

Handläggare
Anna-Karin Ericson
Telefon: 508 31 569**Till**
Kulturnämnden
2014-02-04
Nr 6

Remissvar angående aktualitetsprövning av Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm

Förslag till beslut

Att som svar överlämna och åberopa kulturförvaltningens tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Enligt 3 kap 27 § plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige under varje mandatperiod pröva översiktsplanens aktualitet. Översiktsplaneprocessen har inletts på stadsbyggnadskontoret genom att göra ett första ställningstagande avseende Promenadstaden Översiktsplan för Stockholms aktualitet. Ett förslag har också tagits fram för fortsatt arbete med riksintresseområden för kulturmiljövården.

Kulturförvaltningen anser att stadsbyggnadskontoret i stort har gjort en riktig bedömning av översiktsplanens aktualitet. Kulturförvaltningen ser positivt på att kulturmiljöfrågorna, kulturen och hållbarhetsperspektivet tydliggörs och får mer framträdande roller. Den växande staden och Stockholms ambitioner när det gäller bostadsbyggandet ställer höga krav på resurser till kultur och andra offentliga verksamheter för att skapa ett bra stadsliv. Förvaltningen anser att den uppdelning av kulturlivsfrågorna och kulturmiljöfrågorna som antyds i rapporten kan synliggöra och förtydliga kulturens olika roller och att den därmed är positiv.

Vidare bör Byggnadsordningen snarast uppdateras och antas som ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. För att en rullande översiktsplan med olika fördjupningar och tillägg ska fungera väl bör en gemensam digital plattform/portal tas fram. Det är viktigt att synen på riksintressena nyanseras och dessa bör ses om en resurs och inspiration för utvecklingen och inte som ett hinder.

Berit Svedberg	Lennart Ploom	Ann-Charlotte Backlund
Kulturdirektör	Stadsarkivarie	Stadsantikvarie

Underlag för beslut

Remiss från Stadsbyggnadskontorets planavdelning dnr 2012-15939. Underlag för aktualitetsprövningen är "Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm ett underlag för intern remiss angående översiktsplanens aktualitet, december 2014" samt "Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm antagen av kommunfullmäktige 15 mars 2010." Remisstiden är 13 december till 28 februari.

UTLÅTANDE

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Stadsmuseets kulturmiljöenhet med stöd av Kulturförvaltningens strategiska stab. Stadsarkivet ställer sig bakom remissen.

Remissen

Bakgrund och syfte

Översiktsplanen är enligt plan- och bygglagen kommunens instrument för en långsiktigt lämplig mark- och vattenanvändning samt bevarande och utveckling av bebyggelsen. Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm antogs av kommunfullmäktige 15 mars 2010 och vann laga kraft i april 2012. Kulturförvaltningen gav synpunkter på samrådsunderlaget i februari 2009 (dnr 003/4499/2008) som antogs av KUN.

Enligt 3 kap 27 § plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige under varje mandatperiod pröva översiktsplanens aktualitet. Stadsbyggnadsnämnden har fattat beslut om att staden ska bedriva en rullande översiktsplanering i syfte att effektivisera översiktsplaneprocessen. Aktualitetsprövningen innebär inga nya ställningstaganden, dessa görs när en ny översiktsplan antas.

Som underlag för aktualitetsprövningen har stadsbyggnadskontoret tagit fram rapporten "Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm". Rapporten innehåller även ett förslag till fortsatt arbete med riksintresse-

områden för kulturmiljövården. Detta med anledning av Länsstyrelsens synpunkter angående att översiktsplanen när det gäller dessa riksintressen bör vidareutvecklas så att stadens förhållningssätt till de kulturhistoriska värdena framgår tydligare.

Stadsbyggnadskontoret önskar ha svar på två remissfrågor avseende översiktsplanens aktualitet kapitel 1-4:

- Har stadsbyggnadskontoret gjort rätt bedömning vad gäller aktualiteten?
- Saknas det något viktigt som kan påverka/ändra stadsbyggnadskontorets aktualitetsbedömning?

”Fokus promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm”

Promenadstaden Översiktsplan är indelad i nio fokusområden. Stadsbyggnadskontoret har bedömt att dessa i huvudsak är aktuella, förutom när det gäller bostadsförsörjning där kraftigt ökade prognoser innebär nya utmaningar för staden liksom transporter och framkomlighet där den snabba utvecklingen ställer nya krav. Inom området miljö- och klimat har nya styrdokument och kunskapsunderlag tagits fram som får påverkan på översiktsplanen. När det gäller kulturmiljöfrågorna och kulturens betydelse i stadens utveckling konstaterar man att dessa behöver lyftas fram tydligare. Strategin 2.9 ”En stad rik på upplevelser och kulturhistoriska värden” bedöms som inaktuell, vilket innebär att avsnittet behöver arbetas om.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att översiktsplanens fyra stadsutvecklingsstrategier i huvudsak är aktuella. Man menar vidare att inriktningen för den centrala stadens utvidgning behöver förtydligas och genomförandefrågorna diskuteras. Arbetet med tyngdpunkterna i ytterstaden kräver att samarbetet inom stadens utvecklas. För strategin som innebär att koppla samman staden krävs en precisering med fokus på vilka samband som är viktigast att utveckla.

I stadsbyggnadskontorets slutsatser om genomförandet av översiktsplanen framkommer att de olika förvaltningarnas och bolagens ansvar för stadsutvecklingen behöver prioriteras tydligare och lyftas fram som gemensamma mål och uppdrag i budgeten. Staden behöver också ta en mer aktiv roll i stadsutvecklingen så att bostadsförsörjning, kvalitet och ekonomi tryggas. Hållbarhetsperspektivet behöver stärkas i planeringen, inte minst de sociala aspekterna. En förändrad syn på projekt-ekonomi som innebär att nya former för finansiering utvecklas i

syfte att staden kan prioritera angelägna satsningar på det offentliga rummet. Vidare understryker man vikten av program på områdesnivå så att en helhetssyn kan åstadkommas i planeringen. Man framhåller även risken med små kompletteringsprojekt som kan innebära att staden bygger bort långsiktiga förtätningsmöjligheter.

Förvaltningens synpunkter

Kulturförvaltningen anser att stadsbyggnadskontoret i rapporten "Fokus promenadstaden" i stort har gjort en riktig bedömning av översiktsplanens aktualitet.

Kulturförvaltningen ser positivt på att kulturmiljöfrågorna och kulturen tydliggörs och får mer framträdande roller i översiktsplaneringen. Det är dock otydligt i rapporten "Fokus promenadstaden" hur man menar att detta arbete ska ske, här sägs enbart att "Vidare arbete i samband med uppdateringen av översiktsplanen får visa hur kulturlivs- och kulturmiljöfrågorna kan belysas bättre."

Förvaltningen anser att en uppdelning av kulturlivsfrågorna och kulturmiljöfrågorna kan bidra till att förtydliga dessa dimensioner i stadsutvecklingen. Visserligen har frågorna ett självklart samband liksom bäring på de flesta delarna i stadens översiktsplanering, men genom en uppdelning skulle troligen ett tydligare förhållningssätt och hantering av frågorna kunna utläsas. Detta är av särskild vikt i en snabbt växande stad där kulturens och kulturmiljöns betydelse i byggandet av en hållbar stad är synnerligen angeläget. Dessa värden stärker också Stockholm som turiststad, där Gamla stan har en särställning som bör lyftas fram.

I många kommuner finns kulturmiljöprogram som hanterar den kulturhistoriska dimensionen i planeringen. I Översiktsplan 1999 Stockholm beskrevs de kulturhistoriskt värdefulla miljöerna och tillsammans med Byggnadsordningen och Stadsmuseets kulturhistoriska klassificeringskarta fanns en tydlig inriktning för hanteringen av stadens kulturmiljöer och kulturhistoriska värden. Därför har behovet av ett kulturmiljöprogram inte varit aktuellt på samma sätt i Stockholm. I samband med nuvarande översiktsplans antagande beslutades att ge stadsbyggnadskontoret tre uppdrag; en översyn av Byggnadsordningen, Arkitektur Stockholm – en strategi för stadens gestaltning och Den gröna promenadstaden – en strategi för utvecklingen av stadens parker och natur. Den sistnämnda finns nu antagen och är tematiskt

tillägg till översiktsplanen. Arkitektur Stockholm är godkänd av Stadsbyggnadsnämnden. Däremot föreligger ännu ingen uppdatering av Byggnadsordningen. Sedan tidigare finns en fördjupad översiktsplan för Nationalstadsparken.

Förvaltningen ser att det även fortsättningsvis är en framkomlig väg att hantera frågan i olika tillägg som innebär fördjupningar i stadens rullande översiktsplanering. Förvaltningen menar dock att det finns en skillnad i beslutsnivåerna för olika planeringsunderlag som tas fram i staden som inte står i proportion till dokumentens vikt i det dagliga arbetet. Ett exempel på detta är Byggnadsordningen som förvaltningen menar skyndsamt borde uppdateras och antas som ett tematiskt tillägg och inte enbart beslutas om i stadsbyggnadsnämnden så som nu finns på förslag. I översiktsplanen borde det även framgå tydligare vilken status och vilka typer av planeringsunderlag som finns att tillgå, t.ex. Stadsmuseets kulturhistoriska klassificeringskarta och de utpekade särskilt kulturhistoriskt värdefulla områdena.

För att en rullande översiktsplan med olika fördjupningar och tillägg ska fungera och bli tillräckligt tydlig anser förvaltningen att en gemensam digital plattform/portal bör tas fram där olika typer av planeringsunderlag, kunskapsunderlag och vägledningar kopplas samman till ett verkningsfullt verktyg i det dagliga arbetet. Detta skulle även främja samarbetet inom staden samt klargöra de olika förvaltningarnas och bolagens ansvar och roller för stadsutvecklingen. För att bättre tillvarata stadens olika kompetenser som behövs i det komplexa arbetet med stadsutveckling finns också behov av verktyg som inte enbart samlar dokument utan även för samman de som är verksamma. Förvaltningen ser positivt på förslaget till ett tydligare gemensamt uppdrag för stadsutvecklingen i budgeten för stadens förvaltningar och bolag.

När det gäller kulturlivet i Stockholm driver kulturförvaltningen ett eget utvecklingsarbete för att ta fram nya kunskapsunderlag om det kulturliv som finansieras av staden. Dessa underlag har till syfte att fungera som planeringsunderlag i den växande staden, t.ex. i arbetet med detaljplaner och områdesprogram. Det handlar om ett GIS-projekt för att kartlägga kulturlivet och Stockholmarens tillgång till kultur i olika stadsdelar. Det handlar också om förbättrade analysverktyg, t.ex. prövas formerna för ett Kulturindex för Stockholm. En del av detta arbete utgår från satsningen på fem växtplatser för kultur i ytterstaden (Farsta, Skärholmen, Bredäng, Tensta och Husby) och två av dessa

platser utgör också tyngdpunkter enl. gällande översiktsplan. Kulturförvaltningen har för avsikt att göra en helhetsbedömning av de olika underlag som finns framtagna inom förvaltningen för att se hur de fungerar som stöd i planeringen.

Kulturförvaltningen håller med om resonemanget i rapporten vad gäller vikten av en helhetssyn i planeringen. Program på områdesnivå är därför verkningsfulla och möjliggör även att olika typer av kunskapsunderlag kan tas fram i rätt tid och därmed ge en effektivare planeringsprocess. Stadens kulturhistoriska värden kan beskrivas övergripande i det historiska stadslandskapet, men det är först när man kommer ner till ett mer avgränsat geografiskt område som dessa värden kan specificeras och konsekvenserna beskrivas för såväl helheten som området. För att programarbetena ska fungera väl krävs en samsyn inom staden samt metodutveckling för hur arbetet ska bedrivas.

Förvaltningen håller med om att hållbarhetsperspektivet behöver bli mer framträdande i stadens planering och menar att detta även innefattar sociokulturell hållbarhet där identitet, kulturarv, kulturvård, livskvalitet, jämlikhet och deltagande är viktiga delar. Förvaltningen vill även lyfta fram att den befintliga bebyggelsen och gestaltningen av den offentliga miljön utgör resurser i ett hållbart stadsbyggande både från ett kulturhistoriskt perspektiv och ur ett livscykelperspektiv. Därför ser förvaltningen med stor oro på en utveckling som innebär rivning av hus, t.ex. i city. Vid klimatanpassning av befintlig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse är det av stor vikt att metoder som gynnar såväl energieffektivisering som ett bevarande av kulturhistoriska värden används och utvecklas. Projektet Co2ol Bricks har gett förvaltningen utökad kunskap inom området.

Områden av riksintresse för kulturmiljövården

Förvaltningen ser positivt på det arbete som nu inletts på stadsbyggnadskontoret med riksintressen för kulturmiljövården. Riksintressena bör ses om en resurs och inspiration för utvecklingen och inte som ett hinder. Förvaltningen genom Stadsmuseet deltar gärna i detta arbete i egenskap av stadens experter i kulturhistoriska frågor. Riksantikvarieämbetet har tagit fram en vägledning för kulturmiljövårdens riksintressen som i skrivande stund är på remiss. Vägledningen bör fungera som underlag för det fortsatta arbetet. I vägledningen framhåller Riksantikvarieämbetet vikten av kunskapsunderlag. I samarbetet med länsstyrelsen har Stadsmuseet tagit fram ett omfattande kunskapsunderlag för riksintressena i Stockholm i den

kommande boken ”Alla tiders Stockholm”. Kunskapsunderlaget bör också ligga till grund för det fortsatta arbetet med riksintressena inför en aktualisering av översiktsplanen.

Förvaltningen håller med stadsbyggnadskontoret om att ett övergripande förhållningssätt för viktiga värden i området som helhet bör tas fram, liksom platsspecifika kulturmiljöanalyser och antikvariska konsekvensbeskrivningar av förslag till enskilda projekt. Det är dock av stor vikt att detta arbete inte utesluter att riksintresset ses som en helhet och enbart inriktas på ett antal områden. Det finns även kulturhistoriska värden i de delar av staden som inte är utpekade som riksintresse för kulturmiljövärden och staden bör ha ett förhållningssätt till dessa värden i översiktsplanen. Varje enskilt ärende, bygglov eller detaljplan bör därför bedömas för sig samt i förhållande till helheten. Stadsmuseets kulturhistoriska klassificeringskarta som uppdateras kontinuerligt ger en god vägledning.

Ett starkt särdrag inom riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården utgörs av stadens vattenrum med tillhörande strandlinjer och kajer. Förvaltningen menar att det är önskvärt med en tydligare strategi som förhåller sig till detta särdrag. Detta med anledning av att alltmer av vattenrummen, kajer och stränder tas i anspråk för byggnader, vilket i en förlängning innebär att kontakten och möjligheten till upplevelse av dessa som en tillgång för alla i staden minskar.

Av de tre delmål som stadsbyggnadskontoret föreslår för innerstaden är ”Att utveckla mångfalden av uttryck i det moderna city” det mål där störst konflikter finns i hanteringen av kulturhistoriska värden. Förvaltningen vill framhålla att även denna årsring är viktig för förståelsen av Stockholms framväxt och att såväl helheten som de enskilda byggnaderna har ett stort kulturhistoriskt värde. Förutom de stadsmiljöer i ”Det moderna city” där man föreslår att särskild hänsyn bör tas till kulturhistoriska värden menar förvaltningen att Sergels torg också bör ingå. Med ”Det moderna citys” placering mitt i staden påverkar dessutom stadens siluett i sin helhet genom förändringar såsom påbyggnader. Därför bör stadssiluettens kulturhistoriska värde och skydd även gälla denna del av staden så att läsbarheten av hela riksintresset inte riskerar att utsättas för påtaglig skada. Vidare är rivning och nybyggnad i vissa fall tveksamt från kulturhistorisk synpunkt som ett medel för att uppnå en attraktiv citymiljö. Istället bör den befintliga bebyggelsen och dess kulturhistoriska värden ses som en resurs.

Förvaltningen menar också att områden som beskriver Stockholm som sjöfarts, militär- och industristad samt den offentliga och demokratiska staden bör hanteras med särskild hänsyn avseende kulturhistoriska värden.

Bilagor:

1. Aktualitetsprövning av Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm – remiss.
2. ”Fokus promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm.”