

Handläggare
Karin Söderling
Telefon: 08 50830121**Till**
KN 2017-02-01

Översiktsplan för Stockholm, svar på remiss.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Kyrkogårdsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen
2. Paragrafen begärs omedelbart justerad.

Mats Larsson
förvaltningschef

Sammanfattning

Kyrkogårdsnämnden har fått det av stadsbyggnadskontoret framtagna samrådsförslaget till ny översiktsplan för Stockholm på remiss. Planen utgår från stadens Vision 2040 – ett Stockholm för alla.

De övergripande målen för översiktsplanen är: *En växande stad – En sammanhängande stad- God offentlig miljö – En klimatsmart och tålig stad*. Översiktsplanen har ett långsiktigt perspektiv och redovisar de stadsbyggnadsstrategier som ska medverka till att målen nås.

Stadens mål är att skapa förutsättningar för byggandet av 140 000 nya bostäder mellan åren 2010 till 2030. Enbart mellan åren 2014 och 2020 planeras för 40 000 nya bostäder.

Översiktsplanen ska redogöra för hur kommunen tar hänsyn till allmänna intressen, bland annat bostadsförsörjning, ekonomisk tillväxt, natur- och kulturvärden, god miljö och infrastruktur.

Planen är vägledande för stadens arbete med områdesprogram, efterföljande detaljplaner och markanvisningar.

[Kyrkogårdsförvaltningen]
staben

Hallvägen 14
Box 9
121 25 Stockholm-Globen
Telefon 08 50830121
Växel 08 50830100
Fax 08 508 30080
e-postadress
kyrkogardsnamnden@stockholm.se
[hemsida]

Planen har kompletterats med en hållbarhetsbedömning, som förutom en miljökonsekvensbeskrivning även innehåller en bedömning av konsekvenser för dem som bor, verkar och vistas i staden samt en bedömning av ekonomiska konsekvenser för staden.

Hållbarhetsbedömningen har genomförts av konsulter från WSP Sverige i samverkan med stadens tjänstemän. Man skriver bland annat att fyra övergripande frågor bör diskuteras under samrådet; bristen på konkret vägledning i avsnittet om allmänna intressen, samspelet mellan planförslaget och stadens klimatmål, frånvaron av ett internationellt perspektiv i planen samt det bidrag som stadsbyggandet kan ge till social utveckling och vilka andra insatser som behöver göras parallellt.

Riksintresse är mark- eller vattenområden som långsiktigt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det värde som konstituerat riksintresset. Riksintressen skyddas enligt bestämmelser i miljöbalken. Kommunerna ska i sina översiktsplaner visa hur man tillgodoser riksintressena. Inom kyrkogårdsnämndens verksamhetsområde finns riksintresset Skogskyrkogården.

Kyrkogårdsförvaltningen bedömer att planens målformuleringar är välformulerade men efterlyser precis som i hållbarhetsbedömningen mer konkretiseringar i form av kartmaterial och fördjupningar.

Av översiktsplanen finns ytterst marginella förslag som ligger i påverkansområdena till stadens begravningsplatser. Eftersom begravningsplatserna utgör en ytkrävande samhällsservice och en viktig del av stadens grönstruktur borde de redovisas i översiktsplanen. Även gränserna för riksintresset och världsarvet Skogskyrkogården borde redovisas i kartmaterialet.

Det saknas i översiktsplanen, som också hållbarhetsbedömningen framhåller, tydliga strategier för att hantera omgivningsbuller på platser som inte utgörs av bostadsbebyggelse. Flera av stadens begravningsplatser är mycket bullerutsatta.

Förvaltningen efterlyser en fördjupad studie över hur Skrubbaområdet kan göras till en stadsdel med blandad bebyggelse. Strandkyrkogården som ligger i området i en mycket naturskön miljö saknar idag ett naturligt sammanhang med bostadsbebyggelse. Trafiklederna i området utgör också bullerkällor och barriärer.

Intill Brännkyrka kyrkogård utgör Åbyvägen en betydande bullerkälla och barriär. En fördjupad studie över en utveckling av

Åbyvägen till stadsboulevard med avskärmande bebyggelse efterfrågas.

Översiktsplanen gör väl avvägda beskrivningar av hur riksintresset ska tillgodoses för Skogskyrkogården. Dock omfattar riksintresset inte hela det av Unesco utpekade området och gränsen för riksintresset borde justeras. Förvaltningen påpekar också angelägenheten av att gräns- och buffertzonsfrågan för världsarvet fortsatt utreds med hög prioritet.

Bakgrund

Stadsbyggnadskontoret har tagit fram ett förslag till ny översiktsplan för Stockholms stad. Samråd kring planen pågår fram till den 10 januari 2017. Förlängd remisstid har medgetts för att nämnden ska hinna svara på remissen.

Ärendet

Remissen

Översiktsplan för Stockholm – samrådsförslag ligger till grund för samrådet. Till samrådshandlingarna hör även de två bilagorna *Översiktsplan för Stockholm – riksintressen* och *Översiktsplan för Stockholm – hållbarhetsbedömning*, vilken svarar mot kraven i 6 kapitlet 11 § miljöbalken om att belysa planens påverkan på miljö. Hela remissmaterialet finns att ladda ned på

<http://vaxer.stockholm.se/tema/oversiktsplan-for-stockholm/uppdatering-av-oversiktplanen/>

Kort sammanfattning av remissen

Syftet med översiktsplanen

Översiktsplanen ska vara vägledande för stadens planering och med ett långsiktigt perspektiv. Den vägleder hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. De detaljplaner som tas fram ska ha översiktsplanen som grund.

Översiktsplanens disposition

Planens huvuddisposition beskriver vilka mål som är vägledande för stadsbyggandet och hur dessa ska genomföras långsiktigt i en utbyggnadsstrategi. Planen anger också planeringsinriktningar som ska vara vägledande för tillvaratagande av allmänna intressen, såsom exempelvis bostadsbyggande, näringsliv, miljö, trafik, kultur och teknisk försörjning. Därutöver innehåller planen en beskrivning av utvecklingsmöjligheter för stadens 14 stadsdelsområden. Strategierna och planeringen sammanfattas i en karta. En

hållbarhetsbedömning (konsekvensbeskrivning) och en redovisning av riksintressen ligger som bilagor till översiktsplanen.

Målen och utbyggnadsstrategin

Översiktsplanen utgår från *Stadens Vision 2040- ett Stockholm för alla* samt andra övergripande strategiska program och styrdokument, exempelvis Miljöprogrammet och ett Fossilfritt Stockholm.

Stadsbyggnadsmålen utgörs av fyra övergripande mål: *En växande stad – En sammanhängande stad- God offentlig miljö – En klimatsmart och tålig stad*. De övergripande målen preciseras därefter i underliggande målformuleringar.

Utbyggnadsstrategin baseras på stadens vilja att konkretisera visionen om *ett Stockholm för alla* inom ramen för de förutsättningar som finns på marknaden. Detta ska göras genom att *Använda den centrala stadens attraktionskraft – Möjliggöra värdeskapande kompletteringar – Tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential – Rikta satsningar till fokusområden och samband*. Tre fokusområden pekas särskilt ut: Kista-Järva, Skärholmen och Farsta.

Genomförande av översiktsplanen

Översiktsplanen är tänkt att omsättas i stadens kontinuerliga arbete med planering på områdesnivå. Beslut om start av detaljplanering ska prövas mot planens fyra stadsbyggnadsmål och den samlade utbyggnadsstrategin för staden.

Det föreslås också att översiktsplanen ska ge förutsättningar för att arbeta med mer generella detaljplaner som ger utrymme för större flexibilitet och mindre detaljstyrning av exempelvis gestaltning. En mer aktiv markanvisningspolitik med exempelvis kvalitetsdrivna markanvisningar ska också bidra till att genomföra visionen *ett Stockholm för alla*. Marknadsläget ska användas som en hävstång för stadsutvecklingen.

Hänsynstagande till allmänna intressen

Översiktsplanen ska redogöra för hur kommunen tar hänsyn till allmänna intressen bland annat bostadsförsörjning, ekonomisk tillväxt, natur- och kulturvärden, god miljö och infrastruktur.

Bostadsförsörjning

Stadens mål är att skapa förutsättningar för byggandet av 140 000 nya bostäder mellan 2010 till 2030. Enbart mellan 2014 och 2020 planeras för 40 000 nya bostäder.

Näringsliv och kompetensförsörjning

645 000 arbetsplatser fanns 2014 i staden och de ökar i takt med befolkningsutvecklingen. Flera företagsområden föreslås kunna utvecklas med bostäder till en tät och hållbar blandstad. En jämnare fördelning av arbetsplatser i staden ska beaktas med fokus på Söderort.

En socialt sammanhållen stad

Staden vill planera för god samhällsservice och en trygg, jämställd stadsmiljö för alla grupper. Funktionsnedsättningar ska inte vara begränsande för människors möjligheter att ta del av stadens kvaliteter. Stadens offentliga rum ska planeras så att de är flexibla så att de kan samutnyttjas för olika användningar.

Trafik och mobilitet

Förutom att översiktsplanen redogör för pågående och planerade spår- och vägutbyggnader framlägger den planeringsinriktningar med stort fokus på kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik.

Grön och vattennära stad

God parktillgång och en livskraftig grönstruktur med rik biologisk mångfald ska tryggas. Ekosystemtjänster ska integreras i stadsbyggandet.

Stadens karaktär och gestaltning

Stadens kulturmiljövärden ska fortlöpande identifieras, säkerställas, tas om hand och utvecklas. Noggranna platsanalyser ska föregå ny bebyggelse, ändringar och tillägg i befintliga miljöer. Stadens som fastighetsägare ska vara förebild i arbetet med att ta fram vårdprogram och anordna arkitektävlingar.

Riksintressena, bland annat världsarvet Skogskyrkogården, redovisas i särskild bilaga till Översiktsplanen.

Kulturliv, idrott och rekreation

Förutsättningar och behov av kultur ska preciseras och fungera som underlag för planeringen. Tillämpningen av den så kallade ”enprocentregeln” ska öka tillgången till offentlig konst.

Klimat, miljö hälsa och säkerhet

Pågående klimatförändringar ställer nya krav på stadsbyggandet i Stockholm. Klimatanpassningar och anpassad dagvattenhantering för att klara skyfall ska vara vägledande. Skydds- och

reningsåtgärder avseende buller, luft- och vattenföroreningar ska i första hand inriktas på källan.

Teknisk försörjning

Teknikutveckling ska bidra till att Stockholm utvecklas till en smart och hållbar stad. Behoven av kommunaltekniska lösningar och ytbehov ska preciseras och tryggas.

Lokala utvecklingsmöjligheter

En genomgång av lokala utvecklingsmöjligheter görs av stadens 14 stadsdelsområden med ingående stadsdelar. Tre nivåer av stadsmiljöutveckling beskrivs; *mycket stora*, *stora* samt *vissa* möjligheter till stadsutveckling.

Mycket stora stadsutvecklingsmöjligheter innebär blandad bebyggelse med helt eller delvis ändrad markanvändning. Exempel på stadsdelar som omfattas är: Bromsten, Brommaplan-Riksby, Ulvsunda industriområde, Solvalla, Lilla Essingen, Liljeholmen, Årstafältet, Johanneshov, Farsta och Skärholmen.

Stora stadsutvecklingsmöjligheter innebär omfattande kompletteringar av befintlig bebyggelse. Exempel på stadsdelar som omfattas är City, Hagastaden, Marieberg, Hässelby gård Hammarbyhöjden, Hägersten och Fagersjö.

Vissa stadsutvecklingsmöjligheter innebär att komplettering kan prövas inom ramen för befintlig markanvändning: I huvudsak anges stadsdelar som utgörs av villabebyggelse eller smalhusbebyggelse från 30-50-talet ut som lämpliga för mindre kompletteringsbebyggelse.

Kartbilaga

I kartbilagan sammanfattas utbyggnadsstrategierna med markering av områden som föreslås för mycket stora och stora stadsutvecklingsmöjligheter, viktiga strategiska samband och kommunikationsstråk och utvecklingsområden för ekologiska samband och för vatten och klimat. Ett antal genomfartsgator och trafikleder föreslås utvecklas till så kallade stadsboulevarder eller stadsgator. (Kartbilaga i bilaga 1)

Riksintressen

Riksintresse är mark- eller vattenområden som långsiktigt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada det värde som konstituerat riksintresset. Riksintressen skyddas enligt

bestämmelser i miljöbalken. Kommunerna ska i sina översiktsplaner visa hur man tillgodoser riksintressena.

Stadens utgångspunkt är att ett riksintresse är tillgodosett så länge det inte finns andra anspråk på förändring. Avseende riksintressen för kulturmiljövården föreslår översiktsplanen ett mer lösningsorienterat förhållningssätt så att inte kulturvården uppfattas som hinder. I bilaga till översiktsplanen redovisas riksintressena, hur de är motiverade, hur de ska tillgodoses och vilka utmaningar som finns. Världsarvet Skogskyrkogården utgör riksintresse för kulturmiljövården. Beskrivning av riksintresset Skogskyrkogården - hur detta ska tillvaratas, utmaningar och förhållningssätt - biläggs detta ärende. (Bilaga 2)

Konsekvensbeskrivning (hållbarhetsbedömning)

Till översiktsplanen har fogats en hållbarhetsbedömning som förutom en miljökonsekvensbeskrivning också innehåller en bedömning av konsekvenser för dem som bor, verkar och vistas i staden. Vilka kostnader, svårigheter och möjligheter som är förenade med planens genomförande och inte minst hur väl kommer den fysiska strukturen fungera för en långsiktigt hållbar utveckling bedöms också.

Hållbarhetsbedömningen har genomförts av konsulter från WSP Sverige i samverkan med stadens tjänstemän. Man skriver bland annat att fyra övergripande frågor bör diskuteras under samrådet; bristen på konkret vägledning i avsnittet om allmänna intressen, samspelet mellan planförslaget och stadens klimatmål, frånvaron av ett internationellt perspektiv i planen samt det bidrag som stadsbyggandet kan ge till social utveckling och vilka andra insatser som behöver göras parallellt.

Sammantaget redovisar hållbarhetsbedömningen att planen har välformulerade stadsbyggnadsmål men att planeringsinriktningarna i flera fall är mycket generellt formulerade. Planförslaget brister i konkretion vilket kan öppna upp för lokala och generella tolkningar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom staben och behandlats i förvaltningsgrupp 2017-01-25.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen gör bedömningen att planens målformuleringar är välformulerade men efterlyser precis som i hållbarhetsbedömningen mer konkretiseringar i form av kartmaterial och fördjupningar. Den

medföljande kartbilagan är i många delar svårläst och svårtolkad. Det är olyckligt att översiktsplanens områdesbeskrivningar, och inte minst beskrivningarna av riksintressena, inte har inkluderats i hållbarhetsbedömningen.

Stadens begravningsplatser i översiktsplanen

Begravningsplatser omnämns endast på ett ställe i översiktsplanen och då i mer generella ordalag i uppräkning av platser som åtnjuter skydd enligt kulturmiljölagen. Mer specifikt omnämns Skogskyrkogården som riksintresse för kulturmiljövården. Varken den samhällsservice eller den viktiga grönstruktur som tillhandahålls genom begravningsplatserna omnämns i översiktsplanen. Eftersom begravningsplatser är verksamhet som ytmässigt är markkrävande är det av intresse att de redovisas i översiktsplanen.

I den bilagda kartan finns begravningsplatserna redovisade som en del av grönstrukturen – oklart dock varför större delen av Skogskyrkogården – dock inte hela – getts en annan grön kulör än övriga. Färgvariationen saknas i kartförklaring.

Hur påverkas begravningsplatserna av översiktsplanen

Av översiktsplanen finns ytterst marginella förslag som ligger i påverkansområden till stadens begravningsplatser. Det handlar om att Spånga kyrkväg föreslås på sikt omvandlas till en stadsgata kantad med ny bebyggelse och att Nynäsvägen på lång sikt omvandlas till så kallad stadsboulevard. Skrubba företagsområde nordost om Strandkyrkogården föreslås utökas med lättare industri och med en gatustruktur som på lång sikt kan medge en omvandling till stadskvarter med bostäder och verksamheter.

Lyft utvecklingen av Skrubba till ett mer blandat område

Strandkyrkogården i sydöstra hörnet av Stockholm ligger i ett naturskönt läge med anslutning till Drevviken och Flatenreservatet. Begravningsplatsen saknar dock en naturlig koppling till staden och bostadsbebyggelse i övrigt, vilket bedöms vara huvudanledningen till att det här sker förhållandevis få gravsättningar per år. Tyresövägen och Gudöbroleden kan upplevas för storskaliga och överdimensionerade för sitt syfte och de utgör samtidigt påtagliga störningskällor och barriärer för reservatet och begravningsplatsen. Skrubbaområdet borde ges en fördjupad översyn där en mer blandad bebyggelse borde prövas. De natursköna omgivningarna borde vara attraktiva för bostadsbebyggelse och genomfartslederna torde kunna utvecklas till mer anpassade stadsboulevarder.

Bullerfrågan- även Åbyvägen torde kunna utvecklas till stadsboulevard

Det är positivt att Nynäsvägen föreslås på sikt omvandlas till stadsboulevard, vilket om hastigheterna sänks kan minska bullernivåerna på Skogskyrkogården. Det saknas dock i översiktsplanen, som också hållbarhetsbedömningen framhåller, tydliga strategier för att hantera omgivningsbuller på platser som inte utgörs av bostadsbebyggelse. Flera av stadens begravningsplatser är mycket bullerutsatta, Skogskyrkogården, Strandkyrkogården, Västberga begravningsplats och Brännkyrka kyrkogård bedöms vara de mest utsatta. Dessutom planeras en ny begravningsplats på Järvafältet där också buller från omkringliggande trafikleder måste hanteras.

Åbyvägen som löper strax väster om Brännkyrka kyrka utgör en betydande bullerkälla och barriär och avskärmningseffekter genom ny bebyggelse och omvandling av vägen till en stadsboulevard borde provas för att skapa en mer rofylld miljö på platsen.

Riksintresset borde utökas och gränser justeras för världsarvet Skogskyrkogården –buffertzonsfrågan

Översiktsplanen gör välavvägda beskrivningar av hur riksintresset ska tillgodoses för Skogskyrkogården. Dock omfattar riksintresset inte hela det av Unesco utpekade området och gränsen för riksintresset borde justeras. Det finns också önskemål om att den del av Sockenvägen som utgör en viktig del av entrélandskapet skall ingå i världsarvet. Detta är en fråga som i så fall måste lyftas av Riksantikvarieämbetet till Unesco för beslut. Det är önskvärt att stadsledningskontorets utredning av gränser och eventuell buffertzon snarast återupptas. Värnandet av världsarvet integritet och autenticitet och dess "Outstanding Universal Values" (OUV) ska i enlighet med Unescos riktlinjer vara vägledande för detta arbete.

Gränserna för riksintressen och världsarvet Skogskyrkogården bör redovisas i kartmaterialet.

Bilagor

1. Översiktsplan kartbilaga
2. Riksintresset Skogskyrkogården, beskrivning av värdebärande uttryck, hur riksintresset ska tillgodoses, aktuella utmaningar och förhållningssätt