



Datum
2018-03-28
Adress
Lugna gatan 82
Diarienummer
FSKF-2018-2099

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Yttrande över Policy och riktlinjer för hantering av förorenade områden i Malmö stad STK-2017-317

Förskolenämnden har beslutat att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Kommunfullmäktige gav i budget 2017 kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder ta fram en ändmålsenlig policy för marksanering med utgångspunkt från ekonomin och malmöbornas hälsa.

Förskolenämnden är positiv till att det tas fram policy och riktlinjer inom aktuellt område. Frågorna är ytterst angelägna för förskoleverksamheten, men också allmänt sett med tanke på stadens utveckling. Förskolenämnden ställer sig bakom förslaget till policy med komplettering rörande vikten av byggklara tomter.

Förskolenämnden anser däremot att riktlinjerna och nulägesbeskrivningen behöver omarbetas. Allmänt sett saknar förskolenämnden en analyserande ansats när det gäller frågor kring förorenad mark och sanering. Vidare saknas tillräckliga ekonomiska överväganden och förslag rörande ekonomiskt ansvar för olika åtgärder. Stora delar av underlagen är enbart beskrivande av bl.a. nuvarande regler, organisation och ansvarsfördelning. Den beskrivna arbetsprocessen i riktlinjerna är i stora delar samma beskrivning som i nulägesbeskrivningen. Det är därför svårt att avgöra vad som är nulägesbeskrivning och vad som är förslag eller önskemål om förändring. Sammantaget borde underlagen ges en mera tydlig och systematisk struktur.

Yttrande

Inledning och allmänna synpunkter

Kommunfullmäktige gav i budget 2017 kommunstyrelsen i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder ta fram en ändmålsenlig policy för marksanering med utgångspunkt från ekonomin och malmöbornas hälsa.

Förskolenämnden är positiv till att det tas fram policy och riktlinjer inom aktuellt område. Frågorna är ytterst angelägna för förskoleverksamheten, men också allmänt sett med tanke på stadens utveckling.

I stadskontorets tjänsteskrivelse framgår att ärendet bedömts som bredare och att benämningen på ärendet därför ändrats från sanering till att omfatta hantering av förorenade områden. Samtidigt konstateras i tjänsteskrivelsen att det är svårt att ta fram en policy för hantering av förorenade områden, eftersom det är ett så komplext och lagreglerat område. Riktlinjer har därför tagits fram som komplement till policyn. Förskolenämnden ställer sig frågande till denna förändring, eftersom det kan vara en orsak till bedömningen om att ärendet i sin helhet blivit allmänt hållet med avsaknad av analys, tillräckliga ekonomiska överväganden och tydliga beskrivningar kring hanteringen av marksanering. Förskolenämnden anser därför att det borde vara lämpligt att behålla avgränsningen om policy för just marksanering.

Vidare ser förskolenämnden det som något oklart varför dokumenten utformats som interna styrdokument som enbart riktar sig till kommunal verksamhet.

Förskolenämnden vill även framhålla att uppdraget innefattade att ta fram en policy tillsammans med berörda nämnder och att förskoleförvaltningen därför borde ha medverkat i arbetet med policy och riktlinjer. Även om grundskoleförvaltningen medverkat måste det betonas att grundskoleverksamhet och förskoleverksamhet har delvis olika förutsättningar vad gäller markanvändning och därmed saneringsåtgärder. Dessutom bedrivs den kommunala förskoleverksamheten till skillnad från den kommunala grundskoleverksamheten i flera lokaler som ägs av privata fastighetsägare.

Allmänt sett saknar förskolenämnden en analyserande ansats när det gäller frågor kring förorenad mark och sanering. Stora delar av underlagen är enbart beskrivande av bl.a. nuvarande regler, organisation och ansvarsfördelning. Den beskrivna arbetsprocessen i riktlinjerna är i stora delar samma beskrivning som i nulägesbeskrivningen. Det är därför svårt att avgöra vad som är nulägesbeskrivning och vad som är förslag eller önskemål om förändring. Sammantaget borde underlagen ges en mera tydlig och systematisk struktur.

Policy

I utbyggnadsstrategi för skolverksamheterna i Malmö stad angav skolnämnderna gemensamt vikten av byggklara tomter och att mark som tilldelas för nya enheter motsvarar skolförvaltningarnas behov, samt möter myndighetskrav. I myndighetskrav innefattas frågor kring markföroreningar och sanering. Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 29 september 2016 beslutade kommunfullmäktige att godkänna utbyggnadsstrategin som redovisning av uppdraget i budget för 2015.

Med hänvisning till ovan beslut ser förskolenämnden det som angeläget att policyn för hantering av förorenade områden tydligt belyser vikten av byggklara tomter och att tilldelad

mark för nybyggnation generellt uppfyller myndighetskrav och verksamheternas behov i övrigt.

Förskolenämnden är i övrigt positiv till de inriktningar som anges i föreslagen policy.

Riktlinjernas syfte

Det syfte med med riktlinjerna som beskrivs på sidan 3 bedöms inte som tillräckligt heltäckande; "...beskriva vad som gäller vid exploatering, ny- ombyggnad..." och att riktlinjerna i princip enbart berör den kommunala verksamheten. Vidare att riktlinjerna inte påverkar kommunens uppgift som tillsynsmyndighet, samt att framtagna processbeskrivningar ska följas. Det kan inte vara ett syfte att markmiljöspecialisterna i Malmö stad involveras i så tidigt skede som möjligt, även om det är viktigt att så sker. Förskolenämnden menar att dessa syften inte fullt ut svarar upp mot det som anges i policyn. I vissa delar sänder också riktlinjerna ett annat budskap än det som anges i policyn, exempelvis när det gäller frågor kring hänsyn till samhällsnyttan och ekonomisk rimlighet. Detta gäller även hur riktlinjerna förhåller sig till intentioner i översiktsplanen rörande ökad förtätning och att staden ska växa inåt.

Bedömningen är att det beskrivna syftet på sidan 3 i riktlinjerna borde utvecklas med att även innefatta att underlätta för verksamhetsutövare att hantera frågorna om sanering och förorenad mark, vid etablering och drift av samhällsservice som exempelvis förskola och grundskola, samt vid bostadsbebyggelse. Avsaknad av detta syfte kan även vara orsak till att delar av underlagen bedöms sakna verksamhetsperspektiv. I underlagen anges att Tekniska nämnden oftast är verksamhetsutövaren, även om andra nämnder kan agera byggherrar eller hyresgäster. För förskolenämnden blir rollfördelningen i ärendet otydlig och komplicerat beskriven. Tekniska nämndens roll som verksamhetsutövare skiljer sig rimligen i stora delar från den roll som verksamhetsutövare som innehas av förskolenämnden. När en ny förskola står klar att tas i bruk är det förskolenämnden som är utföraren i enlighet med lagstiftningen. Det är detta verksamhetsperspektiv som saknas i underlagen.

Syftet borde också vara att problematisera kring den nuvarande hanteringen, vad fungerar bra och vad fungerar mindre bra?

Arbetsprocess och ansvar

Även om lagstiftningen lägger ansvaret på utföraren att förklara att mark är lämplig och således inte innehåller föroreningar, bör riktlinjerna tydliggöra hur detta ska fungera i praktiken och hur denna roll för utföraren kan underlättas av de förvaltningar som har kompetens inom området. Det måste framhållas att marksanering och hantering av förorenad mark inte är förskoleförvaltningens kompetensområde. Samtidigt måste betonas att för förskolenämnden är säkerställande av trygg, säker och hälsosam miljö för barn och personal prioriterat.

I riktlinjerna på sidan 8 anges att provtagning i vissa fall kan bli aktuell efter att hyresavtal tecknats. Vidare beskrivs ”I samband med anmälan om verksamhetsstart får verksamhetsutövaren frågan om marken är lämplig för barn att vistas på och om markprover är tagna. Med lämplig menas att verksamhetsutövaren säkerställt att marken inte innehåller markföroreningar som utgör risk för människors hälsa eller miljö. I detta skede är byggnaden uppförd och en inflyttning planerad. Om processen fungerat är detta en formalitet.”. Förskolenämnden vill framhålla att riktlinjerna behöver utvecklas för att oönskade situationer i processen ska kunna undvikas, som exempelvis att kännedom om markföroreningar uppstår först i senare skeden. Det är inte tillräckligt att ange att om processen fungerat så är det en formalitet.

Förskolenämnden anser att den arbetsprocess (processbeskrivningen) som beskrivs på sidorna 5-8 är allt för allmänt hållen för att fungera som stöd i förskoleförvaltningens arbete. Det framgår inte med tillräcklig tydlighet vilka aktörer som är ansvariga inom de olika skedena i processen. I vissa avseende är beskrivningen osammanhängande och det framgår inte hur de olika delmomenten är kopplade till varandra. Bedömningen är att en tydlig beskrivning av de olika rollerna i processen är av stort värde för riktlinjernas användbarhet. Beskrivningen behöver bl.a. utvecklas rörande den beställande förvaltningens roll inom processen.

Förskoleförvaltningen har erfarit att miljöförvaltningen som regel kräver provtagning av mark i tillsynsärenden och att historiska bedömningar i praktiken saknar betydelse. Om detta är intentionen framöver bör det i så fall förklaras och motiveras i riktlinjerna.

Ekonomiska bedömningar

I inledningen på sidan 3 i riktlinjerna belyses att samhällsekonomiska konsekvenser måste beaktas vid iordningsställande av mark för byggnation. På sidan 5 under rubriken gällande lagstiftning anges vidare att miljönämnden vid sin bedömning bl.a. ska utgå från ekonomisk rimlighet. Förskolenämnden saknar beskrivningar och förklaringar kring hur ekonomiska konsekvenser ska bedömas och värderas eller hur ekonomiska rimlighetsbedömningar bör ske. I den beskrivna arbetsprocessen är det inte tydligt av vem och när olika bedömningar ska ske. För förskolenämnden är det angeläget att bedömningar kan ske i ett tidigt skede och att det är tydligt vem som ansvarar både för bedömningen och den ekonomiska konsekvensen.

På sidan 7 anges att ”Marken anses inte lämplig för ändamålet om åtgärderna som krävs för att göra den ren inte är ekonomiskt försvarbara.” Denna formulering borde tydligare förklaras och motiveras. Är det så, att enbart ett högt kostnadsläge kan definiera att mark är olämplig för ändamålet? Hur värderar vi samhällsnyttan i förhållande till kostnaderna för sanering i olika delar av staden? Mot bakgrund av att stora delar av innerstaden innefattar förorenade områden behöver denna typ av frågor belysas.

Vad förskolenämnden erfarit tar miljöförvaltningen i nuläget inte med kostnadsmässiga överväganden i sin bedömning av föreslagna saneringsåtgärder. Detta kan även vara fallet när markmiljöspecialist framhållit att en åtgärd är tillräcklig och att ytterligare åtgärder inte är motiverade. Miljöförvaltningen hänvisar i dessa fall till försiktighetsprincipen. Även denna typ av situationer bör förklaras och motiveras i riktlinjerna.

Sammantaget är förskolenämndens bedömning att de formuleringar som finns i underlagen rörande ekonomisk rimlighet och samhällsekonomiska konsekvenser är allt för vaga för att fungera som vägledning i det praktiska arbetet.

Sedan något år ansvarar tekniska nämnden för saneringskostnader vid nybyggnation, medan dessa kostnader dessförinnan belastade investeringskostnaden för respektive projekt. Däremot belastar kostnader för sanering av mark vid befintliga förskolor fortfarande verksamhetsutövaren, som regel via hyresavtalet. Förskolenämnden föreslår att det bör beskrivas i riktlinjerna hur ansvaret för de olika kostnader som innefattas i hanteringen idag är fördelat mellan de olika förvaltningarna. I stadskontorets tjänsteskrivelse förs resonemang kring hantering av kostnader och förslag om budgetanslag till tekniska nämnden lyfts. Samtidigt anges att förslaget ”..förutsätter en tydligare ansvarsfördelning och processbeskrivning behöver göras över vilka situationer som saneringsutgifter avser mark och därmed ska tillhöra tekniska nämnden.”.

Beställarens behov

För förskoleverksamheten är det centralt att vid nybyggnation i tidiga skeden få kunskap om eventuella markföroreningar och om det således föreligger risk för saneringsåtgärder och därmed saneringskostnader. Behovet av kunskap gäller även befintliga förskolor och framförallt när förändringar planeras i utemiljön, eller att mera omfattande renoveringar eller ombyggnationer övervägs.

Det måste vidare vara tydligt vem som ska finansiera eventuella åtgärder, så att inte onödiga diskussioner uppstår om vem som ska bekosta åtgärder. Det gäller både kostnader för tidiga utredningar, för provtagning och för de olika delarna av saneringsåtgärderna, såsom upphandling, frågor kring deponi m.m.

När oklarheter uppstår medför det som regel förseningar i projekten, vilket i sig kan innebära högre kostnader. Det måste även vara tydligt vem som initierar de aktiviteter som krävs för att en samverkan mellan olika förvaltningar ska fungera.

För förskoleförvaltningen är det centralt att få råd och stöd i frågor gällande förorenad mark och saneringsfrågor från de tekniska förvaltningarna. Bedömningen är att underlaget möjligen problematiserar kommunens oberoende roll inom myndighetsutövningen i förhållande till rollen som kommunal utförare i allt för hög grad, vilket kan påverka förutsättningarna för tydlighet i riktlinjerna. Förskolenämnden menar att även om rollerna är viktiga att hålla isär så finns klara risker att rollkonflikten överdrivs. Den beskrivning som

finns om Miljöbalken på sidan 6 i nulägesbeskrivningen kan te sig som ytterst begränsande. Riktlinjerna borde kunna ges en tydligare utformning mot bakgrund av andra mera allmänna förvaltningsrättsliga principer rörande exempelvis myndigheters skyldigheter om råd och stöd. Inom andra statligt reglerade områden finns kommunala riktlinjer eller tillämpningsregler även i delar som avser myndighetsutövning. Det borde belysas på vilket sätt markfrågorna i detta avseende skiljer sig från områden som regleras av exempelvis Socialtjänstlag eller Skollag.

Förskolenämnden befinner sig i ett läge där kostnadsutvecklingen rörande lokaler är oroande. Saneringskostnader ingår som en del i förskolenämndens samlade lokalkostnader. För förskolenämnden är det därför av stor betydelse att tydlighet finns rörande kostnadsfördelningen inom kommunen. Förskolenämnden förordar att aktuella och framtida saneringsåtgärder inte ska belasta den pedagogiska verksamheten. Kostnader som belastar den kommunala för- och grundskolverksamhetens lokalkostnader kan också medföra att den privat drivna verksamheten behöver kompenseras med ett högre ersättning per barn. Detta eftersom ersättningen till externa aktörer beräknas utifrån de kostnader som finns inom den kommunala verksamheten.

Sammanfattande synpunkter och avslutning

Med den komplettering rörande byggklar tomt som angavs i detta yttrandes avsnitt om policyn ställer sig förskolenämnden bakom förslaget till policy. Förskolenämnden anser däremot att riktlinjerna behöver omarbetas, med hänvisning till det som framförts i detta yttrande.

Det är centralt att det är tydligt vad som är nulägesbeskrivning och vad som är förslag till förändring. Av denna anledning bör även nulägesbeskrivningen ses över så att den är koordinerad med riktlinjerna.

De fortsatta utredningar som beskriv i stadskontorets tjänsteskrivelse belyser flera av de brister som förskolenämnden ser i förslaget till riktlinjer. Förskolenämnden är positiv till att ett fortsatt arbete är planerat och menar att ett antagande av riktlinjerna borde invänta delar av de arbeten som presenteras, t.ex. dialog mellan exploatör/byggherre och ML (miljöförvaltningen) om ekonomisk rimlighet.

Det bör också framhållas att förskoleförvaltningen inte varit representerad i styrgruppen för lokalförsörjning/investeringar.

Avslutningsvis bör framhållas att aktuellt ärende har klara likheter bl.a. med de processbeskrivningar och modeller för arbete, samt synen på roll och ansvarsfördelningen inom kommunen, som fanns i förslaget angående policy och riktlinjer för lokalförsörjningen i Malmö stad. Ett ärende som behandlades under hösten 2017 (FSKF-2017-6008) och som förskolenämnden var starkt kritiskt mot. Förskolenämnden ser det som önskvärt med en bättre samordning inom kommunen när det gäller liknande ärenden.

Ordförande

.....
Rose-Marie Carlsson (S)
.....

Nämndsekreterare

.....
Anna Lennartsson
.....