



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2012-10-18

Den gröna promenadstaden. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar stadsbyggnadsnämndens remiss av samrådsunderlaget Den gröna promenadstaden, med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

Sammanfattning

Efter kommunfullmäktiges uppdrag till stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden att utveckla stadens parkprogram från 2006 har stadsbyggnadsnämnden gått ut på samråd med ett förslag till ett stadsövergripande styrdokument tillika tematiskt tillägg till Stockholms översiktsplan benämnt Den gröna promenadstaden. Samrådet genomförs till 19 oktober 2012.

Det nya parkprogrammet föreslås bestå av två delar där den nu aktuella delen – Den gröna promenadstaden – avser en strategi för planering och utveckling av parker och natur med stadsbyggnadsnämnden som ansvarig. Strategin föreslås innehålla fyra övergripande mål med ett antal centrala strategier samt en vägledning som vidareutvecklar stadens ambitioner. Ett nytt parkprogram som blir en handledning med fördjupningar inom olika områden kommer sedan att tas fram av trafik- och renhållningsnämnden.

Bilaga 1: Samrådsunderlaget

Bilaga 2: Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande

Bilaga 3: Stadsbyggnadsnämndens protokoll



Exploateringskontoret anser att mål, strategier och vägledningar för utveckling av parker och natur kan ingå i ett av kommunfullmäktige beslutat stadsövergripande styrdokument för stadens berörda nämnder men att detta, i synnerhet det som rör stadens verktyg och processer, inte bör ges status av översiktsplan enligt PBL.

Kontoret förordar att en otydlighet i förslaget elimineras på så sätt att det klart anges att park- och naturambitionerna, på samma sätt som kontoret tidigare angett beträffande gestaltungsambitionerna i Arkitektur Stockholm, enbart utgör en beskrivning av ett av flera allmänna intressen som ska vägas samman i stadsbyggnadsprocessen.

Bakgrund

Kommunfullmäktige antog i mars 2010 Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm. Stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden fick samtidigt i uppdrag att i samverkan med andra berörda parter utveckla parkprogrammet, som godkändes av kommunfullmäktige i januari 2006, och ta fram metoder för planering och utveckling av parker och grönområden med fokus på hur fler stockholmare ska få möjlighet att utnyttja stadens gröna miljöer samtidigt med en kraftig befolkningsökning och nybyggande.

Stadsbyggnadsnämnden godkände den 24 maj 2012 ett förslag till samrådsunderlag för Den gröna promenadstaden och gav stadsbyggnadskontoret i uppdrag att gå ut på samråd. Samrådet genomförs under tiden 11 juni till 19 oktober 2012.

Samrådsförslaget har remitterats till ett flertal av stadens förvaltningar och bolag samt länsstyrelsen, landstinget, SL, kommuner i länet och olika intresseorganisationer.

Ärendet

Ärendet gäller samråd om ett förslag till ett stadsövergripande styrdokument tillika tematiskt tillägg till Stockholms översiktsplan benämnt Den gröna promenadstaden.

Samrådsförslagets bakgrund

Efter uppdraget från kommunfullmäktige att utveckla stadens parkprogram m.m. har stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret kommit överens om att ta fram

- en strategi för planering och utveckling av parker och natur – Den gröna promenadstaden,
- ett nytt parkprogram som blir en handledning med fördjupningar inom olika områden.

Stadsbyggnadsnämnden har enligt stadsbyggnadskontoret huvudansvaret för strategin och trafiknämnden har huvudansvaret för parkprogrammet. På stadsdelsnivå ansvarar även fortsättningsvis stadsdelsnämnderna för de lokala parkplanerna.

Förslaget till samrådsunderlag

Stadsbyggnadskontoret föreslår att Den gröna promenadstaden blir ett tematiskt tillägg till översiktsplanen, i likhet med Arkitektur Stockholm. I förordet till samrådsunderlaget anger stadsbyggnads- och idrottsborgarrådet Regina Kevius (M) att Den gröna promenadstaden även ska vara ett stadsövergripande styrdokument.

Samrådsunderlaget innehåller följande fyra övergripande mål som pekar ut riktningen för arbetet med att utveckla stadens parker och natur när Stockholm växer.

STOCKHOLMS GRÖNA KARAKTÄR

Stockholmslandskapets karaktärsdrag och Stockholms gröna kulturvärden ska förvaltas. Staden ska berikas med nya parker av hög klass.

STOCKHOLMARNAS GRÖNA VARDAGSRUM

Stockholmarna ska ha god tillgång till parker och naturområden som bidrar till ett rikt och hälsosamt stadsliv och möter den växande befolkningens behov.

STOCKHOLMS EKOLOGISKA INFRASTRUKTUR

Stockholm ska värna ett rikt växt- och djurliv och vidareutveckla en hållbar grönstruktur som bidrar till stadens klimatanpassning och andra ekosystemtjänster.

STADENS VERKTYG OCH PROCESSER

Staden ska utveckla sin organisation, sina processer och sina verktyg för planering, utveckling och skötsel av parker och natur. Formerna för samverkan inom staden och med stadens invånare ska utvecklas.

Till varje mål föreslås ett antal centrala strategier samt en vägledning som vidareutvecklar stadens ambitioner.

Fortsatt process

Efter samrådet revideras förslaget för att sedan ställas ut under våren 2013. Antagande i kommunfullmäktige kan ske sommaren 2013.



För en närmare redovisning hänvisas till det remitterade samrådsförslaget i bilaga 1. Exploateringskontoret har kompletterat remissmaterialet med stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande i ärendet och stadsbyggnadsnämndens protokollsutdrag, varav framgår ett uttalande från nämnden och reservationer från (S), (MP) och (V), bilaga 2-3.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret har valt att redovisa ärendet för exploateringsnämnden trots att det endast remitterats till stadens förvaltningar.

Kommunfullmäktige har som nämnts gett stadsbyggnadsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden i uppdrag att i samverkan med andra berörda parter utveckla stadens parkprogram från 2006, och ta fram metoder för planering och utveckling av parker och grönområden med fokus på hur fler stockholmare ska få möjlighet att utnyttja stadens gröna miljöer samtidigt med en kraftig befolkningsökning och nybyggande.

Stadens nu gällande parkprogram

Ett av dåvarande gatu- och fastighetsnämnden utarbetat förslag till "Stockholms parkprogram Handlingsprogrammet för utveckling och skötsel av Stockholms parker och natur" godkändes av kommunfullmäktige den 23 januari 2006 som inriktning för åren 2005-2009 med de revideringar som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande samt vad borgarrådet anförde i kommunstyrelsens utlåtande 2006:13. Samtidigt gav fullmäktige berörda nämnder i uppdrag att utveckla och sköta Stockholms parker och natur i enlighet med parkprogrammet. Vidare uppdrogs åt stadsdelsnämnderna att i samarbete med marknämnden utforma lokala parkplaner i enlighet med parkprogrammet före december 2007.

Parkprogrammet är enligt kommunstyrelsens utlåtande en sammanhållen vägledning för alla som arbetar med planering, projektering och skötsel av stadens parker. Detta handlingsprogram för utveckling och skötsel av parker och natur utgör sedan dess ett i budget upptaget stadsövergripande styrdokument.

Det nya parkprogrammets uppbyggnad

Som framgått anser stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret att det nya parkprogrammet bör bestå av två delar där den nu aktuella delen – Den gröna promenadstaden – avser en strategi för planering och utveckling av parker och natur med stadsbyggnadsnämnden som ansvarig. Strategin föreslås innehålla fyra övergripande mål med ett antal centrala strategier samt en vägledning som vidareutvecklar stadens ambitioner. Ett nytt parkprogram som blir en handledning med

fördjupningar inom olika områden kommer sedan att tas fram av trafik- och renhållningsnämnden.

Exploateringskontoret tar för sin del inte ställning till förslaget att låta parkprogrammet bestå av två delar – en mer planeringsinriktad och en mer inriktad på drift och underhåll – men pekar på risken att tudelningen skulle kunna försvåra överblicken och arbetet hos de nämnder som har att förverkliga stadens parkambitioner.

Den föreslagna strategins status

Exploateringskontoret vill framhålla att det finns många intressen, sektorer, aspekter etc. som bör beaktas i stadsplaneringen. I översiktsplanen hänvisas till att många av stadens ambitioner finns uttryckta i olika styrdokument rörande bl.a. vattenarbete, företagsområden, handikappolitik, barnkultur, förebyggande av brott, parkprogram, trafiklösning för Stockholmsregionen, cykelplan, energiplan, renhållningsordning, miljöprogram. Stadens främsta styrdokument budgeten listar ytterligare ett flertal stadsövergripande styrdokument angående exempelvis skollplan, bostadsförsörjningsprogram, säkerhetsprogram, idrottspolitik och äldreomsorg.

Den föreslagna nya strategin för planering och utveckling av parker och natur – Den gröna promenadstaden – föreslås bli både ett stadsövergripande styrdokument och ett tematiskt tillägg till översiktsplanen, i likhet med de två tidigare remissbehandlade förslagen till tematiska tillägg Arkitektur Stockholm¹ och Energiplan för Stockholm².

Någon motivering till att just dessa tre av alla olika intressen eller aspekter i stadsplaneringen förslås tas upp i form av tematiska tillägg till översiktsplanen har inte lämnats av stadsbyggnadskontoret. I samband med förslaget att göra stadens energiplan till ett tematiskt tillägg till översiktsplanen uppgav stadsbyggnadskontoret att ett sådant tillägg behandlar en fråga som inte tagits upp tidigare eller behandlats tillräckligt utförligt i kommunens översiktsplan.

Exploateringskontoret erinrade i sitt yttrande över energiplaneförslaget om att varken i 2008 års samrådsförslag till ny översiktsplan³ eller i den av kommunfullmäktige i mars 2010 antagna översiktsplanen⁴ sägs något om att översiktsplanen

¹ Exploateringskontorets tjut 2011-09-14

² Exploateringskontorets tjut 2012-06-20

³ Exploateringskontorets tjut 2009-01-12

⁴ KS utl. 2010:26



skulle vara otillräcklig i något stadsövergripande avseende och därför skulle behöva kompletteras med tematiska tillägg. De uppdrag som stadsbyggnadsnämnden m.fl. fick av fullmäktige gällde bara att se över tidigare gällande byggnadsordning, energiplanen och parkprogrammet.

Det nu gällande parkprogrammet är som nämnts ett handlingsprogram för stadens berörda nämnder med status av stadsövergripande styrdokument. Det tar alltså enbart sikte på stadens eget agerande i frågor där staden själv har rådgivning eller inflytande. Den föreslagna nya strategin för planering och utveckling av parker och natur har, såvitt exploateringskontoret kan bedöma, samma målgrupp dvs. endast stadens egna berörda nämnder. Trots detta föreslår stadsbyggnadskontoret att strategin ska ges status av översiktsplan enligt plan- och bygglagen och därmed även vända sig till allmänheten, byggherrar och andra ickekommunala organ m.fl.

Översiktsplanen och dess eventuella tematiska tillägg är vägledande t.ex. när kommunen upprättar detaljplaner och prövar bygglov. Även om ett av fullmäktige beslutat tillägg egentligen endast riktar sig till stadens egna berörda nämnder, kan inte uteslutas att det i praktiken kan få stor tyngd och betydelse inte bara för stadens egna park- och naturansvariga, exploaterande och byggande nämnder utan även för alla andra byggherrar, fastighetsägare m.fl. Även om föreslagna mål, strategier och vägledningar i flera fall är tämligen allmänt hållna kan de tolkas och tillämpas på många olika sätt.

Exploateringskontoret framhöll redan i yttrandet över energiplaneförslaget att det är olämpligt att styrdokument riktade till stadens egna nämnder upprättas med stöd av plan- och bygglagen och i enlighet med dess regelverk med utställningsförfarande m.m. Det innebär bl.a. svårigheter att hålla styrdokumentet aktuellt. Vid fullmäktiges beslut om det nuvarande parkprogrammet uttalades bl.a. att programmet ska vara ett levande dokument som ständigt uppdateras. Särskilt olämpligt är det att ställa krav i en översiktsplan på hur stadens interna arbete ska organiseras och bedrivas.

Den föreslagna strategins innehåll

I strategins två första mål- och strategikapitel anges att stadens tillväxt och ökade bebyggelse innebär att grön mark kommer att bebyggas vilket gör det nödvändigt att utveckla och förbättra parkstrukturen på olika sätt. I avsnittet om stadens verktyg och processer förs resonemang om utveckling av stadens organisation, processer och verktyg för planering, utveckling och skötsel av parker och natur.

Avvägningar mellan motstående intressen

Trots att det i strategin anges att grön mark kommer att bebyggas förs inga närmare resonemang om den ofta aktuella markanvändningskonflikten mellan exploatering och grönytor. Exploateringskontoret anser att det inte framgår av förslaget vilken dignitet de föreslagna gröna målen skulle få i förhållande till stadens alla andra mål, inte minst bostadsbyggnads målet, om det föreslagna tematiska tillägget till översiktsplanen skulle antas. Det framgår inte heller hur avvägningar mellan olika motstående intressen i stadens planering ska göras.

Exploateringskontoret förordar att denna otydlighet i förslaget elimineras på så sätt att det klart anges att park- och naturambitioner, på samma sätt som kontoret tidigare angett beträffande gestaltungsambitioner i Arkitektur Stockholm, enbart utgör en beskrivning av ett av flera allmänna intressen som ska vägas samman i stadsbyggnadsprocessen. Strategins park- och naturambitioner bör således inte ges någon överordnad karaktär utan hålla öppet för avvägningar mot andra intressen i enskilda fall i samband med att olika förändrings- och utbyggnadsbehov så påkallar.

Grönytefaktor och täthetsmätt

Bland förslagen om stadens verktyg och processer tas bl.a. upp grönytefaktor i plan- och exploateringsprocessen (sid. 27). Grönytefaktor är ett planeringsredskap som ger staden möjlighet att på ett flexibelt sätt reglera bl.a. grönyteandelen. Grönytefaktor har med framgång prövats i en del större stadsutvecklingsprojekt och modifieras och utvecklas fortlöpande. Hittills har den endast omfattat kvartersmark men i strategin föreslås att staden ska pröva om ett liknande system kan utvecklas för den allmänna marken och dessutom användas i samtliga exploateringsprojekt.

Strategin föreslår också att i tyngdpunkter och stadsutvecklingsområden, som förtätas kraftigt, ska staden pröva om ett täthetsmätt som anger en minsta andel parkyta per invånare, kan fungera som ett stöd vid planeringen (sid. 28).

Exploateringskontoret anser i och för sig att en på lämpligt sätt vidgad tillämpning av grönytefaktor skulle kunna vara relevant i större projekt där man kan se ett sammanlagt resultat på den allmänna marken och kvartersmarken men att det inte är applicerbart i små enstaka projekt. Kontoret är tveksamt till förslaget om ett täthetsmätt eftersom förutsättningarna kan skilja sig för olika stadsutvecklingsområden och tyngdpunkter och att ett täthetsmätt kan få konsekvenser för en möjlig exploatering.



Gröna investeringar

Vidare tar strategiförslaget upp frågan om gröna investeringar vid all exploatering (sid. 28). Enligt dåvarande marknämndens beslut om Grönmarkskompensation vid exploatering den 19 oktober 2006 ska negativa konsekvenser vid exploatering av grön mark i första hand undvikas och i andra hand minimeras. Då kompensationsåtgärder blir aktuella ska konsekvenserna utjämnas då förlorade värden återskapas i närområdet eller på annan plats med annan funktion. Beslut om kompensationsåtgärder tas i samband med att exploateringsnämnden fattar genomförandebeslut.

I strategiförslaget anges att staden nu ser över möjligheterna att komplettera kompensationsmodellen med ett nytt system för hur de gröna investeringarna ska finansieras och fördelas. Syftet är bland annat att staden ska få större möjligheter att samla och styra de gröna investeringarna till de platser där behovet är störst. I det nya systemet anges att varje exploateringsprojekt är med och bidrar till de satsningar på park och natur som krävs när staden växer, oavsett om grön mark tas i anspråk för projektet eller inte.

Kontoret är tveksamt till idén att varje exploateringsprojekt skulle bidra till gröna investeringar när staden växer, oavsett om grön mark tas i anspråk för projektet eller inte. Kontoret erinrar om att kommunfullmäktige den 23 maj 2005 fattade beslut om bl.a. nytt gränssnitt mellan stadsdelsnämnderna, trafiknämnden och marknämnden avseende investeringar i parker och grönområden m.m. med giltighet från den 1 januari 2006 (KS utl. 2005:79). Stadsdelsnämnderna fick då ansvar för investeringar i parker, parkvägar och grönområden i den mån det inte avser investeringar som utgör del i en exploatering. Ansvaret för vissa kommuncentrala parker lades på trafiknämnden. Marknämnden, numera exploateringsnämnden, ska endast ansvara för investeringarna i exploateringsområden.

I samband med marknämndens beslut om Grönmarkskompensation vid exploatering framhöll markkontoret⁵ bl.a. att det är viktigt att olika sektorsintressen balanseras så att inte något sektorsintresse kraftigt får dominera planeringen och på så sätt utesluter en positiv samhällsutveckling i andra avseenden. Kontoret erinrade också om att ett av de många mål staden arbetar för är att alla ska ha rätt till en egen bostad till en rimlig kostnad. Därför ansåg kontoret det viktigt att det finns en rimlighet i omfattningen på de olika åtgärder som ska genomföras och bekostas inom ramen för en exploatering. Kontoret betonade att alla åtgärder som genomförs i anslutning till en exploatering ökar utgifterna för bostadsproduktionen och i slutändan boendekostnaden.

⁵ Tjänsteutlåtande 2006-05-19

Exploateringskontoret konstaterar att de tre förslagen om utveckling av grönytefaktorn och ett täthetsmått samt ett nytt system för gröna investeringar samtliga rör nytt eller fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete som berör flera nämnder och även stadens centrala organ. Kontoret är givetvis berett att medverka i sådana utvecklingsprojekt men anser inte att det är rimligt att eventuella uppdrag om dessa lämnas i form av att kommunfullmäktige kompletterar stadens översiktsplan med ett tematiskt tillägg.

Exploateringskontoret anser sammanfattningsvis att mål, strategier och vägledningar för utveckling av parker och natur kan ingå i ett av kommunfullmäktige beslutat stadsövergripande styrdokument för stadens berörda nämnder men att detta, i synnerhet det som rör stadens verktyg och processer, inte bör ges status av översiktsplan enligt PBL.

Slut