ledningsnätet från att överbelastas genom att detta kompletteras med skyfallsanpassningar ovan mark inom såväl allmän platsmark som kvartersmark. Det samnyttjande av mark som då skapas gör det möjligt att betrakta det skyfallsanpassade dagvattensystemet utifrån ett allmänningsperspektiv, där städernas tillvägagångssätt ger väsentligt olika bidrag.

Ledningsnätet som bristfällig offentlig resurs

Under normala regnförhållanden har det befintliga ledningsnätet fullt tillräcklig kapacitet för alla anslutna fastigheter. Med utgångspunkt i Ostroms modell kan därmed ledningsnätet beskrivas som en offentlig resurs (public good) där exkludering inte är möjlig och det inte råder någon rivalitet. Att exkludering inte är möjlig betyder i detta sammanhang att ingen fastighet kan uteslutas från att anslutas till ledningsnätet samt att det inte finns någon begränsning i de mängder dagvatten som kan avledas från varje ansluten fastighet. I likhet med många andra of-

fentliga resurser ställs i stort sett inga krav på individuellt ansvarstagande för de dagvattenmängder som fastigheten genererar. I samband med kraftiga skyfall uppnår emellertid ledningsnätet en smärigräns, en tröskel där dess kapacitet temporärt överskrids. Det uppstår då en rivalitet om utrymmet i ledningen vilket enligt Ostroms modell visar att ledningssystemet är olämpligt att fortsätta hanteras som en offentlig resurs. Olämpligheten består främst i den offentliga resursens egenskap av fortsatt obegränsad tillgång för nyttjarna, vilket förvärrar situationen så länge regnet fortsätter. Situationen av överbelastning och rivalitet beskrivs genom Ostroms modell istället som lämpad för en gemensam resurspool. Genom att ständigt behöva hantera en latent rivalitet innehåller gemensamma resurspooler nämligen regler om deltagarnas ansvar och fördelning av resursens utnyttjande. I jämförelse med offentliga resurser kännetecknas gemensamma resurspooler av ett större mått av individuellt deltagande i kombination med styrmedel och kontrollmekanismer som gynnar ett gemensamt ansvarstagande. (jfr. Ostrom, 1990)

Framtidens dagvattensystem som en urban allmänning

Som en effekt av klimatförändringarnas påverkan på nederbördsförhållandena behöver de studerade städernas framtida dagvattensystem klara av större mängder regnvatten och även kunna hantera kraftiga skyfall utan att slås ut på det sätt som hittills skett. De båda städernas strategier för detta går ut på att komplettera det befintliga ledningsnätet med skyfallsanpassningar ovan mark. En central del av dagvattensystemet kommer fortsatt att utgöras av kommunala anläggningar inom allmän platsmark, dels bestående av det konventionella underjordiska ledningsnätet och dels av olika former av nya skyfallsanpassningar företrädesvis inom gatumark och parker. Här ger omvandlingen av Bryggervangen och Tåsinge Plads, men också Söderkullaparken, exempel på den variation av anpassningar som är möjliga inom allmän platsmark när det finns gott om utrymme till förfogande. Inom de delar av staden där allmän platsmark inte medger utrymme för anpassningsåtgärder behövs istället mer komplicerade tekniska lösningar eller en högre grad av skyfallsanpassningar inom kvartersmark.

Om insatserna inom stadens offentliga utrymmen ensamma hade kunnat fylla behoven för skyfallsanpassning så hade dagvattensystemet kunnat

fortsätta som en offentlig resurs på samma sätt som nuvarande lednings-system. Skyfallsplanerna för såväl Malmö som Köpenhamn visar emel-lertid att anpassningsåtgärder inom den allmänna platsmarken inte på långa vägar räcker till för att ta hand om allt regnvatten, utan att det också fordras olika typer av insatser inom kvartersmark. Initialt handlar dessa insatser framför allt om avkopplingar som avlastar ledningssyste-met genom att vatten från hustak tas hand om lokalt istället för att skick-as ut i ledningarna. På så sätt kan en kombination av dagvattenanpass-ningar inom allmän platsmark och på innergårdarna nyttjas både för kvartersmarkens behov att ta hand om sitt regnvatten lokalt och för det vatten som faller på allmänna platser. Detta ömsesidiga samnyttjande mellan allmän platsmark och kvartersmark för att skyfallsanpassa sta-dens ledningsnät bildar en ny sorts dagvattensystem som kan beskrivas i termer av en urban allmänning.

Bild 27. Dagvattensystemet som urban allmänning består av: 1. Det gemensamma ledningsnä-tet, 2. Skyfallsåtgärder inom allmän plats, 3. Skyfallsåtgärder inom privat och kommersiell kvartersmark, 4. Skyfallsåtgärd inom kommunal kvartersmark. Skyfallsåtgärder (2-4) kan ses som ovanmarksdelen i samma dagvattensystem som det underjordiska ledningsnätet, med den skillnaden att anpassningarna ligger inom en mängd fastigheter med olika ägande och är uppförda av olika aktörer.

Samnyttjande av allmän plats och kvartersmark

Den urbana allmänningen uppstår alltså genom det samnyttjande som kommer av att det offentliga ledningsnätet kompletteras med lokal dagvattenhantering inom fastigheter över hela staden för att ta hand om regnvatten från de hustak och hårda ytor som avkopplats ledningsnätet.

Denna form av urban allmänning utgör ett objekt som sammanfogas genom dess funktionella samband men bibehåller ett diversifierat ägande och förvaltning. På så sätt ter det sig annorlunda än de offentliga resurser vars förvaltning övertas av föreningar eller grupper av initiativtagare vilka Lehavi respektive Foster beskrivit som urbana allmänningar (se Lehavi, 2004; Foster, 2011). Snarare finns likheter med de komplexa och socialt mångskiftande system som Foster och Iaione översiktligt anser känneteckna urbana allmänningar, vilka för samman en variation av resurser, funktioner och aktörer (2018: 5). Till skillnad från att enskilda individer går samman för att fysiskt sköta och underhålla ett gemensamt markområde, sätts denna sorts urbana allmänning samman genom att en mångfald av privata och offentliga markområden sammankopplas utifrån en gemensam funktion. Det gemensamma dagvattensystemets funktionalitet vid skyfall är på så sätt beroende av samnyttjandet mellan såväl allmän platsmark som de bidragande fastigheternas avkopplingar och individuella skyfallsanpassningar inom kvartersmark. Detta resursbaserade perspektiv möjliggör ett samnyttjande av mark som förmår korsa fastighetsgränser i en strävan efter att skapa synergier och möta tvärsektoriella gemensamma behov.

Ekonomisk poolning som finansiering av positiva externa effekter

De enskilda skyfallsanpassningarnas anknytning till det gemensamma dagvattensystemet förstärks i Danmark av att kostnaderna för att skyfallsanpassa sin mark kompenseras från va-taxans gemensamma avgiftspott i en sorts ekonomisk poolning av resurser. Den danska medfinansieringen skapar därigenom incitament för fastighetsägarna att göra anpassningar inom sin mark som bidrar till lättnader för ledningsnätet. Genom reglerna om medfinansiering i Danmark avlägsnas det hinder för enskilda fastighetsägare som fortfarande finns i Sverige, nämligen att insatsen för att bidra med förbättrande åtgärder för det gemensamma dagvattensystemet måste bekostas av den aktive markägaren, medan de

passiva åker snålskjuts på de aktivas insatser. Ekonomisk poolning beskrivs av Foster och Iaione som en betydelsefull institution att möjliggöra urbana allmänningar, främst inom områden där annan finansiering är svår att få till stånd (Foster och Iaione, 2018: 6f). Här visar emellertid det danska exemplet att ekonomisk poolning också under fiskala förhållanden, vilket va-taxan utgör, fungerar som ett sätt att uppmuntra initiativtagande till samnyttjande samtidigt som det motverkar gratisåkande. Som kontrast riskerar VA SYD:s kampanj i sin nuvarande form att misslyckas med att förmå fastighetsägare att genomföra avkopplingar i någon större skala eftersom det saknas verksamma styrmedel som motiverar dessa att se sin fastighet som en aktiv del i ett sammanhängande system. Det förefaller naivt att förvänta sig att enbart kunskap skall kunna motverka de välkända problemen som förknippas med gemensamt handlande. Information behöver därför kombineras med incitament i form av styrmedel som förtydligar hur fastighetsägarens åtgärder medför externa effekter, endera negativt genom att belasta ledningsnätet ytterligare genom byggnation och hårdgörande av tomtmark, eller positivt genom att bidra med lättnader för ledningsnätet genom att följa kampanjråden att avkoppla stuprören.

Kommunen som möjliggörande offentlig aktör

Utifrån att ledningsnätet hittills betraktats som en helt och hållet offentlig resurs har varken Malmö eller Köpenhamns kommun vågat ställa krav på fastighetsägarna att ta något större fastighetsansvar för att komma till rätta med skyfallsproblematiken. Nu börjar det däremot bli tydligt hur ansvarsfrågan hanteras olika mellan städerna. Malmös strategi kan beskrivas som ett begränsat kommunalt ansvar genom en så sparsam offentlig insats som möjligt, i kombination med försök att övertyga fastighetsägarna att på frivillig väg ta ett större ansvar för regnvattnet inom sin tomt. Samnyttjandet av mark begränsas på så sätt till att endast avse skyfallsfunktionen och att ske inom allmän platsmark respektive kvartersmark var för sig. Köpenhamn, å andra sidan, tar ett rejält kommunalt ansvar genom att gå in med en kraftfull offentlig investering som med stöd av medfinansieringens möjligheter innebär förmåga att skapa samnyttjande på flera plan. Dels ett samnyttjande inom allmän platsmark som möjliggör flera samverkande funktioner, däribland sociala och ekologiska nyttor, och dels ett samnyttjande med

kvartersmark som involverar flera aktörer. Här blir det tydligt att ansvaret även fördelas till privata och kommersiella fastighetsägare, vilka såväl ges ansvar som ekonomiska möjligheter och incitament att ta ett utökad fastighetsansvar.

Till följd av ansvarsfördelningen mellan Malmö stad och VA SYD ägnar sig Malmö stad främst åt sitt huvudansvar som markägare, nämligen att se över och förebygga konsekvenserna av allvarliga översvämningar inom allmän platsmark. För övrigt gör den institutionella linjestrukturen att skyfallsanpassning inte ses som en särskilt kommungemensam angelägenhet, utan lämnas huvudsakligen till varje förvaltning att själva prioritera. Istället är VA SYD den kommunala aktör i Malmö vars uppdrag i störst utsträckning kan beskrivas som möjliggörande i relation till fastighetsägare och verksamhetsutövare. Dess mandat och handlingsutrymme att ta initiativ till att samordna eller skapa gemensamma skyfallslösningar begränsas dock genom att vara helt taxefinansierade. VA SYD har tolkat sitt mandat till att ge rådgivning och information men har hittills inga ambitioner att samordna fastighetsägare till faktiska insatser.

Köpenhamns kommun har antagit en betydligt mer sammanhållen syn på kommunens roll än Malmö och strävar därigenom efter att uppnå flera övergripande mål med sina investeringar. Förutom huvudmålet att skyfallsanpassa staden vill kommunen även förnya slitna stadsmiljöer, uppnå funktionella synergier mellan kommunala sektorer, samt bidra till att förbättra trygghet, trivsel och andra uttryck för livskvalitet i stadsrummet. Genom inrättandet av Center for Klimatilpasning har kommunen tagit en aktiv roll som möjliggörande offentlig aktör (jfr. Foster och Iaione, 2018: 6f) vilket utgör en betydelsefull faktor i att institutionalisera samordningen mellan de flertal aktörer som krävs för att uppnå de brett gripande målen. Genom att förse projektledarna inom Center for Klimatilpasning med mandat att leda och koordinera stadsrumsförnyelser i samband med skyfallsanpassning har Köpenhamns kommun skapat ett institutionellt verktyg som förmår bryta sektorsrationalitetens tendens att motsätta sig tvärsektoriell samverkan. Rätt hanterad kan denna befo-genhet istället skapa ett momentum för de inblandande att låta den sam-

lade fackkompetensen åstadkomma en önskad utveckling i den komplexa stadsrumsförnyelse som politikerna beslutat om.

Inkluderande stadsutveckling som institutionaliserad process

Till skillnad från Malmö utnyttjar Köpenhamn skyfallsanpassning som verktyg för en inkluderande stadsutveckling. Den förnyelse av stadsrummen som skyfallsanpassningen ger upphov till betonar uttryckligen att processer av invånarmedverkan skall ske i syfte att bidra till att förbättra trygghet, trivsel och andra uttryck för livskvalitet i staden. Även om dessa effekter kan betraktas som en biprodukt till behovet av att skyfallsanpassa staden så utgör de inte desto mindre en politisk förutsättning för att genomföra de stora investeringarna. Frågan om invånarnas medverkan utgör kanske den mest avgörande skillnaden mellan skyfallsstrategierna i Malmö och Köpenhamn på så sätt att Malmö i huvudsak begränsar sin skyfallsanpassning till en teknisk fråga hur vattnet ska hanteras medan Köpenhamn nyttjar behovet av skyfallsanpassningar offensivt genom att söka tvärssektoriella synergier där intresse för invånarnas livskvalitet och medborgerliga engagemang utgör viktiga beståndsdelar.

"Eftersom de gröna anläggningarna kräver mer skötselinsatser så är tanken att de närboendes känsla av lokalt ägarskap ska ge ett större engagemang i platsernas underhåll och skötsel än vad som är vanligt och ska därmed kunna komplettera kommunala skötselinsatser." (föredrag Jan Rasmussen, projektchef vid Center for klimatilpasning, Teknik- og miljøforvaltningen)

Att involvera invånarna i driften av vissa funktioner inom allmänna platser, vore ett uttryck, om än i liten skala, för det experimenterande som Foster och Iaione anger som betydelsefullt för utvecklingen av urbana allmänningar (2018: 6). Köpenhamns kommun använder sig av ett socialt inkluderande perspektiv på stadsrumsförnyelse som tar människors förutsättningar för livskvalitet i stadsmiljön på allvar. Genom att kommunen ger invånare och verksamheter inflytande över utformning och innehåll ges det förutsättningar att skapa tillhörighet till de stadsrum som skall förnyas, vilket anknyter till Borch och Kornbergers syn på urbana allmänningar, där värdet består i att de offentliga rummen befolkas, nyttjas och nöts. Även om ett annat perspektiv betonar de sociala

aspekterna ännu starkare och visar på urbana allmänningar som en gräsrotsrörelse som inte låter sig dirigeras ovanifrån (se bl.a. Bollier och Helfrich, 2012; Müller, 2012) så innebär en lyhörd och möjliggörande kommunal stadsutvecklingsprocess ändå en skillnad för invånarnas förutsättningar att nyttja stadsrummen. Denna inkluderande och möjliggörande form av stadsrumsutveckling kan beskrivas som en urban allmänning, i processform. Dess syfte är att ge de boende och verksamma i stadsdelen ett större inflytande över sin närmiljö, för att på så sätt skapa och ge utrymme för en mängd värden som inte kan uppnås genom en centralstyrd kommunal förvaltning.

Analysen har här beskrivit hur det skyfallsanpassade dagvattensystemet som objekt kan betraktas som en urban allmänning. Exempelen från Köpenhamn visar att det finns tydliga drag i den strategi av deltagande som valts som ligger nära det Foster och Iaione beskriver när de understryker värdet av att en variation av aktörer bidrar genom delande, samverkan och koordination, att kommunen stödjer eller medverkar som en möjliggörande offentlig aktör samt att det finns en öppenhet för ett experimentellt, iterativt och anpassningsbart förhållningssätt som tillåts att utvecklas och förbättras efterhand (Foster och Iaione, 2018: 6). Inte minst komplexiteten i att som offentlig aktör agera möjliggörande genom att involvera stadens invånare i konkreta frågor om innehåll och utformning av den offentliga miljön, samt den experimentella dimensionen. En väsentlig skillnad mot tidigare bilder av urbana allmänningar är dock här att kommunen som möjliggörande aktör inte har för avsikt att dra sig tillbaka och lämna ifrån sig förvalterskapet över de allmänna platserna, utan ser som sin uppgift att garantera kontinuiteten av det som uppnåtts genom en fortsatt kommunal förvaltning.

8. SAMNYTTJANDE PÅ GRÄNSEN MELLAN OFFENTLIGT OCH PRIVAT

I detta avslutande kapitel diskuteras forskningens resultat med utgångspunkt i forskningens syfte och besvarande av forskningsfrågorna. Kapitlet inleds med två aspekter av samnyttjande som bidrar till förståelsen för urbana allmänningar. Därefter diskuteras samnyttjandets möjligheter utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv samt samnyttjandets hinder utifrån ett kommunalt institutionellt perspektiv.

8.1 Urbana allmänningar som objekt och process

Genom att samnyttjande av mark både relaterar till nyttjandet av markresurserna som objekt och till en process av gemensamt handlande och delaktighet har det varit möjligt att använda allmänningsteorier tillsammans med institutionell teori för att öka kunskapen om samnyttjandets förutsättningar. Det empiriska materialet har medverkat till att kunna beskriva två olika former av samnyttjande i termer av urbana allmänningar.

8.1.1 Objekt: Det skyfallsanpassade dagvattenssystemet

Det nätverk av skyfallsanpassningar som skapas inom såväl allmän platsmark som kvartersmark förutsätter att mark kan samnyttjas för att ta emot regnvatten vid skyfall. Det allmänna ledningsnätet är nämligen beroende av dessa skyfallsanpassningar ovan mark för att inte fortsätta att översvämmas vid skyfall. Just detta koordinerade samnyttjande av markområden i olika ägo för det gemensamma syftet att bilda ett sky-

fallsanpassat dagvattensystem kan beskrivas som en urban allmänning. Denna form av urban allmänning utgör ett objekt som sammanfogas genom dess funktionella samband men bibehåller diversifierat ägande och förvaltning. I Danmark har institutionella förändringar möjliggjort medfinansiering av de enskilda anpassningsåtgärderna genom ekonomisk poolning från va-taxan, vilket stärker bilden av att dagvattensystemet i sin funktionella helhet betraktas som en gemensam resurs av allmänningsskäraktar.

Likheten mellan denna typ av urban allmänning och en gemensam resurspool består i att nyttjandet av marken har större betydelse än dess ägande. Samnyttjande innebär på så sätt att nyttja resurser inom annans mark för funktioner som går att kombinera med befintligt nyttjande. Skillnaden består i att deltagarna i fallet med dagvattensystemet bistår med anpassningar för att förbättra det gemensamma systemet som de kan dra nytta av vid skyfall, medan gemensamma resurspooler i första hand innebär att deltagarna kan hämta ut (bevattning, fisk, ängsbete etc.) från den gemensamma resurspoolen enligt institutionellt antagna principer.

Avhandlingen visar att samnyttjande av mark utifrån ett resursbaserat synsätt kan komma att i hög grad påverka den kommunala förvaltningen av gemensamma resurser. Dels genom den samverkan mellan kommunen och andra aktörer som krävs för att upprätthålla ett gemensamt system där kommunen i väsentliga delar saknar självständig kontroll, men där den trots detta gör sig beroende av att de samverkande parterna tar sitt respektive ansvar. Dels genom att kommunen behöva skifta fokus från ett alltigenom sektoriellt och förvaltningsbaserat perspektiv till att anta mer av ett resursbaserat perspektiv som tillåter större komplexitet. Vinsten kommer att kunna utgöras av alla det resursbaserade perspektivets möjligheter, men på bekostnad av den totala kontroll som en centralstyrd kommunal förvaltning vant sig vid att besitta. Det empiriska materialet antyder att de båda kommunerna antagit ganska olika positioner på denna punkt. Medan Malmö behåller sin kommunala kontroll genom att fokusera på den tekniska frågan och nöjer sig med att skapa en arbetsfördelning med VA SYD, drar sig inte Köpenhamn för att inkludera flera aktörer, samordna olika intressen och tillåta en relativt stor

grad av komplexitet genom den stadsrumsförnyelse man samtidigt åtar sig att genomföra.

Förutom samnyttjande av mark för att ordna skyfallsfunktionerna har pilotprojekten på Østerbro även utformats efter invånarnas uttryckta behov av platser för rekreation, lek och sociala möten i den offentliga stadsmiljön, vilket bidrar till en ytterligare nivå av samnyttjande och ett nytt perspektiv på urban allmänning, nämligen en kommunal process av invånarmedverkan.

8.1.2 Process: Invånarmedverkan utvecklar stadsrummen

Litteraturen om allmänningar och urbana allmänningar innehåller i olika grad en social dimension där de båda allmänningstyperna kännetecknas av interaktionen människor emellan. Logiken utgår ifrån att människor och deras behov uppmärksammas och att förvaltningen av de gemensamma resurserna inte består av någon byråkratisk centralstyrning utan av samverkan mellan enskilda människor med nära anknytning till det som ska förvaltas. Därför kan inte allmänningar enbart beskrivas av den gemensamma resursen som *objekt*, utan utgörs i olika grad även av den *process* genom vilken den gemensamma resursen skapas eller upprätthålls och där delaktighet utgör en central del. Den danska stadsrumsförnyelsen visar att möjligheten till samnyttjande inom allmän platsmark föranleder en inkluderande process av invånarmedverkan, vilken syftar till att, som en sorts positiv extern effekt till stadsrumsförnyelsen, medvetet tillföra stadsrummet sociala värden. Exempelvis stimulerar olika sorters mötesplatser socialt umgänge i olika former, vilket stärker känslan av tillhörighet till den egna stadsdelen och samhörighet med andra invånare, vilket i sin tur genererar sociala värden som trivsel, trygghet och andra kännetecken på livskvalitet. Denna invånarmedverkan utgör tydliga uttryck för allmänningen som process även om själva objektet, stadsrummet, mycket väl kan fortsätta räknas som offentlig resurs under kommunal förvaltning.

En annan aspekt av livskvalitet återspeglas genom det perspektiv som beskriver urban allmänning som den stämning och atmosfär som kan upplevas i olika delar av staden. Utifrån denna förståelse av urban allmänning förökas värdet av stadens gemensamma resurser genom att sta-

dens rum nyttjas och befolkas utifrån logiken att människor dras till platser där människor finns. Denna mer sinnliga beskrivning av urban allmänning kan hävdas uppstå som resultat av positiva externa effekter från såväl allmän platsmark som kvartersmark, vilket gynnas av en mer resursbaserad syn på staden.

8.2 Samnyttjandets möjligheter utifrån ett stadsbyggnadsperspektiv

Denna forskning har som utgångspunkt sökt förtydliga samnyttjandets möjligheter men även försökt identifiera dess hinder och svårigheter. Sammanfattningsvis kan möjligheterna sägas vara förknippade med ett pragmatiskt perspektiv på stadsrummet där marken och i viss mån även regnvattnet utgör en resurs för gemensamma lösningar, medan svårigheterna i huvudsak betraktats utifrån ett institutionellt perspektiv där organisatoriska och institutionella strukturer skapar hinder.

Forskningen visar att det är möjligt att samordna markutnyttjande inom allmän platsmark så att de sektoriella intressena inte konkurrerar utan istället finner synergier genom ett samnyttjande av det begränsade utrymmet. Köpenhamns kommun motiveras av en ekonomisk rationalitet när samnyttjandet och den tvärsektoriella samverkan förväntas leda till kostnadsmässiga fördelar jämfört med konventionella sektorsindelade insatser. Detta kan dels ske genom den samordnade planeringens ökade effektivitet vid stadsrumsförnyelse och dels genom att ansvaret för förvaltningskostnaderna delas mellan flera aktörer istället för att enbart belasta en sektor.

I Köpenhamn uttrycks kombinationen av samordning, samnyttjande av mark och samverkan ge möjligheter till en förbättrad funktionell integration i stadsrummet med intentionen att stadsrummet ska upplevas hänga ihop bättre. Eftersom allmänna platser redan innehåller ett flertal sektorsspecifika funktioner kan en mer medveten samordning dem emellan ge upphov till kombinationer av nyttjanden som ger tydliga synergier. Dessutom skapar möjligheten till samnyttjande av mark utrymme att planera för ytterligare nödvändiga funktioner som passar att komplettera olika stadsrum med.

Även gränslandet mellan allmän platsmark och kvartersmark kan ge utrymme för betydelsefulla funktionella synergier, vilka genom sin tillgänglighet inte bara skulle kunna komma kommunen och markägarna till del utan även andra aktörer. Det fordras dock ett experimentellt prövande av institutionella strukturer för att kunna anlägga en funktion av ett kombinerat gemensamt och enskilt intresse över gränsen mellan allmän platsmark och kvartersmark. På liknande sätt behövs institutionellt nytänkande för att låta ett markområde växla mellan allmän platsmark och kvartersmark över dygnets timmar för att finna pragmatiska lösningar på nutida urbana behov.

Ett resursbaserat synsätt ser samnyttjande av mark som ett verktyg att åstadkomma synergier, inte minst genom att uppmuntra positiva externa effekter. Dessa önskvärda sidonyttor är inte begränsat till att endast ske inom allmän platsmark utan kvartersmark kan vara lika lämpad att bidra till stadens gemensamma kvaliteter. För att detta ska ske kan den förvaltningsbaserade logiken behöva överbryggas genom att incitament i form av styrmedel införs där merkostnaden för att åtgärder som skapar gemensamma nyttor i någon mån kan kompenseras. Karaktären av en genuin extern effekt riskerar förvisso att försvinna så snart kompensation ges, men det hindrar inte den eftertraktade nyttan att uppfylla sin funktion. Slutligen noteras att positiva externa effekter inte behöver bestå i utrymmeskrävande funktioner, utan kan påverka upplevelsen av stadsrummet på olika sätt; genom estetiska och arkitektoniska kvaliteter, växtlighet, fågelsång eller den verksamhet som lokalerna i gatuplan hyrs ut till.

Studierna från Köpenhamn visar att de sociala värden som kommunen hoppas ska kunna utvecklas genom en medveten invånarmedverkan kan leda till ett flertal positiva externa effekter. Genom att invånare ges inflytande över planeringen av de offentliga rum som utgör en del av deras vardagsliv skapas inte bara fysiska förändringar som upplevs som förbättringar, utan de fysiska förändringarna kan, i bästa fall, som positiv extern effekt leda till ett förändrat socialt beteende i ett närområde med större interaktion och därmed ökad tillit mellan människor. Kommunen hoppas genom processer av medinflytande kunna skapa en känsla av ägarskap hos de boende till stadsrummen i deras närhet, vilket

bygger en tillhörighet till grannskapet som i sin tur kan leda till en vilja att ta väl hand om de offentliga platserna. För att ta reda på om kommunens intentioner verkligen lyckats i ett längre perspektiv krävs dock ytterligare empirisk undersökning.

8.3 Hinder för samnyttjande utifrån ett kommunalt institutionellt perspektiv

Utifrån de hinder av olika svårighetsgrad som framkommit av intervju-materialet har dessa indelats i tre huvudsakliga teman med koppling till organisatoriska och institutionella strukturer: ett snävt sektorsperspektiv, en strikt uppdelning mellan offentlig och privat mark samt den roll som offentliga styrmedel spelar för att hindren skall kunna motverkas.

8.3.1 Det snäva sektorsperspektivet

Forskningen visar att samnyttjande är beroende av en aktiv samverkan mellan aktörer, vilket gynnas av tillitsfulla relationer. Dessa förutsättningar står i kontrast till sektorsperspektivets rationalitet som strävar efter enkla och renodlade förhållanden, vilket inom kommunal verksamhet syftar till att vidmakthålla en förutsägbar sektoriell uppdelning av linje-verksamheter. Utifrån ett snävt sektorsperspektiv innebär all samverkan som inte syftar till att uppnå verksamhetens specifika mål en komplexitet som är svår att placera in i verksamhetsstrukturen. Sektorsrationalitetens undvikande av komplexitet tenderar att leda till ett suboptimerat utnyttjande av kommunala markresurser vilket motverkar och skapar hinder för sådana typer av samhällsutmaningar som behöver hanteras genom planering utifrån ett helhetsperspektiv.

Det motsatsförhållande som råder mellan dessa båda rationaliteter skapar behov av aktörer och metoder med förmåga att möjliggöra tvärsektoriell samverkan. Den empiriska jämförelsen visar att det inte räcker med den formella fysiska planeringen för att skapa samordning av gemensamma frågor inom ett större område, såsom skyfallsanpassning och annat samnyttjande av mark. Medan Malmö bygger vidare på en sektoriell rationalitet, arbetar Köpenhamn istället med mellannivåer av planering och samordning som på kortvarig projektbasis träder in för att samordna sådana aktörer som berörs. Genom projektledningsenheten Center for klimatilpasning har Köpenhamns kommun på organisatorisk väg gjort

det möjligt att arbeta tvärssektoriellt med skyfallsanpassning och samtidig stadsrumsförnyelse trots att den kommunala sektorsstrukturen bibehålls. Fördelarna med detta tvärssektoriella arbetssätt består i de effektivitetsvinster som ges av den projektledande funktionens möjlighet att inta ett helhetsperspektiv så att de deltagande aktörerna kan samordnas och de olika sektorernas insatser i stadsrummet kan koordineras. Till skillnad från det vanligare alternativet med sektorsvisa mindre insatser blir det nu möjligt att anta ett resursbaserat perspektiv på markens användning och dessutom involvera stadsdelens invånare och verksamhetsutövare i stadsrummens utformning, eftersom dessa nu kan ge respons på nyttjandet av stadsrummet som helhet och inte bara på sektorsvisa insatser.

8.3.2 Den strikta uppdelningen mellan offentlig och privat mark

Förvaltningsperspektivets strikta avgränsningar försvårar att det utvecklas ett funktionellt utbyte mellan enskilda och gemensamma resurser, vilket förhindrar de möjligheter som resursperspektivet ger att dra nytta av stadens sammanlagda markresurser. Den strikta uppdelningen mellan allmän platsmark och kvartersmark innebär att kvartersmarken hindras att bidra till stadens gemensamma funktioner, även om detta hade varit lämpligt och praktiskt möjligt.

Samnyttjande av mark förutsätter ett resursbaserat synsätt, vilket intar ett annorlunda perspektiv på hur marken kan nyttjas jämfört med den förvaltningsbaserade synen, men är ändå möjlig att i viss utsträckning kombineras med denna. Forskningen visar nämligen hur förvaltningsperspektivets regulativa institutionella hållning kan nyanseras och tolkas olika strikt. Alltifrån en monofunktionell hållning, där mark som i anspråkstagits för ett ändamål anses som upptagen, till en hållning som istället ser förbättringar och synergivinster med att marken inom fastighetens gränser ges en eller flera ytterligare funktioner. I den senare hållningen har den förvaltningsbaserade synen utökats med ett resursbaserat perspektiv. Den förvaltningsbaserade logiken når dock inte längre än fastighetens administrativa indelning tillåter. Samnyttjande över fastighetsgränser liksom mellan allmän platsmark och kvartersmark bygger uteslutande på en resursbaserad logik och ställer krav på överenskom-

melser eller gemensamt handlande. Det privata ägandets institutionella struktur fokuserar inte bara på det enskilda ägandet utan betonar också ett exklusivt nyttjande av den ägda marken, vilket utgör ett centralt hinder för samnyttjande av mark. Samnyttjande och ett resursbaserat synsätt motsätter sig inte äganderätten men gör, i likhet med gemensamma resurspooler, anspråk på att skapa en institutionell förändring, eller variation, av det exklusiva nyttjandet.

Forskningen uppmärksammar att det finns ett glapp inom de formella processerna för fysisk planering där frågor om resursutnyttjande på ett mer övergripande plan inte förmår att fångas upp. Den detaljerade planeringens geografiska och innehållsliga begränsningar samt planprocessens tidspress gör att det saknas möjligheter att behandla frågor om samnyttjande av mark och ett resursbaserat perspektiv genom planprocessen. Nästa skala av fysisk planering blir alltför övergripande för att kunna behandla frågor om resursutnyttjande på en detaljerad nivå. Planering för samnyttjande av mark förutsätter nämligen att flera parter involveras. Förutom de ursprungliga partsintressena som utgörs av kommunens planmyndighet på den ena sidan och berörda fastighetsägare på den andra, kan även invånare, verksamhetsutövare och andra aktörer med intresse eller behov av att kunna nyttja mark i det aktuella området behövas för att utveckla ett samnyttjande av befintliga resurser. Genom att den formella fysiska planeringen huvudsakligen avser att tillgodose de båda partsintressena riskerar stadens övriga aktörer att gå miste om mängder av värden som annars hade kunnat utvecklas inom platsen och för dess grannskap. För att fylla glappet i den fysiska planeringen finns behov av planeringsmetoder som utgör mellanformer. Genomförandeinriktade planeringsprocesser över ett specifikt geografiskt område i form av områdesförnyelser kan vara en sådan metod. En annan berör den samordning av sektoriella intressen som Köpenhamn siktar emot inom ramen för stadsrumsförnyelserna. Här skapas möjlighet till ett pragmatiskt förhållningssätt där invånare och omkringliggande fastigheters ägare bjuds in att föreslå hur de offentliga stadsrummen i deras närhet ska kunna utformas till att ges förbättrade gemensamma nyttor och medverka till ett upplevt ägarskap hos de närboende.

Genom att fysisk planering resulterar i strikta gränsdragningar på en plankarta kan planeringsperspektivet å ena sidan beskrivas som tydligt förvaltningsbaserat. Å andra sidan avser planeringsperspektivet att värna och samordna gränsöverskridande behov, nyttor och funktioner i enlighet med en resursbaserad logik, samt avväga motstående intressen som präglas av såväl förvaltningsbaserad som resursbaserad logik. Denna dubbelhet hos den fysiska planeringen kommer även till uttryck genom den pendelrörelse över tid som sker mellan det enskilda intressets perspektiv respektive de allmänna eller gemensamma intressenas perspektiv. (Strömgren, 2007; Zakhour och Metzger, 2018). Fysisk planering medför styrmedel i form av planer som avgränsar markanvändningar, vilket för närvarande försvårar för samnyttjande och flerfunktionalitet utifrån ett resursbaserat nyttjande av marken. Det hindrar dock inte att den fysiska planeringens tyngdpunkt framöver kan komma att förskjutas mot resursperspektivet genom att pendelrörelsen återigen rör sig emot de allmänna och gemensamma intressena.

Kommunen uppträder i dubbla roller genom att dels utöva centralstyrd förvaltning av allmänna platser och dels bjuda in till seriöst menad dialog för ökat invånarinflytande över stadens offentliga rum. Kommunens drivkraft att bedriva rationell, kostnadseffektiv förvaltning av allmän platsmark hämmar och hindrar emellertid utvecklingen av sådana positiva externa effekter som inte gynnas av storskalighet och reproducerbarhet, utan istället bygger på en småskalig och social rationalitet med förmåga att beakta den lokala kontexten. Denna rationalitet gör det möjligt att generera positiva externa effekter genom sociala värden som är betydelsefulla för livskvaliteten i det lokala grannskapet. Eftersom den kommunala förvaltningen inte är kapabel att själv producera dessa värden har lokalt inflytande och invånarmedverkan börjat värderas inom stadsplaneringen. Detta gör att den kommunala planeringen på sina håll är beredd att samverka med invånarna i syfte att möjliggöra dessa positiva externa effekter. Det uppstår då ett dilemma mellan driftens storskaliga ekonomiska rationalitet och stadsplaneringens strävan efter att skapa socialt välfungerande stadsdelar, vilket behöver hanteras på ett institutionellt plan.

8.3.3 Betydelsen av styrmedel

Kommunen har utifrån sitt perspektiv av att se till staden som helhet intresse av att i vissa frågor motivera enskilda aktörer till att se sig som en del av staden och därigenom finna det värt att bidra till gemensamma lösningar som kan innefatta samnyttjande. Till sin hjälp har kommunen en uppsättning styrmedel, dels för att samordna de sektoriella kommunala verksamheterna mot kommungemensamma mål, och dels för att åstadkomma förändringar som föreslagits av stadens invånare och näringsverksamheter. Som preliminära slutsatser av forskningen kan sägas att de styrmedel som nyttjas behöver motsvara den logik som uppfattas vara relevant och motiverande hos den grupp av aktörer som styrmedlet riktas emot. Hos de självständiga förvaltningarna, vilka bland annat präglas av sektoriell budgetstyrning, riskerar utbildningsinsatser och frivilliga prioriteringar att vara otillräckliga för att skapa förändring och åstadkomma samnyttjande av mark för syften som inte berör den egna verksamheten. Ekonomiska styrmedel, däremot, slår an den ekonomiska rationalitet som präglar sektorslogiken och kan därmed enklare implementeras. I relation till såväl privata som kommersiella fastighetsägare är information och rådgivning nödvändigt för att dessa ska kunna ta initierade beslut inom fackområden som de inte kan förväntas behärska. Däremot utgör frivilligheten en försvårande faktor att åstadkomma en bred uppslutning i att genomföra insatser som kostar pengar och kräver engagemang. I Köpenhamn är det tydligt att medfinansieringens möjligheter till ekonomisk poolning, tillsammans med information och rådgivning, bildar styrmedel som ger incitament och förutsättningar att inom såväl allmän plats som kvartersmark skapa förbättringar som gynnar det gemensamma. På så sätt nyttjas det offentliga styrmedlet både för att åstadkomma gemensam nytta och för att motivera individuella initiativ, vilka genom samnyttjande kan kombineras med individuell nytta utan att riskera gratisåkande. Styrmedlets utformning låter nämligen även passiva fastighetsägare vara med och betala för de gemensamma förbättringar som va-huvudmannen, kommunen och de aktiva fastighetsägarna åstadkommer. För Malmös del är det troligt att det ekonomiska styrmedel som va-taxan utgör tillsammans med information som styrmedel skulle kunna åstadkomma beteendeförändring hos delar av de anslutna fastigheterna om va-taxans nivåer istället nyttjas som incitament att minska mängden regnvatten till ledningsnätet.

Med tanke på att både Sverige och Danmark har kommunalt planmonopol så är det anmärkningsvärt hur otillräckligt själva planeringsverktyget ser ut att vara som styrmedel för att genomdriva skyfallsanpassning i tillräcklig omfattning. Även skyfallsplanens kraftlöshet som styrmedel är slående trots att skyfallsplanering måste anses vara ett grundläggande urbant behov av gemensam karaktär. Det intryck som ges är att kommunerna medvetet låtit bli att skapa skärpa i ett av sina kraftfullaste styrmedel, den kommunala planeringen. Kanske finns en osäkerhet kring att nyttja den detaljerade planeringen med dess juridiskt bindande verkan eftersom kommunerna ännu inte hunnit skaffa sig tillräckligt detaljerad kunskap om var och hur skyfallsinsatserna skall ske. Såväl detaljplaner som lokalplaner är ju strängt reglerade till sitt innehåll vilket kan förklara att planverktyget upplevs trubbigt med avseende på skyfallsfrågor. Även om den detaljerade planeringen hade utgjort ett lämpligt styrmedel så hade planändringar i stor skala inom stadens bebyggda delar troligen inte varit ett realistiskt alternativ för att tvinga fram skyfallsanpassning inom kvartersmark, eller ens för att utöka utrymmet för allmän platsmark i syfte att skapa skyfallsanpassningar uteslutande inom kommunal mark.

Med denna utgångspunkt framstår överenskommelser om samnyttjande av lämplig kvartersmark istället som en betydligt mer framkomlig och kostnadseffektiv väg. Samnyttjande inom kvartersmark där kommunen är inblandad förutsätter dock troligen att den kommunala institutionella principen att endast utföra investeringar inom kommunal mark behöver omprövas. Trots att Danmarks medfinansieringsregler har skapat en självfinansiering av skyfallsanpassningar inom sådan kvartersmark där markägaren själv tar initiativ, har kommunen fortfarande lika små möjligheter i Köpenhamn som i Malmö att erbjuda markägare ytterligare incitament att tillåta samnyttjande för skyfallsanpassningar inom kvartersmark. Genom att arbeta aktivt med att skapa positiva externa effekter i samband med samnyttjande av kvartersmark skulle incitament i form av kompensatoriska kommunala investeringar istället kunna ses som ett ekonomiskt styrmedel.

Fysisk planering inom en större skalnivå än den detaljerade planeringens är också möjlig som ett verksamt styrmedel. Även om dess formella status

inte är juridiskt bindande så kan planeringen ändå göras stark genom att planen kompletteras med sidoavtal. Inom nya planområden, där kommunen säljer mark, står markanvisningsavtal till förfogande som ekonomiskt styrmedel att skapa skyfallsanpassningar inom kvartersmark. För planläggning där endast exploateringsavtal kommer på fråga står inte möjligheten till tvingande insatser inom kvartersmark till buds, men eftersom byggaktörerna behöver bekosta skyfallsanpassningar inom allmän platsmark skulle kommunen teoretiskt sett ändå kunna nyttja exploateringsavtalet som ett styrmedel genom att skyfallsanpassning inom den egna fastigheten skulle medföra kostnadslättnad och eventuellt kunna ske till en lägre kostnad. Alternativt betraktas regnvattnet som en resurs som tillför mervärden till exempelvis gårdsmiljöerna, vilket motiverar fastighetsägaren till mindre utsläpp till ledningsnätet. Denna strategi, att nyttja vattnet som en resurs, är ju genomgående vid förnyelsen av innergårdar i Köpenhamn och utgör även VA SYD:s argument för skyfallsanpassning baserat på samnyttjande inom tomtmark. Den slutliga frågan är i vilken utsträckning de diskuterade styrmedlen kan gälla samnyttjande även för andra gemensamma ändamål än skyfallsanpassning.

8.4 Avslutning

Som avslutning reflekteras här över nyttjande av teori, metod samt uppslag för fortsatt forskning.

Den centrala frågan om samnyttjandets möjligheter och hinder gick inledningsvis ut på att försöka utläsa huruvida hindren överstiger möjligheterna och ifall detta förhållande skulle kunna förklara varför samnyttjande av mark inte tillämpas i större utsträckning än det gör idag. En sådan sorts kalkyl har dock varken visat sig vara enkel att utföra eller till särskilt stor hjälp. Istället ger den empiriska jämförelsen mellan de båda städerna insikter i att det mycket väl går att samnyttja mark för olika funktioner utifrån befintliga förhållanden men att vare sig styrmedel eller organisatoriska och institutionella strukturer medverkar till att göra det intressant för aktörerna.

Med fallstudiens jämförande metod har jag kunnat visa hur likartade frågor bemöts på helt olika sätt städerna emellan, vilket tydliggjort att kommunernas handlingsutrymme inte är särskilt begränsat. Tvärtom ges

utrymme för innovation och institutionell förändring trots de likartade institutionella ramar som lagstiftning och organisatorisk sektorsrationalitet ger. Genom jämförelsen blir det tydligt vilken betydelse det får att använda sig av politiska drivkrafter och politisk beslutskraft för att skapa de styrmedel och institutionella mellannivåer som krävs för att samordna kommunala verksamheter utifrån ett gemensamt fokus.

Avhandlingens nyttjande av teorier om urbana allmänningar har förtydligat att stadsmiljön inte bara består av de offentliga platserna omgärdade av byggnader inom kvartersmark, utan i väsentlig omfattning även utgörs av den privata kvartersmarken och den påverkan genom externa effekter som denna ger. Genom allmänningsperspektivet tydliggörs potential till ömsesidigt utbyte mellan gemensamma och enskilda resurser, vilket bland annat kan förverkligas genom att samnyttja mark. Detta utbyte innebär ett gränsöverskridande mellan allmän platsmark och kvartersmark, vilket får en alltför strikt åtskillnad dem emellan att framstå som ett otidsenligt hinder.

Allmänningsperspektivet ger näring åt uppfattningen att stadens gemensamma rum och resurser inte endast är en kommunal angelägenhet, utan att dessa även kan gynnas av invånarnas deltagande på olika sätt. Avhandlingen exemplifierar detta genom att dels aktivt och medvetet uppmuntra positiva externa effekter, som i exemplet med det skyfallsanpassade dagvattensystemet, och dels genom att lyfta fram betydelsen av invånarnas medverkan i att utveckla stadsrummens funktioner. Utifrån de möjligheter som samnyttjande ger begränsas nämligen inte stadsrummen till att enbart fylla de endimensionella markanvändningar som en konventionell stadsplanering skapar, utan invånarnas medverkan kan även bidra med funktioner för inkluderande sociala aktiviteter, vilket kan skapa en bestående upplevelse av trygghet, trivsel och tillhörighet till de egna kvarteren. Avhandlingen bearbetar på så sätt urbana allmänningar som forskningsfält genom att skapa länkar mellan flera av dess teoretiska inriktningar.

Genom att använda mig av teorier om urbana allmänningar för en infrastrukturfunktion har jag kunnat bidra till att bredda bilden av en urban allmänning från att avse en gemensam resurs i kommunal eller gemensam ägo, till att även inkludera de individuella bidrag till resursens funktion

som sker inom en mångfald av enskilda fastigheter. Denna typ av urban allmänning utgör på så sätt en komplex sammansättning av delar i olika ägo, men med ett otvetydigt funktionellt samband. Intrycket av en urban allmänning förstärks ytterligare av att delarnas finansiering möjliggörs genom ekonomisk pooling. Slutligen förutsätter den nödvändiga och mycket centrala frågan om markåtkomst att samnyttjande av mark kan ske, vilket kan få betydelse för fortsatta studier av urbana allmänningar.

Forskningsresultaten visar att det inom området skyfallsanpassning finns en stor potential för kvartersmarken att bidra med positiva externa effekter, vilket leder till antagandet att skyfallsanpassning bara är en av flera möjliga funktioner att samnyttja kring. Det kan vara värt att utforska vidare om det möjligtvis är i gränslandet mellan det privata och det gemensamma, där allmän platsmark möter kvartersmark, som samnyttjande och flerfunktionalitet har sin största potential att bidra med nytta för såväl enskilda som gemensamma behov i staden.

Under arbetets gång har forskningen visat på ytterligare frågor som kan motverka samnyttjande och som jag inte har haft tid att fördjupa mig i inom ramen för denna forskning. Ett centralt ämne rör vilka begränsningar som new public management inom kommunal förvaltning kan medföra för det experimentella utvecklandet av nya metoder att dra nytta av invånarnas medverkan och urbana allmänningar i olika former. Vidare finns juridiska frågor att studeras närmare, exempelvis de juridiska konsekvenserna av ett mer ingående samnyttjande inom den betydelsefulla gränszonen mellan kvartersmark och allmän platsmark. Även de juridiska förutsättningarna för hur samnyttjande av privatägd mark skall kunna äga rum utan att kränka den privata egendomsrätten, och vice versa, hur samnyttjande av offentliga ytor för mer enskilda ändamål kan ske utan att allvarligt inskränka på syftet med allmänna platser.

Hur som helst har ämnesområdets aktualitet gång på gång blivit bekräftat under forskningsstudierna, nämligen att frågan om samnyttjande sannolikt kommer att vara av central betydelse i ett nära förestående framtidsperspektiv. I takt med att brist på utrymme, tilltagande klimatförändringar och krav på stärkt invånarmedverkan blir allt mer kännbart, kommer frågan om hur vi använder marken i våra städer att växa i betydelse.

LITTERATURFÖRTECKNING

Litteratur

- BÄCKLUND, P. och MÄNTYSALO, R., 2010. Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice -the case of Finland. *Planning Theory*, Vol. 9, Nr. 4, s. 333–350.
- BOLLIER, D. och HELFRICH, S., 2012. The Commons as a Transformative Vision. *The Wealth of the Commons*. D. Bollier och S. Helfrich, red., s. xi–xix.
- BORCH, C. och KORNBERGER, M., 2015. *Urban commons: Rethinking the city*. Urban Commons: Rethinking the City. Routledge.
- BOYDELL, S. och SEARLE, G., 2013. Understanding Property Rights in the Contemporary Urban Commons. *Urban Policy and Research*.
- BUCHT, M., 2006. Markanknutna gemensamma nyttigheter - doktorsavhandling i fastighetsteknik. KTH, Stockholm.
- BURAWOY, M., 1998. The Extended Case Method. *Sociological theory*, Vol. 16, Nr. 1.
- CITY OF COPENHAGEN, 2011. *Copenhagen Climate Adaptation Plan*. Copenhagen, Denmark.
- CITY OF COPENHAGEN, 2016. *Copenhagen Climate Projects –Annual Report 2016*. Copenhagen.
- CRESWELL, J.W., 2014. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Fourth edi. Thousand Oaks: SAGE

Publications, c2014.

- DAVEY, B., HELFRICH, S., HOESCHELE, W., och VERZOLA, R., 2012. The Abundance of the Commons? *The Wealth of the Commons*. D. Bollier och S. Helfrich, red., s. 102–110.
- DELSHAMMAR, T., HUISMAN, M., och KRISTOFFERSSON, A., 2004. *Uppfattningar om öppen dagvattenhantering i Augustenborg, Malmö*.
- DEMSETZ, H., 1967. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, Vol. 57, Nr. 2, s. 347–359.
- DMI, 2011a. Skybrud over København [internet]. Tillgängligt: www.dmi.dk/nyheder/arkiv/nyheder-2011/07/skybrud-over-koebenhavn-anden-udgave/.
- DMI, 2011b. Skybruddet i København en smagsprøve paa fremtidens klima [internet]. Tillgängligt: www.dmi.dk/nyheder/arkiv/nyheder-2011/07/skybruddet-i-koebenhavn-en-smagsproeve-paa-fremtidens-klima/.
- DYRHOLM NIELSEN, D.A., 2015. Københavnske klimaløsninger skal kopieres i New York. *Politiken*, 2015-11-30.
- EULER, J., 2016. Commons-creating Society: On the Radical German Commons Discourse. *Review of Radical Political Economics*, Vol. 48, Nr. 1, s. 93–110.
- FILLING, J. och ITEN, S., 2018. Stormwater Governance -commoning in Rostorp, Malmö: practicing shared responsibility in stormwater governance. Malmö University.
- FLYVBJERG, B., 1998. *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago : Univ. of Chicago Press, 1998.
- FLYVBJERG, B., 2010. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *SAGE Qualitative Research Methods*.
- FOSTER, S.R., 2011. Collective Action and the Urban Commons. *Notre Dame Law Review*, Vol. 87, Nr. March, s. 57–184.
- FOSTER, S.R. och IAIONE, C., 2018. Ostrom in the City: Design Principles and Practices for the Urban Commons. *Routledge Handbook of the*

Study of the Commons (forthcoming).

- FREDRICSSON, C. och SMAS, L., 2013. *En granskning av Norges planeringssystem -Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv*. Stockholm.
- FRISCHMANN, B.M., 2007. Infrastructure Commons in Economic Perspective. *First Monday*, Vol. June 4.
- FRISCHMANN, B.M., 2008. Environmental Infrastructure. *Ecology Law Quarterly*, Vol. 35, s. 151–178.
- HARDIN, G., 1968. The tragedy of the commons. The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science (New York, N.Y.)*, Vol. 162, Nr. 3859, s. 1243–8.
- HARVEY, D., 2013. *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*. Verso.
- HEDLUND EDT, G. och MONTIN EDT, S., 2009. *Governance på svenska*. Stockholm : Santérus Academic Press Sweden, 2009 (Tyskland).
- HELFRICH, S., 2012. Common Goods Don't Simply Exist -They Are Created. *The Wealth of the Commons*. D. Bollier och S. Helfrich, red., s. 61–67.
- HESS, C., 2008. Mapping the New Commons. Syracuse University.
- HINRICHSSEN, D., 2016. Copenhagen Prepares. *Scandinavian Review*, Nr. Spring, s. 40–49.
- HOFSTAD, H. EDT, SAGLIE, I.-L. EDT, och HANSSSEN, G.S. EDT, 2015. *Kompakt byutvikling: muligheter og utfordringer*. Oslo : Universitetsforl. , 2015.
- HURON, A., 2015. Working with Strangers in Saturated Space: Reclaiming and Maintaining the Urban Commons. *Antipode*, Vol. 47, Nr. 4, s. 963–979.
- IGNATIEVA, M., 2017. *Alternativ till gräsmatta i Sverige -från teori till praktik*. Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet.
- JAMES, R. och FIMBO, G.M., 1973. *Customary Land Law of Tanzania*. Dar

es Salaam: East Africa Publishing Bureau.

JULSTAD, B., 1998. *Fastighetsindelning och markanvändning*. Stockholm: Norstedt Juridik AB.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2004. *44 Fælles Gårdeanlæg -En undersøgelse af deres tilblivelse og funktion*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2009. *Københavns Klimaplan*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2012. *Københavns kommunes skybrudsplan 2012*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2013. *Københavns første klimakvarter, vision, baggrund og projekter*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2014. *Projektbeskrivelse for Bryggervangen og Skt. Kjelds Plads*.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2015a. *Klimatilpasnings og investeringsredegørelsen del 1*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2015b. *Københavns første klimakvarter*. København.

KØBENHAVNS KOMMUNE, 2016. *Fremtidens Gårdhave ved Askøgade*.

KÜNNEKE, R. och FINGER, M., 2009. The governance of infrastructures as common pool resources. *Fourth Workshop on the Workshop (WOW4)*. Bloomington.

KVALE, S. och BRINKMANN, S., 2014. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Tredje upp. Studentlitteratur.

VAN LAERHOVEN, F. och OSTROM, E., 2007. Traditions and Trends in the Study of the Commons. *International Journal of the Commons*, Vol. 1, Nr. 1, s. 3–28.

LÄNSSTYRELSEN I SKÅNE, 2015. *Markhushållning i planeringen - Jordbruksmarken i Skåne*.

LAUESEN, T., 2015. *Midlertidighed som strategi for borgerdeltagelse*. København.

- LEHAVI, A., 2004. Property rights and local public goods: Toward a better future for urban communities. *The Urban lawyer*, Vol. 36, s. 1–98.
- LINEBAUGH, P., 2008. *The Magna Charta Manifesto -liberties and commons for all*. Los Angeles: University of California Press.
- LITTLE, R.G., 2005. Tending the infrastructure commons: ensuring the sustainability of our vital public systems. *Structure and Infrastructure Engineering*, Vol. 1, Nr. 4, s. 263–270.
- MALM, A., HORSTMARK, A., JANSSON, E., LARSSON, G., MEYER, A., och UUSIJÄRVI, J., 2011. *Handbok i förnyelseplanering av VA-ledningar : Rapport nr 2011-12*.
- MALMÖ STAD, 2008. *Dagvattenstrategi för Malmö*. Malmö.
- MALMÖ STAD, 2016. *Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö*. Malmö stad.
- MALMÖ STAD, 2017a. *Skyfallsplan för Malmö*. Malmö stad.
- MALMÖ STAD, 2017b. *Förstudierapport Söderkulla etapp 1*.
- MALMÖ STAD, 2018. *Handlingsplan för skyfallsåtgärder i Malmö stad (version för beslut)*.
- MCGINITY, R. och SALOKANGAS, M., 2014. Introduction: ‘embedded research’ as an approach into academia for emerging researchers. *Management in Education*, Vol. 28, Nr. 1, s. 3–5.
- MILJØSTYRELSEN, 2017. Spildevandselskabers finansiering af klimatilpasning [internet]. www.klimatilpasning.dk.
- MINISTERIET FOR BY BOLIG OG LANDDISTRIKTER, 2013. *Byfornyelsesatlas DK2*. København.
- MÜLLER, C., 2012. Practicing Commons in Community Gardens: Urban Gardening as a Corrective for Homo Economicus. *The Wealth of the Commons*. D. Bollier och S. Helfrich, red., s. 219–224.
- NIGHTINGALE, A.J., 2011. Beyond Design Principles: Subjectivity, Emotion, and the (Ir)Rational Commons. *Society & Natural Resources*, Vol. 24, Nr. 2, s. 119–132.

- NORD, B., 2018. Malmö skaffar skyfallsalarm. *Stadsbyggnad*, Vol. #6, s. 20–21.
- NORTH, D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- OLSON, M., 1965. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.
- OSTROM, E., 1990. *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*. Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1990.
- OSTROM, E., 2000. Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*.
- OSTROM, E., 2003. How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action. *Journal of Theoretical Politics*.
- OSTROM, E., 2009. *Allmänningen som samhällsinstitution*. Arkiv.
- PARKER, P. och JOHANSSON, M., 2011. The uses and abuses of Elinor Ostrom's concept of commons in urban theorizing. *International Conference of the European Research Association (EURA)*.
- PARKER, P. och SCHMIDT, S., 2016. Enabling urban commons.
- PEATIE, L., 2001. Theorizing Planning: Some Comments on Flyvbjerg's Rationality and Power. *International Planning Studies*, Vol. 6, Nr. 3, s. 257–262.
- ROSE, C., 1986. The Comedy of the Commons: Custom, Commerce, and inherently Public Property. *The University of Chicago Law Review*, Vol. 53, Nr. 3, s. 711–781.
- RYDIN, Y., 2013. *future of planning : Beyond growth dependence*. Bristol : Policy Press, 2013.
- SCOTT, R., 2014. *Institutions and Organizations*. Fourth. Stanford: SAGE Publications Inc.
- SMHI, 2014. FN:s klimatpanel, Sammanfattning för beslutsfattare, Effekter, anpassning och sårbarhet. *Klimatologi*, Nr. 7.

- SOU 2017:42, u.å. *Vem har ansvaret? Betänkande från Klimatanpassningsutredningen*. Stockholm, Sverige.
- STAHRÉ, P., 2008. *Blue-green fingerprints in the city of Malmö, Sweden*. Malmö: VA SYD.
- STIGLITZ, J.E., 2000. *Economics of the Public Sector*. Third. New York/London: W.W. Norton & Co.
- STRÖMGREN, A., 2007. Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005. Uppsala Universitet.
- SUCHMAN, M.C., 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, Nr. 3, s. 571–610.
- VEDUNG, E., 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. *Carrots, Sticks & Sermons*. M.-L. Bemelmans-Videc, R.C. Rist, och E. Vedung, red., s. 21–58.
- VICTORIN, A. och SUNDELL, J.-O., 1999. *Allmän fastighetsrätt*. Tredje upp. Stockholm: JURE.
- YIN, R.K., 2013. *Case study research : design and methods*. London : SAGE, cop. 2014.
- ZAKHOUR, S. och METZGER, J., 2018. From a "Planning-Led Regime" to a "Development-Led Regime" (and back again?): The Role of Municipal Planning in the Urban Governance of Stockholm. *disP - The Planning Review*, Vol. 4, Nr. 54.4, s. 46–58.
- ÅBERG, A., 1953. *När byarna sprängdes*. LTs förlag.

Lagstiftning och offentliga utredningar

- 1973:1149, 1974. *Anläggningslag*.
- 2006:412, 2007. *Lag om allmänna vattentjänster*.
- 2010:900, 2011. *Plan- och bygglag*. Sverige.

SOU 2017:42 *Vem har ansvaret? Betänkande från Klimatanpassningsutredningen*, Miljödepartementet

Lov om byfornyelse og udvikling af byer, LBK nr 1256 af 07/12/2005

Lov om planlægning, LOV nr 388 af 06/06/1991

Intervjuer

Intervjuer 2017-10-17, 2018-05-09, 2019-04-04 med Pär Svensson, skyfallstrateg, Fastighets- och gatukontoret, Malmö stad

Intervju 2017-12-19 med Karin Nilsson, projektledare för skyfallsanpassning av Söderkullaparken, Fastighets- och gatukontoret, Malmö stad

Intervju 2018-01-16 med Henriette Berggreen Nguessan, projektledare inom Klimatilpasning på Teknik- og miljøforvaltningen, Københavns kommun

Intervju 2018-02-22 med Kristina Hall, skyfallsstrateg och programledare för ”Tillsammans gör vi plats för vattnet”, VA SYD

Intervju 2018-03-01 med Bertil Johansson, f.d. samhällsplanerare och utredare, stadsbyggnadskontoret, Malmö stad

Intervju 2018-03-16 med René Sommer Lindsay, projektledare för de offentliga platserna inom Klimakvarter Østerbro/områdesförnyelsen Sankt Kjelds, Teknik- og miljøforvaltningen, Københavns kommun

Intervju 2018-03-20 med Sisse Fassio Tjerrild, projektledare vid Københavns Gårdehaver, Teknik- og miljøforvaltningen, Københavns kommun

Intervju 2018-04-05 med Drilon Iberdemaj, biträdande enhetschef för lokalplaneringen inom grundskoleförvaltningen, Malmö stad.
Intervjuare Ola Mattisson.

Intervju 2018-04-16 med EvaLena Cronhamn, f.d. enhetschef vid LIMA, fastighets- och gatukontoret, Malmö stad. Intervjuare Ola Mattisson.

Intervju 2018-04-18 med Thomas Lundquist, t.f. biträdande gatudirektör, Gatukontoret, Malmö stad. Intervjuare Ola Mattisson.

Intervju 2018-05-03 med Lykke Leonardsen, programledare Gröna stadslösningar, Teknik- og miljøforvaltningen, Köpenhamns kommun

Föredrag

Föredrag 2019-05-07 av Jan Rasmussen, projektchef vid Center for Klimatilpasning, Teknik- og miljøforvaltningen, Köpenhamns kommun

Gruppsamtal vid workshop:ar

Gruppsamtal 2016-10-26 vid workshop med tjänstepersoner inom Malmö stads olika förvaltningar, *se workshop 1 under metodkapitlet.*

Gruppsamtal 2018-05-09 vid workshop inom Malmö stads förvaltningar om samnyttjande med avseende på skyfallsanpassning, *se workshop 2 under metodkapitlet.*

Internetsidor i urval

Klimakvarters hemsida innehåller offentligt material som projektet producerat med länkar till ytterligare internetsidor
<http://www.klimakvarter.dk>

Hemsidan för VA SYD:s program ”Tillsammans gör vi plats för vatt-net” innehåller information om skyfallsarbetet i Malmö ritat mot allmänheten och verksamheter <https://platsforvattnet.vasyd.se/>

I den täta staden råder hård konkurrens om tillgången till mark. Många behov gör anspråk på utrymme och skapar intressekonflikter. Det handlar om byggnader för olika ändamål, gatumark, bilparkering, idrott, skolgårdar, växtlighet, rekreation, enskilda och allmänna ledningar m.m. Dessutom numera även behov av att anpassa städerna för pågående och väntade effekter av ett förändrat klimat. Intressekonflikterna skapar inte bara konkurrens mellan enskilda och gemensamma funktioner utan även mellan kommunala verksamheter vilka noga hävdar sina sektoriella behov.

Avhandlingen belyser genom fallstudier av skyfallsanpassning möjligheter och hinder att samnyttja marken i den täta staden, d.v.s. att inom samma markområde skapa utrymme för flera parallella funktioner. Då forskningens fokus ligger på samnyttjande av mark för gemensamma ändamål betonas kommunens agerande och möjlighet till påverkan genom institutionella förändringsprocesser och offentliga styrmedel. Men samnyttjande för gemensamma ändamål skapar också möjligheter att öka invånarnas deltagande i utvecklingen av staden, vilket anknyter samnyttjande av mark till urbana allmänningar.

ISBN 978-91-7877-086-1 (tryckt)

ISBN 978-91-7877-087-8 (pdf)