

Handläggare
Gustaf Schneider
08-508 263 35

Till
Exploateringsnämnden
2014-03-13

Aktualitetsprövning av Promenadstaden Översiktsplan för Stockholm. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Stadsbyggnadskontorets remiss av rapporten ”Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm” besvaras med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Krister Schultz
Förvaltningschef

Gunnar Jensen
Avdelningschef

Niklas Karlsson
Enhetschef

Sammanfattning

Stadsbyggnadskontoret önskar ett ställningstagande om översiktsplanens ”Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm” aktualitet och har på remiss översänt rapporten ”Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm”. Exploateringskontoret anser att översiktsplanens inriktning för mark- och vattenanvändningen i huvudsak är aktuell. Samtidigt konstaterar kontoret att översiktsplanen behandlar genomförandefrågor och att tonvikten vid en aktualitetsprövning av översiktsplanen läggs vid slutsatser om översiktsplanens genomförande. Genomförandefrågor är viktiga och avgörande för uppnåendet av de högt ställda bostadsmålen men ofta förknippade med ekonomiska beslut i budget varför det bör betänkas i vilket forum de behandlas.

Bakgrund

Remissbehandlingen

Stadsbyggnadskontoret önskar ett ställningstagande om översiktsplanens ”Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm” aktualitet. Underlaget för aktualitetsprövningen och föremål för remissen är den bifogade rapporten ”Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm” (rapporten, se bilaga 1). Remisstiden är 13 december 2013 till 28 februari 2014. Kontoret har begärt och fått anstånd med remissvaret till den 13 mars 2014.

Rapporten innehåller bedömningar av aktualiteten i översiktsplanens olika avsnitt: utmaningar, fokusområden, stadsutvecklingsstrategier och trafikinfrastruktur. Stadsbyggnadskontoret önskar ha svar på om de i rapporten har gjort rätt bedömning vad gäller aktualiteten för dessa kapitel och om det saknas något viktigt som kan påverka/ändra stadsbyggnadskontorets aktualitetsbedömning. Slutsatser dras även om översiktsplanens genomförande. Stadsbyggnadskontoret önskar synpunkter på om slutsatserna är relevanta och korrekta.

Redovisningen av riksintressen i översiktsplanen föranleder också en aktualitetsprövning. I rapporten ingår förslag till reviderade förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård. Stadsbyggnadskontoret vill ha svar på om förslaget till förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård är en bra utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Rapporten

I rapporten bedöms flertalet av översiktsplanens nio fokusområden vara i huvudsak aktuella. Inom några områden har så stora förändringar skett att avsnitten bedöms vara inaktuella. Detta gäller bl.a. bostadsförsörjning, där kraftigt ökade prognoser innebär nya utmaningar för staden. Näringslivet upplever i dag bostadsbristen som ett av de största hoten mot Stockholms tillväxt. Inom området miljö och klimat finns nya styrdokument och kunskapsunderlag som får stor påverkan på översiktsplanen. Kulturmiljöfrågor och kulturens betydelse i stadens utveckling behöver lyftas fram tydligare. Även beträffande transport och framkomlighet ställer stadens snabba utveckling nya krav på den översiktliga planeringen.

Översiktsplanens fyra stadsutvecklingsstrategier bedöms vara i huvudsak aktuella. I rapporten beskrivs utmaningar kring strategiernas genomförande, bl.a. konstateras att inriktningen för

den centrala stadens utvidgning behöver förtydligas och genomförandefrågorna diskuteras. Arbetet med tyngdpunkter i ytterstaden ställer krav på utvecklat samarbete inom staden. Strategin om att koppla samman staden behöver preciseras, med fokus på vilka samband som är viktigast att utveckla. Det finns även ett behov av att diskutera tillämpningen av strategin att främja en levande stadsmiljö i hela staden.

Rapportens slutsatser om genomförandet av översiktsplanen handlar sammanfattningsvis om behov av gemensamma uppdrag för stadens förvaltningar och bolag, att staden måste ta en aktiv roll i utvecklingen av ytterstaden samt driva på stadsutvecklingen t.ex. genom markinnehav, prioriteringar mellan projekt för en hållbar ekonomi, en ny syn på projektekonomi samt vikten av program på områdesnivå bl.a. för att minska risken att bygga bort långsiktiga förtätningsmöjligheter.

Exploateringskontorets synpunkter

Övergripande synpunkter

Alla kommuner ska enligt plan- och bygglagen ha en översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden samt hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. I en aktualitetsprövning ska ställning tas till om inriktningen för mark- och vattenanvändningen är aktuell. Exploateringskontoret anser att översiktsplanen väl uppfyller det lagstadgade syftet och att dess inriktning för mark- och vattenanvändningen i huvudsak är aktuell. Samtidigt konstaterar kontoret att översiktsplanen behandlar genomförandefrågor och att tonvikten vid en aktualitetsprövning av översiktsplanen läggs vid slutsatser om översiktsplanens genomförande. Genomförandefrågor är viktiga och avgörande för uppnåendet av de högt ställda bostadsmålen men ofta förknippade med ekonomiska beslut i budget varför det bör betänkas i vilket forum de behandlas.

Utmaningar och fokusområden

Vad gäller utmaningar för framtidens stadsbyggande anser kontoret i huvudsak att stadsbyggnadskontoret gör en korrekt och relevant analys. När det gäller stadens miljöambitioner framhålls i rapporten att det för dessa är avgörande att höga lönsamhetskrav framöver inte minskar stadens möjligheter att ställa stränga energi- och miljökrav vid ny- och ombyggnation. Kontoret ser ingen direkt konflikt mellan stadens höga lönsamhetskrav och stadens möjligheter att ställa stränga energi- och miljökrav. Däremot kan ny lagstiftning

angående kommunala särkrav komma att begränsa stadens möjligheter att driva på utvecklingen av hållbart stadsbyggande.

Vad gäller fokusområdena delar kontoret i huvudsak stadsbyggnadskontorets bedömning av deras aktualitet. För fokusområdet ”En socialt sammanhållen och levande stad” beskrivs i rapporten hur utvecklade former för medborgardialog i stadsutvecklingen har visat på vikten av tidig dialog i samband med programarbeten, liksom delaktighetens betydelse för social sammanhållning. I ett tidigt skede, innan markanvisningar är gjorda, finns enligt rapporten större möjlighet för de som bor och verkar i området att påverka planeringen. Kontoret bejakar dialog och samråd men delar inte uppfattningen att möjligheterna att påverka planeringen minskar för att marken anvisats till en byggherre. Tvärtom kan byggherrekompetensen bidra till ökad kunskap, vilket också konstateras i en annan del av rapporten där det sägs att staden genom att tidigt involvera byggherrar i programarbeten säkerställer genomförbarheten av stadens intentioner.

För fokusområdet ”Bostadsförsörjning i en växande stad” beskrivs i rapporten hur Bostadspotential i Stockholm kan användas som underlag för prioriteringar av stadens utbyggnad - var och när och att Bostadspotential i Stockholm vidare kan vara ett underlag för ställningstaganden i samband med en uppdaterad Vision och Promenadstad. Kontoret delar uppfattningen att Bostadspotential i Stockholm är ett bra planeringsunderlag. Men som nämns i Bostadspotential i Stockholm har inte staden rådighet över all potentiellt exploaterbar mark vilket kan försvåra genomförandet, och därför måste vägas in när prioriteringar görs.

För fokusområdet ”Miljö, hälsa och säkerhet i en tät storstad” beskrivs hur program för större områden bedöms vara ett viktigt instrument för hantering av de miljöfrågor som hanteras inom ramen för fokusområdet (buller, risk, luftkvalitet, klimatanpassning). Programarbeten kan i många fall vara värdefulla men det är tveksamt om program alltid är rätt forum för att hantera denna typ frågor och i så fall i vilken utsträckning. Hur program ska fungera och vad de ska användas till är viktiga frågor för ett Stockholm med stor efterfrågan på nya bostäder. Det är viktigt att ingen tid i programarbetena spills på frågor som bättre kan hanteras i andra sammanhang.

Stadsutvecklingsstrategier

Exploateringskontoret anser att stadsutvecklingsstrategierna fortsatt är aktuella och att analyserna i rapporten i huvudsak är korrekta vad gäller inriktningen för mark- och vattenanvändningen.

I rapporten redogörs för hur många procent av antalet planerade lägenheter (start-pm för detaljplaner och program) sedan översiktsplanen antogs som kan relateras till de olika strategierna. Enligt rapporten kan ca tre fjärdedelar av de planerade lägenheterna relateras till den centrala staden (strategi 1) och tyngdpunkterna (strategi 2). Den redovisade statistiken baseras på ett mycket kort utsnitt i tiden, från våren 2010 till hösten 2013. Under denna period startade osedvanligt många programarbeten. Kontoret menar att det framgent blir intressant med statistik över en längre tidsperiod. Det blir också intressant att jämföra denna statistik med statistik över var nya bostäder byggs. Kontorets bedömning är att en större och icke oväsentlig andel av bostadsproduktionen historiskt och i framtiden kan relateras till ytterstaden, utanför utpekade tyngdpunkter och samband och utanför den centrala stadens utvidgning, och utgör ett viktigt tillskott till bostadsförsörjningen.

Vad gäller Strategi 1 ”Fortsätt att stärka centrala Stockholm” framhålls i rapporten att genomförandefrågor behöver diskuteras i det fortsatta arbetet. För strategi 2 ”Satsa på attraktiva tyngdpunkter” anses i rapporten att det finns anledning att göra en översyn av tyngdpunkterna gällande bland annat prioriteringsordning och tidsperspektiv samt att staden kan behöva gå före och driva på utvecklingen för att öka attraktiviteten. Strategi 3 handlar om att ”Koppla samman stadens delar”. I rapporten menar man i sammanhanget att system krävs för finansiering av insatser på platser där det inte finns några intäkter från exploateringsprojekt. Strategi 4 handlar om att ”Främja en levande stadsmiljö i hela staden” och rapporten lyfter fram att ett mer strukturerat arbetssätt i större program kan ge ett högre tillskott av bostäder och arbetsplatser och minskar risken för att framtida möjligheter byggs bort. Kontorets synpunkter på dessa slutsatser angående strategiernas genomförande behandlas nedan under ”Slutsatser om översiktsplanens genomförande.”

Slutsatser om översiktsplanens genomförande

I rapporten redovisas slutsatser kring genomförandet av översiktsplanen också i ett eget kapitel som upptar halva sammanfattningen. Denna relativt stora del av rapporten relaterar till två sidor i översiktsplanens kapitel 5.2.

I denna del av rapporten görs en genomgång av stadens budget och verksamhetsberättelserna för Stadsbyggnadsnämnden, Exploateringsnämnden och Trafik- och renhållningsnämnden som visar att stadsbyggnadskontorets verksamhet följer översiktsplanen i en stor utsträckning, exploateringskontoret i en något mindre utsträckning och trafikkontoret i en relativt liten utsträckning. Översiktsplanen är ett av flera styrdokument i planeringen av det framtida Stockholm. Som konstateras i rapporten är dock budget alltid styrande och överordnad. Frågan vid en aktualitetsprövning borde därför inte vara om stadens budget följer översiktsplanen utan om översiktsplanen följer stadens budget.

I rapporten argumenteras för att staden sannolikt måste vara beredd att gå före och driva på utvecklingen för att intresset från marknaden ska öka i vissa områden i ytterstaden. Detta kan enligt rapporten ställa krav på nya arbetssätt och metoder, där en initial investering måste vägas mot ökade exploateringsintäkter som en följd av ökade markvärden. Kontoret vill i sammanhanget påpeka att staden genom förvaltningar och bolag redan gör betydande dylika insatser i ytterstaden, bl.a. genom Järvalyftet och Söderortsvisionen. Kontoret menar också att om och i så fall i vilken utsträckning staden ska ”gå före och driva på utvecklingen” ytterst är en budgetfråga.

Ett sätt för staden att driva på omvandling eller komplettering, samtidigt som plats för kommunal service m.m. säkras är att äga mark i strategiska områden och längs viktiga stråk varför det enligt rapporten finns fördelar med att mer aktivt jobba med strategiska markinköp. Detta kan vara intressant men kontoret bedömer inte att det har något större genomslag i befintliga strukturer som smalhusområden och grannskapsstadsdelar. Att köpa in befintliga bostäder för rivning och exploatering torde vara omöjligt, i alla fall i någon utsträckning som ger utslag på översiktsplanens nivå.

I rapporten framhålls vikten av att prioritera bland projekten, särskilt vad gäller tyngdpunkterna, bl.a. för att stadens ekonomi ska vara fortsatt hållbar. Ekonomiska prioriteringar av denna storleksordning sker inom ramen för stadens investeringsstrategi. Enligt rapporten utgör Bostadspotential i Stockholm, Den Gröna Promenadstaden och Företagsområden i världsklass viktiga planeringsunderlag för kommande prioriteringar. Arbetet kräver ett nära samarbete mellan staden centralt och de planerande och investerande förvaltningarna. Kontoret vill i sammanhanget poängtera vikten av flexibilitet och anpassningsförmåga att ta till vara på projektidéer från fastighetsägare och byggherrar när de

dyker upp, särskilt i områden med svag efterfrågan. Som rapporten framhåller är det viktigt att öka attraktiviteten i tyngdpunkterna och i det sammanhanget bör inte initiativ från fastighetsägare och byggherrar underskattas.

I rapporten konstateras att det är kostsamt att överbrygga barriärer och skapa nya offentliga platser, parker eller idrottsytor och att denna typ av åtgärder inte alltid kan finansieras genom bostadsbyggande på samma plats. Därför måste staden hitta system för finansiering av sådana viktiga insatser. Ett förslag är att pengarna fonderas och satsas där de gör bäst nytta (inte nödvändigtvis i närområdet). En annan viktig ekonomisk faktor som tas upp i rapporten är de kostnader som drift av bl.a. parker och torg innebär. Enligt rapporten är det angeläget att inte isolera driftkostnader till utgiftssidan i stadens ekonomi. Rapporten framhåller att satsningar på offentliga platser har stor positiv inverkan på stadslivet, och med ökad attraktivitet i ett område följer stigande markvärden som kan ge staden möjligheter till ökade intäkter från markförsäljning. Kontoret instämmer i att frågorna är viktiga men vill framföra att system för fördelning av investeringsmedel redan finns genom stadens budgetarbete. Problemet handlar inte om fördelningen av medel utan om vilka investeringsvolymerna staden klarar av.

I rapporten redogörs också i olika kapitel för att stadens bostadsmål blir svårt att uppnå med fortsatt förtätning enligt gluggmodellen som systematiskt fyller igen luckor i stadsväven. Med gluggmodellen riskerar staden enligt rapporten att bygga bort framtida möjligheter till mer omfattande strukturförändringar som kan ge ett högre tillskott av bostäder och arbetsplatser, samt bidra med nya kvaliteter till stockholmarna. Genom att ta helhetsgrepp över större områden, där flera mindre kompletteringar samordnas i större program är det enligt rapporten möjligt att ta fram förslag som bygger på en djupare analys och helhetssyn. Med ett strukturerat arbetssätt kan intressanta lägen tas tillvara, samtidigt som risken minskar för att framtida möjligheter byggs bort, och de boende får större möjligheter att delta i processen. Kontoret upplever beskrivningen något ensidig. Som tidigare nämnts finns i många fall problem förknippade med markåtkomsten, på många ställen kan omfattande strukturförändringar inte åstadkommas utan expropriation. En fördel med nuvarande arbetssätt är också att byggherrar kommer med förslag där efterfrågan finns. Var bostäder kan byggas är också en efterfrågefråga som därigenom fångas upp på ett bra sätt. Kontoret menar att det ökade trycket på nya bostäder medför att staden måste vara flexibel i sina arbetssätt beroende på

situation. Programarbete är ofta bra men därför inte alltid nödvändigt. Det är inte heller så att en typ av program kan användas över hela staden. En del program är i princip en sammanställning av vad som kan kallas för gluggar medan andra program i huvudsak hanterar nya strukturer. I det förstnämnda fallet är det inte säkert att arbetet måste bedrivas inom ramen för ett program. I sammanhanget är det också stor skillnad mellan vad som brukar kallas områdesprogram och program enligt PBL. Mot bakgrund av detta anser kontoret att det vore önskvärt med ett förtydligande av vad som menas med program i olika sammanhang och instämmer i rapportens slutsats att det är viktigt med en samsyn inom staden om när och hur program på områdesnivå ska göras. I rapporten föreslås att stadsbyggnadskontoret tar fram tydliga riktlinjer för arbete med program vilka förankras med berörda förvaltningar. Kontoret välkomnar förslaget och konstaterar att orsak och syfte måste styra programarbetet.

Riksintressen

Enligt rapporten behövs ett tydliggjort förhållningssätt för att effektivisera detaljplaneprocesserna i områden av riksintresse för kulturmiljövård. Det gäller särskilt för riksintressena Stockholms innerstad med Djurgården samt Vällingby – Räcksta. Innerstaden som helhet är en kulturmiljö där det råder ett starkt förändringstryck. Kontoret håller med om rapportens slutsats att utgångspunkten vid prövning av åtgärder är att innerstadens delar ska kunna utvecklas som levande attraktiva stadsmiljöer och att redan kända och framtida utvecklingsbehov ska vägas samman med respektive områdes kulturmiljövården. Rapporten framhåller vidare att genom hänsyn till vissa särskilt värdefulla miljöer och karaktärsdrag kan förändringarna ofta inriktas på lämpligt sätt och planeringen bli mer förutsägbar. Kontoret delar den uppfattningen och anser att förslaget till förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård som helhet är en bra utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Slut

Bilagor

Rapport, ”Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm”