

Flexibla detaljplaner

och mångfald i användning av byggnader och lokaler



Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Summerande slutsatser	3
Uppdraget	6
Näringslivets behov	7
Analys	8
Serviceinriktad myndighetsutövning	9
Flexibla detaljplaner med näringslivsfokus	9
Lämplighetsprövning i detaljplan.....	10
Planbestämmelser för mångfald i byggnader.....	11
Parkeringsbehov i detaljplaner.....	13
Markvärdering av kommunal mark i detaljplaner	14
Slutsatser	16
Medverkande	19
Källor	19

Sammanfattning

Tillväxtkommissionen lyfter i sin slutrapport att villkoren för företagande i samtliga delar av näringslivet är väsentliga om tillväxten ska spridas och ge avtryck i hela staden. En viktig faktor för entreprenörskapets potential enligt kommissionen är tillgången till lokaler och utrymme för att testa bärkraften i olika verksamheter, i olika delar av staden. En annan aspekt som lyfts är hur en lokals användning kan förändras i takt med ett företags utveckling, från exempelvis småskalig reparation och produktion till försäljning, eller möjligheten för småskaliga start-ups att finnas i en del i bostaden.

I juni 2024 beslutade kommunfullmäktige att uppmana stadsbyggnadsnämnden att utifrån det småskaliga näringslivets behov utreda frågan om flexibla detaljplaner och mångfald i användning av byggnader och lokaler. Målgruppen, som kommissionen pekat ut, är små och medelstora företags- och entreprenörers lokalhyresbehov. Fokus ligger därför på befintlig och ny stadsmiljö med blandad stad och småskaliga verksamhetsområden.

Summerande slutsatser

I Tillväxtkommissionens slutrapport identifieras ett behov av flexiblare detaljplaner för att främja mångfald för näringslivet i användningen av byggnader och lokaler. En sådan flexibilitet i detaljplaner innebär att byggnader som i första hand är avsedda för bostäder eller kontor också får en juridisk möjlighet att innehålla lokaler som kan användas i högre grad av det småskaliga näringslivet och entreprenörer.

Flexibiliteten ställer initiala krav på byggnadskonstruktionen så att eventuella störningar och risker minimeras, exempelvis får inte buller från ett småskaligt entreprenörskap påverka bostäder negativt. Det kan också påverka reglering av våningshöjder och fönstersättning så att byggnaden är förberedd även för denna verksamhet. Ju fler olika användningsområden som en byggnad ska kunna användas till ju fler krav på byggnadens utformning tillkommer, vilket medför ökade byggkostnader som i sig påverkar hyresnivåerna. För det småskaliga näringslivet och entreprenörskapet är fastighetsägarens val av hyresnivåer för lokaler troligen ett större hinder än detaljplanernas möjligheter och begränsningar.

Flexibla detaljplaner innebär olika saker för fastighetsägare som hyr ut lokaler och näringslivet som hyr lokaler. Ju mer specifik en planbestämmelses användningskategori avgränsas till, desto mindre möjligheter ges för fastighetsägarens innovationsförmåga. Erfarenheter i bygglovsskedet visar att det oftast behövs styrande krav i detaljplaner för att lokaler för verksamheter ska komma till stånd i bebyggelsens bottenvåningar. Eftersom det oftast av fastighetsekonomiska skäl blir bostäder i bottenvåningar som tillåter både bostäder och verksamheter.

En byggnads ekonomiska värde påverkas av vilka användningar som tillåts i byggnaden. Bostäder (B), centrumverksamhet (C) och kontor (K) ger olika grader av högt värde medan verksamheter (Z) och industri (J) ger ett lägre ekonomiskt värde. Genom att exempelvis både tillåta småskaliga verksamheter (Z) i bottenvåningen och centrumverksamhet (C) ökar fastighetens ekonomiska värde, taxeringsvärde och skatt. Ju fler attraktiva användningsområden som tillåts i en byggnad desto högre blir troligen lokalhyrorna, då dessa sätts utifrån den användning som tål högst hyra.

För att skapa förutsättningar för start-ups och testbäddar för det småskaliga entreprenörskapet och verksamheter behövs lokaler med lägre hyra. Genom att i omvandlingsområden både bevara befintliga byggnader och begränsa andelen byggnad som kan användas för bostäder, kontor och centrumverksamhet kan de marknadsmässiga hyrorna hållas nere för det småskaliga näringslivet. Dock riskerar detta att lokalerna i stället står tomma om fastighetsägaren inte vill hyra ut till de hyresnivåer som detta småskaliga näringsliv klarar betala.

Enligt Plan- och bygglagen ska en detaljplan vara tydlig och får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Det är därför viktigt att vara varsam med hur omfattande detaljplanerna regleras och att planbestämmelserna är tydliga och väl motiverade. Grannarna till byggnationen ska kunna förutse vilken typ av byggnad och innehåll som kommer att byggas. Detaljplaneringen ska också vara likvärdig, rättssäker och oberoende av handläggare och fungera robust och långsiktigt.

I en detaljplaneprocess behöver många olika intressen och önskemål hantera och prövas, som exempelvis hur det som exploitören vill bygga kan fungera tillsammans med översiktsplanens mål och långsiktiga planeringsinriktning. För att sammanväga detta idag ger både Malmö stads översiktsplan, som är vägledande för den efterföljande plan- och byggprocessen, och Malmö stads riktlinjer för bottenvåningar stöd för hur mångfald i byggnader och lokaler kan möjliggöras och säkras i detaljplaner.

Malmö stad strävar efter att kunna tillgodose och möjliggöra olika behov genom detaljplaner som medger flera olika funktioner. Malmö stads planeringsinriktning är att använda bottenvåningarna i byggnader i stor utsträckning för olika verksamheter och funktioner, då detta bidrar till att göra stadens gatumiljö attraktiv och trygg. När det inte är lika viktigt att säkerställa lokaler kan mer tillåtande bestämmelser användas. Flertalet detaljplaner har därmed viss flexibilitet medan andra begränsar andelen av byggnader som får användas för bostäder, kontor och centrum till förmån för det småskaliga näringslivet och verksamheter lokalbehov och hyresnivåer.

Malmö stad arbetar efter principen att detaljplaner ska styra det som är viktigt, men i övrigt vara tillåtande och flexibla. I Malmö stads detaljplaner används en kombination av användnings- och egenskapsbestämmelser för att uppnå olika önskvärda effekter. Användningsbestämmelserna anger vilka funktioner som är tillåtna i en byggnad, som exempelvis bostäder, kontor, centrum, vård, småskaliga verksamheter eller industri. Egenskapsbestämmelserna bestämmer hur något ska utformas, utföras eller om en funktion ska finnas i en särskild del av en byggnad, som exempelvis högre våningshöjd i bottenvåningen och publika dörr och fönsterpartier.

Det är de platsspecifika förutsättningarna som avgör graden av reglering och vilka användningar som är lämpliga på platsen så att en hållbar stadsutveckling som bidrar till jämlikhet, kvalitet och klimat kan uppnås. Varje plats har unika förutsättningar och behöver ses i ett större sammanhang.

Uppdraget

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2020 att inrätta en tillväxtkommission för ett inkluderande och hållbart Malmö. Arbetet inleddes i mars 2021 och slutrapporten, STK-2023-602, överlämnades i maj 2023 till kommunstyrelsen. I rapporten lyfts behovet av att utveckla mer flexibla detaljplaner och främja en mångfald i användningen av byggnader och lokaler för näringslivets behov. Detta enligt kommissionen för att bättre anpassa stadsplaneringen till näringslivets föränderliga behov och förutsättningar, underlätta för näringslivet och bidra till en dynamisk stadsmiljö. *Mot denna bakgrund beslutade kommunfullmäktige i juni 2024 att uppmana stadsbyggnadsnämnden att, i samverkan med andra berörda nämnder, utreda frågan om flexibla detaljplaner och mångfald i användning av byggnader och lokaler.*

Tillväxtkommissionens fokus är satsningar på det småskaliga näringslivet där inte högre utbildning krävs för att kunna etablera nya företag och följduppdraget är riktat mot denna målgrupp. Tillväxtkommissionen understryker särskilt vikten av att småföretagare och entreprenörer har tillgång till lokaler där det finns möjlighet att testa och utveckla idéer. Eftersom över 90 procent av Malmös företag har färre än tio anställda är behovet av lättillgängliga och anpassningsbara lokaler stort. Flexibla detaljplaner kan, enligt slutrapporten, också bidra till innovation, resurseffektivitet och stödja Malmös hållbarhetsmål genom att möjliggöra för näringslivet att återanvända befintliga byggnader anpassade till nya användningsområden för näringslivet. Sammanfattningsvis pekar Tillväxtkommissionen på behovet av en planeringsstrategi som möjliggör ökad flexibilitet och mångfald i byggnaders användning, vilket kan stärka entreprenörskap, innovationsförmåga och hållbar stadsutveckling.

Stadsbyggnadsnämndens kommunfullmäktigeuppdrag omfattar att utifrån det småskaliga näringslivets behov, utreda frågan om flexibla detaljplaner och mångfald i användning av byggnader och lokaler. Fokus är befintlig och ny stadsmiljö med blandad stad och småskaliga verksamhetsområden. Målgruppen är små och medelstora företags- och entreprenörers lokalhyresbehov baserat på kommissionens inriktning.

I uppdraget ingår inte, utifrån kommissionen, att utreda det fastighetsägande näringslivets behov eller behovet av kunskapsintensiva kontor, lokaler för skrymmande, storskaliga eller störande verksamheter och inte heller hur nya industri- och verksamhetsområden kan utvecklas. Inte heller ingår det fria kulturlivets behov av lokaler eller hur stadens egna lokaler, som skola, förskola och dylikt, kan samutnyttjas med andra verksamheter.

Näringslivets behov

Malmö har utvecklats från en stad med ett näringsliv som dominerats av industri, till en stad som alltmer domineras av kunskapsintensiva tjänstebranscher och med flera framväxande teknik- och innovationsbaserade startup-bolag. Malmö har ett livskraftigt näringsliv med en god tillväxt, med flera stora företagsetableringar under senare år. Det privata näringslivet i Malmö har vuxit med hela 62 procent, vilket är 10 procentenheter mer än i Stockholm och Göteborg, enligt Tillväxtkommissionens slutrapport (2023). Samtidigt har Malmös befolkning vuxit kraftigt och en stor del av invånarna kommer från andra länder. Idag är Malmö en global stad med 186 nationaliteter i befolkningen. En betydande delar av Malmös befolkning står utanför arbetslivet, särskilt de med låg utbildningsnivå har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Malmös arbetslöshet på runt 12%, är en högre nivå än i riket. Tillväxtkommissionens uppdrag ska bidra till Malmös fortsatta utveckling och skapa goda förutsättningar för såväl tillväxt i näringslivet i Malmö som för Malmöborna, vad gäller sysselsättning och möjlighet till ekonomisk självförsörjning. Det behövs därför enligt Tillväxtkommissionen satsningar på det småskaliga näringslivet, där inte högre utbildning krävs för att kunna etablera nya företag och uppdraget är riktat mot denna målgrupp.

Det aktuella uppdraget baseras på ett av de 54 förslag som Tillväxtkommissionen i Malmö presenterade i sin slutrapport inom fem huvudområden: näringsliv och entreprenörskap, arbetsmarknad, utbildning, kommunal verksamhet och organisation samt internationella (Köpenhamn/ Danmark och norra Tyskland) relationer. Inom området kommunal verksamhet och organisation identifierades i Tillväxtkommissionens slutrapport ett behov av flexibla detaljplaner för att främja mångfald för näringslivet i användning av byggnader och lokaler. Tillväxtkommissionen lyfter att om tillväxten ska spridas och ge avtryck i hela staden är villkoren för företagande i samtliga delar av näringslivet väsentliga. Detta då en viktig faktor för entreprenörskapets potential är tillgången till lokaler och utrymme att testa bärkraften i olika verksamheter i olika delar av staden.

En annan aspekt som lyfts av kommissionen är hur en lokals användning kan förändras i takt med ett företags utveckling, från exempelvis småskalig reparation och produktion till försäljning samt möjligheten för småskaliga start-ups, som en del i bostaden. Kommissionen belyser att näringslivet bör ta tillvara och återbruka befintliga byggnader i högre grad i stadsmiljön och behovet av att kunna behålla billiga lokaler för näringslivet vid stadsomvandling. Det finns också ett behov av tillfälliga företagsetableringar och testbädds- och demonstrationsmiljöer i staden.

Malmö stads nya näringslivsprogram lyfter också att det är viktigt med ett snabbt kommunikationsflöde som förenklar det komplexa samt ger stöd och vägledning kring hur olika regelverk fungerar och vad lämplighetsprövningen i detaljplaner och bygglov innebär. Näringslivsprogrammet lyfter även att kommunen prioriterar utvecklingen av en mer serviceinriktad och effektiv myndighetsutövning samt planerar för att ge utrymme för stadens diversifierade näringsliv i staden. Implementeringen av det nya näringslivsprogrammet i stadens olika nämnder och förvaltningar kommer än mer bidra till att stimulera företagstillväxt och jobbskapande i Malmö. Uppföljning av näringslivsprogrammet sker kontinuerligt och rapporteras till politiken.

Analys

Malmö stad har en god ambition för att utveckla näringslivets förutsättningar. Stadens gällande och kommande strategiska styrdokument ger förutsättningar och prioriterade inriktningar för stadens näringslivsutveckling. Ett aktivt serviceinriktat och professionellt myndighetsarbete bedrivs inom stadsbyggnadsnämnden, med ambitionen att bidra till en god tillväxt och näringslivsutveckling. Detta arbete förbättras kontinuerligt i samarbete med berörda nämnder.

Flexibla detaljplaner innebär olika saker för fastighetsägare och näringslivet som hyr lokaler. Om en lokal kan användas till många olika användningsområden ökar konkurrensen när den ska hyras ut. Byggnadens fastighetsekonomiska värde och därigenom hyresnivåerna påverkas också av en större tillåten funktionsblandning. En byggnad ska också alltid klara störningskraven för den mest känsliga användningen som tillåts i byggnaden. Byggnadskonstruktionen behöver anpassas för mer publika bottenvåningar och ta höjd för att minimera störningarna mellan den mest störande tillåtna användningen och den mest känsliga användningen. Vissa användningar är inte alls lämpliga i samma byggnad eller i samma kvarter och kan då behöva annan "buffertverksamhet" som störningsskydd. Kulturljudzonen i Sofielund är ett exempel på där kultur- och fritidsverksamhet används som buffert mellan störande industri och bostäder.

Serviceinriktad myndighetsutövning

Eftersom över 90 procent av Malmös företag har färre än tio anställda och dessa entreprenörer inte dagligdags kommer i kontakt med stadsbyggnadets lagstiftning och regelverk är Sveriges bygg- och planprocessen både abstrakt och komplicerad materia för denna grupp. Flertalet entreprenörers första kontakt med detaljplaner är när de söker bygglov för en ombyggnation eller annan lokalutveckling och då ska tolka om deras åtgärd är förenlig med befintlig detaljplan. Ibland kan det vara svårt att avgöra, framför allt i äldre detaljplaner, om en åtgärd är förenlig med detaljplanen eller inte. Detta gör att det inom denna näringslivsgrupp ofta finns osäkerheter kring vilka möjliga förändringar av en lokals användningsområde som tillåts inom befintlig detaljplan. På Malmö stads kontaktcenter finns därför rådgivningsfunktionen *företagslots*, som hjälper blivande och befintliga företag. Funktionen har funnits på kontaktcenter sedan år 2019 men växlades upp till två heltidsanställda projektledare år 2022.

Företagslotsen arbetar i nära samarbete med stadskontorets etableringsteam med näringslivsutvecklare, och stadsbyggnadskontorets bygglovshandläggare samt representanter från andra förvaltningar och enheter som företag behöver komma i kontakt med.

Flexibla detaljplaner med näringslivsfokus

Flexibla detaljplaner skapar robusta och förändringsbenägna bebyggelsestrukturer som möjliggör långsiktig hållbar utveckling och ger utrymme för innovation och mångfald, som tillåter exempelvis flera användningsområden (bostäder, handel, kontor, kultur etc.). Detta kan innebära att detaljplanen tillåter flera användningsområden inom samma byggnad, möjliggör olika utformningar av bebyggelse eller möjliggör förändrad användning under olika tidsperioder. Genom att använda en kombination av planbestämmelser kan exempelvis en kontorsbyggnad tillåtas bli bostäder eller en kulturverksamhet kombineras med kommersiell användning. Lämplighetsprövningen måste dock ske utifrån den känsligaste verksamheten som detaljplanen tillåter, som bostad.

Lämplighetsprövning i detaljplan

Detaljplaner är ett viktigt styrinstrument för regleringen av kommunens mark- och vattenanvändning, för att säkra en effektiv markanvändning och för att säkerställa stadens gestaltungs krav utifrån platsens förutsättningar. Lämplighetsprövningen, utifrån plan- och bygglagen, är central för att bedöma om en viss markanvändning är lämplig med hänsyn till bland annat hälsa, säkerhet och miljö samt riksintressen och andra skyddsaspekter. Detaljplanerna måste också vara förenliga med andra relevanta lagar, som Miljöbalken och Kulturminneslagen, för att inte skapa oönskade målkonflikter.

Tydlighetskravet i lagstiftningen behöver också uppnås. Alla planbestämmelser som används i en detaljplan måste ha stöd i plan- och bygglagen och i Boverkets föreskrifter om detaljplan. Det innebär att planbestämmelser måste ha stöd i lagen och vara tydligt formulerade för att undvika tolkningstvister. Enligt plan- och bygglagen får samtidigt inte en detaljplan vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. De grundläggande kraven på miljöhänsyn, funktionalitet, estetik och hållbarhet ska uppfyllas.

Detaljplanen får inte vara så vag att det blir svårt att göra en rättssäker och korrekt bedömning vid lämplighetsprövningen. Det finns rättsfall där detaljplaner blivit upphävd för att de har varit för flexibla och därmed omöjliga att uttolka vad som blir resultatet vid ett genomförande. Planens syfte är grunden för de planbestämmelser som kommunen väljer att ange i detaljplanen. Det är angeläget att planbestämmelserna är varsamma med hur omfattande reglering de innehåller och att dessa är väl motiverade.

Om olika användningar med olika känslighetsgrad ska möjliggöras, t ex bostäder och kontor/centrum, krävs att kraven för bostäder som den känsligaste användningen uppnås i hela byggnaden. Detta kan leda till en dyrare exploatering och dyrare hyror, jämfört med om planförslaget inte innehåller bostäder och bara behöver uppfylla Naturvårdsverkets krav på markmiljö för mindre känslig markanvändning och inte ta hänsyn till fasadnivåer för buller. Utifrån miljöbalken gäller oftast att en bostad lätt kan göras om till kontor men ett kontor kan inte lika lätt göras om till en bostad. En grundskola kan lätt göras om till en gymnasieskola men en gymnasieskola kan inte lika lätt göras om till en grundskola, då grundskolor lyder under andra krav på friitor än gymnasieskolor. Om man ska tillåta exempelvis centrumändamål på alla bottenvåningar så kan andra krav behöva ställas jämfört med bostäder (på exempelvis ventilation, takhöjd med mera), vilket kan leda till dyrare exploatering och dyrare lägenheter.

Malmö har en begränsad marktillgång och har också behov av verksamhetsområden för skrymmande, storskaliga eller störande verksamheter samt miljöpåverkande verksamheter. I vissa av dessa miljöer, som exempelvis Norra hamnen, kan det vara olämpligt att också tillåta näringslivets små och medelstora entreprenörer eftersom det riskerar att begränsa den storskaliga och miljöstörande industriverksamheten. I andra verksamhetsområden finns andra möjligheter, där det småskaliga entreprenörskapet bättre ryms och även denna inriktning bör tydligare framgå i översiktsplanen. Det finns en hel del småföretag som är i behov av miljöer som verksamhetsområden erbjuder såsom småindustrier, hantverksföretag, serviceföretag med lägre marginal som till exempel städföretag m fl. Alla småföretag passar inte i den blandade staden, utan denna typ av verksamhetsområden behövs också. Det finns också potential för småskaligt företags- och entreprenörskap och start-ups i bostäders biytor och komplementbyggnader.

Det är viktigt att också notera att bara för att åtgärder finns med i detaljplanen finns ingen garanti för att de faktiskt genomförs. Detaljplanen ger möjligheter och rättigheter, men inga skyldigheter för byggherren att genomföra planen. Det finns dock vissa möjligheter att villkora lov eller startbesked för att säkerställa att åtgärder, för hälsa, risk och säkerhet, genomförs enligt planens intentioner. Men om den åtgärd som kräver lov inte genomförs finns inte rekvisitet för villkoret kvar. Det går inte heller att reglera ansvarsfrågan med planbestämmelser.

Planbestämmelser för mångfald i byggnader

Detaljplaneringen ska vara likvärdig, rättssäker och oberoende av handläggare och fungera robust och långsiktigt. Det är därför angeläget att säkerställa att översiktsplanen och stadsbyggnadsnämnden riktlinjer, som exempelvis Levande Bottenvåningar och Höga hus, efterlevs i detaljplaneringen.

I översiktsplanens riktlinjer för kontor, verksamheter och föreningsliv lyfts att kontorsetableringar som innebär en hög koncentration av arbetstillfällen ska främjas i kollektivtrafiknära lägen. I centrum och i andra strategiska lägen ska utåtriktade funktioner möjliggöras i bottenvåningar, till exempel för handel, service och serveringar. Vid utbyggnad och förtätning ska hänsyn tas till befintliga verksamhetslokaler och verksamheters möjlighet att bestå och utvecklas. Ombyggnation eller rivning av lokaler ska vägas mot effekter på det lokala kultur-, förening- och näringslivet.

Stadsbyggnadsnämnden antog i mars 2022 "Levande bottenvåningar, Riktlinjer för reglering av bottenvåningar i detaljplan". Målsättning med riktlinjerna är att främja lokaler för verksamheter i bebyggelsens bottenvåningar, i olika delar av staden. Riktlinjerna visar på att det oftast behövs styrande krav i detaljplaner för att lokaler för verksamheter ska komma till stånd i bebyggelsens bottenvåningar. När det inte är lika viktigt att säkerställa lokaler kan mer tillåtande bestämmelser användas. En kombination av användnings- och egenskapsbestämmelser kan också användas för att ange vilka funktioner som är tillåtna på en plats eller del av byggnad samt reglera hur något ska utformas. I lägen där det är viktigt att säkerställa lokaler, initialt och på lång sikt, ska krav ställas. När det inte är lämpligt med krav på att bottenvåningen endast får användas för lokaler för verksamheter eller bostadskomplement, kan det finnas behov av krav att bottenvåningen förberedd för lokaler genom högre bjälklag och anslutning till marknivån. Även när det inte är motiverat med krav på lokaler eller teknisk anpassning av bebyggelsen för att förbereda för dessa är det som regel lämpligt att tillåta centrumfunktioner. Det ger möjlighet att skapa lokaler för verksamheter vid nybyggnation, men även att förändra användningen över tid om bottenvåningens utformning i övrigt medger det.

Utifrån ett näringslivsperspektiv finns ett behov av goda grannar och levande bottenvåningar, varför det kan vara olämpligt att bostäder tillåts i bottenvåningar i vissa gatustråk, då en lokal som omvandlats till bostad i stort sett aldrig återgår till näringslokal. Det tar dock tid att etablera ett nytt område och med kravställande detaljplaner på lokaler så blir det svårt för fastighetsägaren att få dem uthyrda under pågående stadsutveckling, vilket kan ses som en ekonomisk risk för exploatörer. Det är också värt att betänka att bostäder som inrättas i bottenvåningar förberedda för lokaler, med högre takhöjd och större fönster- och entrépartier, har både högre kostnader och klimatavtryck än annars.

För att möjliggöra verksamheter i bebyggelsens bottenvåningar används som regel användningsbestämmelsen *C – Centrum* i detaljplan. Med *Centrum* tillåts en mångfald av verksamheter, bland annat butiker, restauranger, kontor, gym, teatrar, bibliotek, förenings- och samlingslokaler m. m. Ibland kan det även vara relevant att tillåta användningen *Z - Verksamheter*. Med *Verksamheter* tillåts ytkrävande verksamheter som har begränsad omgivningspåverkan, exempelvis serviceverksamheter, tillverkning, lager och verkstäder. Användningen av lokalen kan då tillåtas växla mellan verksamheter och vissa bostadskomplement, som gemensamhetslokaler, tvättstuga, cykelverkstad och ytor för leveransboxar.

Det finns stora ekonomiska och klimatmässiga nyttor med att kunna bevara och återanvända befintliga byggnader och lokaler för näringslivets utveckling. För att motverka en gentrifieringsprocess förordar stadsbyggnadskontoret att reglera nya detaljplaner som inrymmer befintliga byggnader, utifrån de platsspecifika förutsättningarna, med planbestämmelser som möter det befintliga småskaliga entreprenörsskapet. Exempelvis genom att reglera med Z (icke störande verksamheter) eller hårdare reglering av centrumverksamheten (C₁), så att verksamheter som i högre grad klarar marknadsmässiga hyror som livsmedel, restaurang och mindre kontor, inte inryms.

Parkeringsbehov i detaljplaner

Ett vanligt förekommande hinder för näringslivets etableringar är möjligheten till angöring och parkering för rörelsehindrade. Här finns en målkonflikt mellan blandad stad och den kommunala huvudmannens önskan om full rådighet över gatumarken. I vissa fall har inte angöring, varken på allmän platsmark eller på kvartersmark, kunnat lösas och då kan inte lokaler tillskapas genom bygglov trots att detaljplanen möjliggör detta.

Malmö stads parkeringsnorm möjliggör en spännvidd i parkeringstal i detaljplaner, vilket innebär att parkeringstalet varierar beroende på hur mycket byggherren väljer att arbeta med mobilitetsåtgärder. Det slutgiltiga bilplatsbehovet fastställs i bygglovet och beror på i vilken omfattning byggherren väljer att arbeta med mobilitetsåtgärder, vad som faktiskt byggs samt möjlighet till samnyttjande. I detaljplaneskedet räknas parkeringsbehovet, utifrån vad som bedöms vara den vanligast förekommande mobilitetsnivån.

Inriktningen i planering av parkering är i nuläget att parkering i första hand ska ordnas i gemensamma parkeringslösningar som mobilitetshus. Underjordiska garage ska inte tillåtas om det finns ett tillräckligt underlag (antal bilplatser) för ett mobilitetshus. Att lösa parkering i mobilitetshus har många fördelar jämfört med andra parkeringslösningar. Denna planeringsinriktning gör dock att det i detaljplanen inte finns en reservlösning om det planlagda mobilitetshuset skulle bli fulltecknat eller inte byggs i tid.

En tillämpning med ett spann för parkeringstal innebär att det i vissa fall kan resultera i att antalet bilplatser som planerats både kan bli fler eller färre än det behov som i slutänden räknas fram i bygglovet. En reglering med bredare användningsområden innebär att det blir svårare att i detaljplaneskedet förutsäga det slutgiltiga bilplatsbehovet. Förutom att parkeringstalet är olika för exempelvis bostäder och kontor så påverkas samnyttjandebalansen av hur användningen är fördelad och det finns en risk att det planläggs för fler bilplatser än vad som behövs slutligen i ett bygglov.

Markvärdering av kommunal mark i detaljplaner

Vid markanvisningar inom Malmö stad är det normalt sett fritt för byggherren/ exploatören att välja att antingen få köpa anvisad mark eller få den upplåten med tomträtt, men kommunen förbehåller sig rätten att i vissa fall endast erbjuda tomträtt. Priset eller tomträttsavgälder på kommunens mark sätts av fastighets- och gatukontorets fastighetsvärderingsfunktion. Markanvisningar, försäljningar och tomträttsupplåtelser beslutas av tekniska nämnden. Vid transaktioner över en viss beloppsnivå krävs dock godkännande av kommunfullmäktige.

Markpriset ska vara marknadsmässigt och utgå ifrån markens användning och den maximala byggrätten enligt detaljplan. Värdering av mark sker utifrån användning, tex bostäder, kontor och industri. Industrimark värderas per tomtyta och bostäder och kontor utifrån markens byggrätt (BTA). Användningen Bostäder (B) värderas vanligtvis högre än Centrumverksamhet (C) och Kontor (K). Verksamhetsmark (J) eller Icke störande verksamheter (Z) är oftast den markanvändning med lägst marknadsvärde.

I detaljplaner med flexibel användning kan stora prisskillnader uppstå mellan användningarna, särskilt för verksamhetsmark med hög bygghöjd. Kommunen har ingen möjlighet att sälja flexibel verksamhetsmark med hög bygghöjd till enbart industrimarkspris, det skulle innebära att kommunen inte tar betalt för hela byggrätten. Tomträttsupplåtelser är därför den bästa lösningen för verksamhetsmark med flexibla detaljplaner. Om byggaktören i stället för markköp erbjuds tomträttsupplåtelse finns möjlighet att erbjuda reducerad avgäldsrenta och upplåta marken utifrån byggaktörens utnyttjade byggrätt och användning. Detta påverkar i stor grad de fastighetsekonomiska aspekterna för robusta och långsiktiga detaljplaner som möjliggör förändringar över tid.

Om en aktör endast är beredd att betala för att bebygga marken för industriändamål, och alltså inte vill betala för hela den potentiella byggrätten (med t.ex. kontor) erbjuds aktören därför enbart tomträtt, inte köp. Avgälden och ändamålet i tomträttsavtalet ska anpassas efter faktisk användning, enligt rutin för prissättning av verksamhetsmark med flexibla detaljplaner beslutad 2023-02-15. I dessa fall upplåter kommunen verksamhetsmark med tomträtt med reducerad avgäldsrenta.

I de fall marken har flexibel användning mellan bostad, kontor och centrum, så går det att reglera priset utifrån byggaktörens planerade användning, efter beviljat bygglov, genom en avtalsklausul med tilläggsköpeskillning i köpeavtal, då båda användningarna prissätt i kr/kvm BTA. Markanvändning för bostäder är vanligtvis högre än kontor i kr/kvm BTA men skillnaderna beror på läge och efterfrågan. För tomträtter med småhusändamål så finns ett beslut i kommunfullmäktige 2009 att friköpspris skall utgå ifrån 65% av marktaxeringsvärdet.

Tomträttsupplåtelse innebär att marken upplåts till byggherren mot en årlig tomträttsavgäld till kommunen. Malmö stad kan i vissa fall reducera tomträttsavgälden för att främja vissa ändamål. Ett exempel är att Malmö stad ibland vill stimulera byggandet av antingen bostadsrätts- eller hyresrättslägenheter inom ett stadsområde för att uppnå blandade upplåtelseformer. Kommunen kan då under vissa projekt- och lägesspecifika förutsättningar erbjuda en reducerad tomträttsavgäld. Reduktion kan även ske för miljömässiga och sociala åtaganden. Byggherren åtar sig då att på vissa fastställda villkor uppföra bostadshus med överenskommen upplåtelseform på den anvisade marken och får därigenom en reducerad tomträttsavgäld.

Det är respektive fastighetsägare som råder över till vem och hur länge de hyr ut sina lokaler samt vilka hyresnivåer som då gäller. Det går inte att genom plan- och bygglagens regelverk, som detaljplaner, reglera detta. Fastighetsägare med fokus på bostadsändamål ser också risker med lokaler i bottenvåningen vid nybyggnation. När en fastighetsägare har eller får tomma lokaler och inte har kontakt med ett "lokalefterfrågan" näringsliv som klarar marknadsmässiga hyror riskerar lokalen omvandlas till bostad, om detaljplanen tillåter detta.

Slutsatser

Stadsplanering innebär bland annat att balansera dagens situation och önskemålen från de byggherrar och exploatörer som vill bygga, med stadens mål och långsiktiga visioner. Malmö stad har en god ambition att utveckla näringslivets förutsättningar. Strategiska styrdokument för fysisk planering ger förutsättningar och prioriterade inriktningar för stadens näringslivsutveckling. Malmö stads översiktsplan är vägledande för detaljplaneringen och betonar vikten av en hållbar näringslivsutveckling, en funktionsblandad stad och användning av bottenvåningar för att skapa en attraktiv, tät och levande stadsmiljö. I kommande översyn och aktualisering av Översiktsplan Malmö 2023 kommer också näringslivsperspektivet vara en fortsatt prioriterad inriktning. Inom Malmö stad är också ett nytt näringslivsprogram under framtagande, vilket planeras beslutas i kommunfullmäktige under hösten 2025. Målsättningen i programmet är att Malmö stad ska vara en tydlig, proaktiv och lyhörd utvecklingspartner till näringslivet samtidigt som uppdraget avgränsas av det som kommunen har rådighet över.

Detaljplaner är ett viktigt styrinstrument för regleringen av kommunens mark- och vattenanvändning, för att säkra en effektiv markanvändning och för att säkerställa stadens gestaltningskrav. Detaljplanerna säkerställer att Malmö stads översiktsplan och stadsbyggnadsnämndens riktlinjer för fysisk planering, som exempelvis Levande Bottenvåningar, efterlevs i detaljplaneringen. Detaljplaneringen ska vara likvärdig, rättssäker och oberoende av handläggare och fungera robust och långsiktigt. För att säkerställa detta idag ger både Malmö stads översiktsplan, som är vägledande för den efterföljande plan- och byggprocessen och Malmö stads riktlinjer för bottenvåningar stöd för hur mångfald i byggnader och lokaler kan möjliggöras och säkras i detaljplaner. Bottenvåningar ska utformas för att skapa attraktiva och levande stadsmiljöer. Att använda bottenvåningar i byggnader för olika verksamheter och funktioner bidrar till att göra staden intressant, stimulerande och trygg att vistas i.

Inom ramen för detaljplaneprocessen sker redan idag en lämplighetsprövning som i hög grad gynnar näringslivet. Lämplighetsprövningen av mark- och vattenanvändningen är central i all fysisk planering, främst i detaljplaneprocessen, och tydlighetskravet i plan- och bygglagen behöver uppnås.

Enligt Plan- och bygglagen får inte en detaljplan vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Det är därför angeläget att detaljplanernas planbestämmelser är varsamma med hur omfattande reglering de ska innehålla och att dessa är väl motiverade. Malmö stad arbetar efter principen att detaljplaner ska styra det som är viktigt, men i övrigt vara tillåtande och flexibla. I Malmö stads detaljplaner används en kombination av användnings- och egenskapsbestämmelser för att uppnå olika önskvärda effekter. Detaljplanernas användningsbestämmelser anger vilka funktioner som är tillåtna på en plats. Egenskapsbestämmelserna bestämmer hur något ska utformas, utföras eller om en funktion ska finnas i en särskild del av en byggnad. Tidigare erfarenheter visar att det oftast behövs styrande krav i detaljplaner för att lokaler för verksamheter ska komma till stånd i bebyggelsens bottenvåningar. När det inte är lika viktigt att säkerställa lokaler kan mer tillåtande bestämmelser användas.

Stadsbyggnadsnämnden stöttar också tekniska nämnden som stadens markägare i framtagandet av nya verksamhetsområden för att näringslivet ska få goda förutsättningar i stadsutvecklingen och i förnyelsen av befintliga miljöer i staden.

Bedömningen är att Malmö stads detaljplaner möter näringslivets efterfrågan på mångfald i byggnader och lokaler samtidigt som plan- och bygglagens tydlighetskrav uppfylls. Ju snävare och mer specifik en planbestämmelses användningskategori avgränsas till, desto mindre möjligheter ges för fastighetsägarens och i vissa fall näringslivets innovationsförmåga. Snävare användningskategorier eller färre användningsområden kan samtidigt innebära att de marknadsmässiga hyrorna inte blir lika höga då attraktionskraften hos lokalerna blir lägre. Det medför i sin tur att det blir lättare att etablera start-ups och testbäddar. Dock riskerar detta att lokalerna i stället står tomma om fastighetsägaren inte vill hyra ut med lägre hyresnivåer. Då marknadsmässiga hyror ska betalas är hyreskostnaderna för lokaler troligen ett större hinder för det småskaliga näringslivet än detaljplanernas möjligheter och begränsningar.

Malmö stad arbetar kontinuerligt med att förenkla och förtydliga ärendehantering och kommunikationen i nämndernas myndighetsutövning. Satsningar på Stadsbyggnadskontoret görs i nära samarbete med stadens Företagslots, Fastighets- och gatukontoret och Miljöförvaltningen. Det gäller både strategisk översiktsplanering, mark- och planförfrågningar, detaljplanläggning och bygglov samt tillsyn.

Företagslotsen hjälper blivande och befintliga företag med rådgivning och vägledning kring tillstånd, lagar och regler kopplat till företagande i Malmö. Företagslotsen ger kostnadsfri rådgivning till fastighetsägare och näringslivet om vad en befintlig byggnad och lokal kan användas. Företagslotsen arbetar också med vägledning kring lokaluthyrning och guidar företag och fastighetsägare till marknadens kommersiella mäklartjänster som finns för lediga lokaler, kontor och fastigheter. Det är respektive fastighetsägare som råder över till vem och hur länge de hyr ut sina lokaler samt vilka hyresnivåer som då gäller.

Sammantaget visar utredningen av Malmö stads arbete med plan- och byggprocessen att Tillväxtkommissionens önskan om flexibla detaljplaner och mångfald i användning av byggnader och lokaler eftersträvas i dagens detaljplaneprocess. Malmö stad strävar efter att kunna tillgodose olika behov genom möjliggörande detaljplaner som medger flera olika funktioner.

Malmö stads planeringsinriktning är att använda bottenvåningarna i byggnader i stor utsträckning för olika verksamheter och funktioner, då detta bidrar till att göra stadens gatumiljö attraktiv och trygg. När det inte är lika viktigt att säkerställa lokaler kan mer tillåtande bestämmelser användas. Fler-talet detaljplaner har därmed viss flexibilitet medan andra begränsar andelen av byggnader som får användas för bostäder, kontor och centrum till förmån för det småskaliga näringslivet och verksamheter lokalbehov och hyresnivåer. Det är de platsspecifika förutsättningarna som avgör graden av reglering och vilka användningar som är lämpliga på platsen så att en hållbar stadsutveckling som bidrar till jämlikhet, kvalitet och klimat kan uppnås. Varje plats har unika förutsättningar och behöver ses i ett större sammanhang.

Medverkande

Stadsbyggnadskontoret:

Josephine Nellerup (uppdragsledare), Annika Reischmann

Intervjupersoner

Stadsbyggnadskontoret

Katarina Jeraeus, Tobias Rööf, Anne Bronté, Ivan Gallardo, Emelie Evenäs, Anna Klara Lundberg, Anna-Klara Lundberg, Dziugas Lukosevicius, Tina Weberg, Anna Westberg, Åsa Hansson

Tillväxtkommissionen

Martin Andersson, Kristina Olsson

Stadskontoret

Louise Svensson

Malmö stads Kontaktcentrum/

Företagslots

Martin Link, Freja Hagsund

Fastighets- och gatukontoret

Sven Gustavsson, Emma Edetun

Miljöförvaltningen

Kristina Lembre

Fastighetsägarna Syd

Anna Viking

Källor

Slutrapport Malmö en stad, två berättelser. 2023 Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.

Nationellt Ledtidsindex 2024, Initiativet Bygg i tid

Plan- och bygglovsprocessen, undersökning. 2024. Fastighetsägarna syd
Flexibla fastigheter, Fastighetsägarna, 2022

PBL kunskapsbanken, Boverket 2025

Omvandling av lokaler till bostäder, förstudie, 2025. Boverket

Lagradsremiss Ett nytt regelverk för bygglov 2025, Sveriges regering

Framtidens kvarter, Borås

PM Detaljplan för förskola med flexibel användning, 2022, Malmö stad
stadsbyggnadskontoret