

Handläggare
Monica Fredriksson
Tel 08-508 09 032

Till
Östermalms Stadsdelsnämnd
sammanträde 2013-03-13

Aktualitetsprövning av Promenadstaden, Översiktsplan för Stockholm

Remiss från Stadsbyggnadsnämnden/Stadsbyggnadskontoret

Förslag till beslut

1. Remissen besvaras med Stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Britt Mattsson
avdelningschef

Sammanfattning

Enligt Plan- och bygglagen (PBL) ska Kommunfullmäktige (KF) varje mandatperiod ta ställning till om stadens översiktsplan (ÖP) är aktuell. Stadens nuvarande ÖP fastställdes av KF i mars 2010 och vann laga kraft i april 2012. Stadsbyggnadsnämnden (SBN) har remitterat rapporten "Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm" till bl a Östermalms Stadsdelsnämnd (SDN) för synpunkter. Fokus Promenadstaden är namnet på den process inom vilken stadens ÖP följs upp. I rapporten görs en bedömning av aktualiteten i ÖP:s olika delar, i syfte att underlätta remissinstansernas ställningstaganden.

Stadsdelsförvaltningen (SDF) har i allt väsentligt inget att invända mot den uppföljning av ÖP som Stadsbyggnadskontorets (SBK) genomfört. SDF vill dock understryka vikten av i den tätbebyggda innerstaden/stenstaden åstadkomma ändamålsenliga förskole- och skolgårdar.

Bakgrund

SBN har remitterat rapporten "Fokus Promenadstaden – uppföljning av Översiktsplan för Stockholm" till bl a Östermalms SDN för synpunkter. SDN har fått förlängd remisstid till sammanträdesdatumet 13 mars. Remissmaterialet bifogas.

Östermalms SDF

Box 24156, 104 51 Stockholm
Besöksadress Karlavägen 104
Tel vx 08-508 10 000
Fax 08-508 10 099

E-post ostermalm@stockholm.se

www.stockholm.se/ostermalm

Twitter.com/ostermalms_sdf

Facebook.com/ostermalms.sdf

Rapporten Fokus Promenadstaden behöver läsas tillsammans med ÖP för att det ska vara möjligt att bedöma de ställningstaganden som görs. Resonemanget i rapporten följer ÖP:s kapiteluppdelning. Stadens ÖP som fastställdes av KF i mars 2010 och vann laga kraft i april 2012 finns på länken www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Stadsutveckling/Stadsplanering/Oversiktsplanering

Ärendet

Bakgrund

ÖP är det styrdokument där staden anger inriktningen för mark- och vattenanvändningen samt bebyggelseutvecklingen. Enligt PBL ska KF varje mandatperiod ta ställning till om stadens ÖP är aktuell.

SBN fattade i maj 2007 och i januari 2008 beslut om att staden ska bedriva en sk rullande översiktsplanering. Besluten innebar att SBK påbörjade en översiktsplanprocess som skulle möjliggöra antagande av en ny ÖP inom varje mandatperiod. Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm, antogs av KF 15 mars 2010.

I samband med ÖP:s antagande beslutades att ge SBK tre uppdrag. SBK skulle i samverkan med andra berörda förvaltningar och parter göra en översyn av byggnadsordningen, vilket bl a resulterat i Arkitektur Stockholm – en strategi för stadens gestaltning. Tillsammans med Trafikkontoret gavs SBK även i uppdrag att ta fram en strategi för utveckling av stadens parker och natur, Den gröna promenadstaden. Arkitektur Stockholm och Den gröna promenadstaden blir vid antagande tematiska tillägg till ÖP.

SBK gavs även i uppdrag att arbeta fram en ny energiplan för Stockholm, vilken antogs av KF i oktober 2013. Energiplanen har statusen planeringsunderlag. De två tematiska tilläggen till ÖP innebär fördjupningar av ÖP och utgör tillsammans med energiplanen viktiga delar i stadens rullande översiktsplanering.

Syfte

Aktualitetsprövningen är den process inom vilken stadens ÖP följs upp. Uppföljningen är en del i stadens rullande översiktsplanering. I rapporten görs en bedömning av aktualiteten i ÖP:s olika delar, i syfte att underlätta remissinstansernas ställningstagande.

Övergripande frågeställningar

ÖP:s aktualitet har analyserats utifrån följande perspektiv:

- Utvecklas staden i enlighet med ÖP:s strategier och planeringsinriktningar?
- Finns nya förutsättningar och politiska beslut som påverkar ÖP?
- Hur fungerar ÖP som styrdokument och arbetsredskap i stadens processer?

Som en följd av stadens fokus på att bereda plats för fler människor att bo i Stockholm så har Fokus Promenadstadens aktualitetsprövning framförallt koncentrerats på planerade bostäder.

Bedömningen av ÖP:s aktualitet

En bedömning av ÖP:s aktualitet görs utifrån graderingsskalan aktuell, i huvudsak aktuell, inaktuell:

Aktuell=endast mindre justeringar behöver göras

I huvudsak aktuell=större justeringar och översyn av en eller flera planeringsinriktningar eller vägledningarna behöver göras

Inaktuell=avsnittet bedöms så inaktuell att det behöver arbetas om.

Graderingen används för ÖP:s fokusområden, stadsutvecklingsstrategier och trafikobjekt.

Remissfrågorna

SBK önskar ha svar på två remissfrågor avseende ÖP:s kapitel 1-4:

- Har SBK gjort rätt bedömning vad gäller aktualiteten?
- Saknas det något viktigt som kan påverka/ändra SBK:s aktualitetsbedömning?

SBK har kommit fram till slutsatser hur ÖP fungerar som styrdokument och arbetsredskap i stadens processer. SBK önskar även få dessa slutsatser belysta:

- Är slutsatserna relevanta och korrekta?

Redovisningen av riksintressen i ÖP föranleder också en aktualitetsprövning. SBK menar att det 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.

I Fokus Promenadstaden ingår förslag till reviderade förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård. SBK vill ha svar på följande fråga:

- Är förslaget till förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård en bra utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet?

Nedan beskrivs kortfattat SBK:s slutsatser.

Slutsatser om utmaningar

I ÖP kapitel 1, om utmaningar och visioner, behöver nya befolkningsprognoser för staden och länet arbetas in. Det krävs en hög takt i samhällsbyggandet för att möta den växande befolkningens behov. Den starka befolknings- och arbetsplatstillväxten ställer krav på ett bra samspel mellan Stockholms stad och regionen. Stockholms roll i en växande storregion behöver förtydligas. Betydelsen av Grön tillväxt kommer att öka, vilket innebär att ambitioner om ekonomisk tillväxt förenas med minskad miljöpåverkan. Stora sociala skillnader inom Stockholms stad är en utmaning som behöver belysas bättre i ÖP. Tillgången till bostäder är allt viktigare för att näringslivet och akademierna ska kunna attrahera rätt kompetens. Näringslivet upplever idag bostadsbristen som ett av de största hoten mot Stockholms tillväxt. Att bygga ikapp och öka kapaciteten i transportsystemet är också en utmaning som kommer att kräva stora satsningar de närmaste decennierna. Den viktiga kopplingen mellan infrastruktur- och bebyggelseplanering behöver belysas bättre och hållbar stadsutveckling behöver lyftas fram för att hållbarhetsperspektiven ska bli tydligare i stadens planering.

Slutsatser om fokusområden

Flertalet av ÖP:s nio fokusområden bedöms vara i huvudsak aktuella. Inom

några områden har så stora förändringar skett att avsnitten bedöms vara inaktuella. Detta gäller bl.a. bostadsförsörjning. I budget för 2014 har stadens tidigare mål om 100 000 nya bostäder ökat till 140 000 nya bostäder till 2030, vilket innebär nya utmaningar för staden. Inom området miljö och klimat finns nya styrdokument och kunskapsunderlag som får stor påverkan på ÖP. 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.

Slutsatser om stadsutvecklingsstrategier

ÖP:s fyra stadsutvecklingsstrategier bedöms vara i huvudsak aktuella. Strategi 1: Fortsätt att stärka centrala Stockholm. Strategi 2: Satsa på attraktiva tyngdpunkter. Strategi 3: Koppla samman stadens delar. Strategi 4: Främja en levande stadsmiljö i hela staden. 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 ett behov av att diskutera tillämpningen av strategin att främja en levande stadsmiljö i hela staden.

Slutsatser om genomförande av översiktsplanen

Gemensamt uppdrag för stadens förvaltningar och bolag

För att förtydliga de olika förvaltningarnas och bolagens ansvar för stadsutvecklingen behöver prioriterade projekt tydligare lyftas fram som gemensamma mål och uppdrag i budget.

Stadens roll i utvecklingen av ytterstaden

Staden måste sannolikt vara beredd att ta en aktiv roll för att få igång bostadsbyggande i prioriterade områden i ytterstaden. Detta kan ställa krav på nya arbetssätt och samarbetsformer.

Staden drivande i stadsutvecklingen

Staden har möjlighet att styra och driva på utvecklingen i önskad riktning, så att bostadsförsörjning, kvalitet och ekonomi tryggas, t ex genom markinnehav och prioriteringar.

Hållbar stadsutveckling

Hållbarhetsperspektiven behöver stärkas i planeringen, inte minst de sociala aspekterna. Ställningstaganden i revideringen av stadens vision blir viktiga utgångspunkter för en uppdatering av ÖP.

Stadens ekonomi

En hållbar ekonomi ställer krav på att prioriteringar görs mellan större bostadsprojekt som innebär stora investeringar för staden.

Förändrad syn på projektekonomi

Satsningar på att utveckla det offentliga rummet bygger generellt på att medel tillgängliggörs genom bostadsbyggande. För att staden ska kunna prioritera

angelägna satsningar på andra platser behöver nya former för finansiering utvecklas.

Vikten av program på områdesnivå

En förutsättning för att ÖP:s strategier ska kunna konkretiseras och tillämpas geografiskt är att staden bedriver planering med helhetssyn. Det är viktigt med en samsyn inom staden om när och hur program på områdesnivå ska göras.

Risk för att staden bygger bort långsiktiga förtätningsmöjligheter

Bostadsmålet till 2030 blir svårt att uppnå om staden har allt för stort fokus på små kompletteringsprojekt. Om Stockholm ska rymma minst 140 000 nya lägenheter krävs en mycket medveten planering med strategiska prioriteringar.

Slutsatser om trafikinfrastruktur

De flesta trafikinfrastrukturobjekt som föreslås i ÖP Promenadstaden är aktuella eller delvis aktuella. För alla Stockholmsöverenskommelsens vägobjekt finns medel avsatta i Nationell plan för transportsystemet 2014-2025 eller i Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025.

Riksintressen för kulturminnesvärden

Länsstyrelsen har i sitt yttrande till ÖP att den är otydlig beträffande hur de kulturhistoriska värdena ska tillvaratas och utvecklas och hur riksintressen för kulturmiljövård ska tillgodoses när konflikter uppstår med andra intressen.

Stockholm utvecklar nu det strategiska arbetet med riksintresseområden för kulturmiljövården. Speciellt fokus ligger på att hantera värdena i riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården samt värdena i riksintresset Vällingby. Stockholms stad ser i likhet med Riksantikvarieämbetet att det behövs ett lösningsorienterat förhållningssätt där kulturmiljön ses som en inspiration vid förändringar.

Riksintresset Stockholms innerstad

SBK bedömer att det behövs ett tydligt förhållningssätt för värdena i riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården. Syftet är att skapa bättre förutsägbarhet och underlätta detaljplaneringen. Kulturmiljön i innerstaden ska utvecklas tillsammans med viljan att bygga en levande, blandad och snabbt växande stad. Befintliga kulturhistoriska värden ska samplaneras med ny bebyggelse och nya tillägg av kulturvärden.

Motivet till riksintresset Stockholms innerstad.

Riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården är enligt SBK komplext och svårt att hantera när det gäller att tillgodose mångfalden av uttryck för de kulturhistoriska värdena som finns uppräknade i värdebeskrivningen som beslutats av Riksantikvarieämbetet. I motiveringen framhålls dock den övergripande betydelsen av:

- Stockholm som storstadsmiljö – nationellt politiskt och administrativt centrum

- Topografin och de kommunikationsmässiga förutsättningarna för handel, trafik och försvar
- Mångfalden av uttryck för stadsplane- och byggnadskonsten från alla epoker från medeltiden till nutid
- Stockholm som residens-, domkyrko-, universitetsstad samt som sjöfarts- och industristad

Tre delmål för innerstaden

SBK menar att stadens utveckling mestadels samspelar väl med motiveringen till riksintresse. Ibland innebär ändå de nya tilläggen negativa effekter på riksintressets kulturmiljö och olika intressen kan stå i konflikt med varandra. För att säkerställa viktiga kärnvärden föreslår SBK därför tre övergripande delmål för riksintresset Stockholms innerstad:

- Att synliggöra spåren från stadens tidiga historia
- Att värna den klassiska stenstaden på malmarna
- Att utveckla mångfalden av uttryck i det moderna city

I stadens planering ingår även att ta tillvara Nationalstadsparkens potential. Den omfattar både naturområden och bebyggelseområden. Vid prövning av åtgärder inom detta område är den antagna fördjupningen av ÖP utgångspunkt.

Spåren från stadens tidiga historia

SBK föreslår särskild hänsyn till de kulturhistoriska värdena i tre karaktärsdrag som berättar om stadens tidiga historia. Det gäller:

- Kulturlager och andra lämningar från medeltid och 1500-tal
- Det äldsta gatunätet på Södermalm
- 1600-talets stadsplanestruktur

SBK föreslår även särskild hänsyn till de kulturhistoriska värdena i nio stadsmiljöer i innerstaden som uttryck för stadens tidiga historia. Det gäller:

- Gamla Stan och Riddarholmen, Blasieholmstorg och Gustav Adolfs torg samt fem ålderdomliga stadspartier på Söder vid Östra Mariaberget, Katarnaberget, Fjällgatan, Åsöberget och Vita Bergen.

Den klassiska stenstaden

SBK föreslår också särskild hänsyn till åtta väl sammanhållna stadsmiljöer i stenstaden som uttryck för Stockholms utveckling efter 1850. Det gäller:

- 1800-talets stadsplanestruktur samt stadens siluett och vyer
- Innerstadens koloniträdgårdar
- Stadens front mot vattenrummen

SBK föreslår också särskild hänsyn till åtta väl sammanhållna stadsmiljöer i stenstaden som uttryck för Stockholms utveckling efter 1850. Det gäller:

- Stadsmiljön vid Humlegården och Berzelii Park, Villastaden samt fem stadspartier från tidigt 1900-tal vid Lärkstaden, kvarteren Motorn och Vingena, Röda Bergen, kvarten Draget och Ryssjan samt kvarteret Metern.

Förslaget innebär att den klassiska stenstadens karaktär kan bevaras, men hindrar inte att bebyggelseutvecklingen fortsätter genom inre modernisering, vindsinredningar, komplettering med balkonger samt andra likartade åtgärder. Det hindrar inte heller att stenstaden utvecklas genom nya stadsmiljöer som t ex vid Sabbatsbergs sjukhus eller på nordvästra Kungsholmen.

Det moderna city

SBK föreslår särskild hänsyn till ett historiskt karaktärsdrag vid den fortsatta utvecklingen av city:

- Stadens front mot vattnet

SBK föreslår vidare särskild hänsyn till sex stadsmiljöer vid prövning av åtgärder i city. Samtliga är kulturmiljöer där förändringstrycket är starkt. Det gäller:

- Birger Jarlsgatan, Kungsgatan med Kungstornen, Hamngatan, Hötorgscity, Kungsträdgården, Norra Bantorget

Innerstaden som helhet är en kulturmiljö där det råder ett starkt förändringstryck. Vid prövning av åtgärder är utgångspunkten att innerstadens delar ska kunna utvecklas som levande attraktiva stadsmiljöer. Redan kända och framtida utvecklingsbehov ska vägas samman med respektive områdes kulturmiljövärden. Genom hänsyn till vissa särskilt värdefulla miljöer och karaktärsdrag kan förändringarna ofta inriktas på lämpligt sätt och planeringen kan bli mer förutsägbar.

Fortsatt arbete

SBK föreslår att bilagan till ÖP om riksintressen revideras med särskilt fokus på hanteringen av områden av riksintresse för kulturmiljö.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Parkmiljöavdelningen Norra Innerstaden som är gemensam för Kungsholmens, Norrmalms och Östermalms SDF.

Förvaltningens synpunkter

SDF har i allt väsentligt inget att invända mot den uppföljning av ÖP som SBK genomfört.

Kapitel 1-4

Vad gäller ÖP kapitel 1-4 så anser SDF att SBK har gjort rätt bedömning av aktualiteten och saknar inget viktigt som kan ändra SBK aktualitetsbedömning.

SDF vill särskilt poängtera vikten av SBK:s slutsatser kring fokusområde 2.4, En socialt sammanhållen och levande stad. Fokusområdet bedöms vara i huvudsak aktuellt, men en vägledning gällande barnkonsekvensanalyser bör utvecklas för att tillgodose barn och ungas behov. SDF delar synpunkten att en vägledning för barnkonsekvensanalyser behövs. SDF anser också att barnperspektivet bör framgå än tydligare i ÖP, t ex genom att utveckla texten i relation till barnkonventionen så att det framgår hur man i planeringen kan bidra

till att uppfylla barnkonventionens huvudprinciper.

Vidare konstateras i slutsatserna att utrymmet för och gestaltning av skol- och förskolegårdar är viktiga frågor att utveckla beträffande samordnad planering för stadsutveckling och utbyggnad av samhällsservice. SDF delar uppfattningen och vill bl.a. poängtera att det för stadsdelsområdena i den tätbebyggda innerstaden/stenstaden är en särskilt stor utmaning att bygga ut förskoleverksamheten med tillräckligt stora och ändamålsenliga förskolegårdar. SDF ser fram emot att staden tar fram tydliga riktlinjer kring detta. Det är också viktigt att SDF involveras i planeringsprocessen på ett tidigt stadium gällande all offentlig service som SDN ansvarar för.

SDF vill även lyfta fram slutsatserna kring fokusområde 2.5, Idrott, rekreation och attraktiva grönområden, som bedöms vara i huvudsak aktuellt men behöver omarbetas med anledning av de ställningstagande som görs i Den gröna promenadstaden. SDF delar uppfattningen att fokusområdet behöver arbetas om och anser att det då är viktigt att ha fokus på hur man ska säkerställa att riktlinjerna för Den gröna promenadstaden uppfylls. SDF:s uppfattning är att Den gröna promenadstadens mål och strategier bör lyftas in i ÖP. Några exempel på strategier i Den gröna promenadstaden är: att skapa nya fickparker i täta stadsmiljöer, att Stockholms gröna karaktär ska vara en utgångspunkt vid alla förändringar, att Stockholm ska ha en god parkstandard där den gröna ytan är tillräckligt stor för att möta invånarnas rekreationsbehov och hålla hög kvalitet, samt att den sk grönytefaktorn ska användas i samtliga exploateringsprojekt för att reglera hur stor andel av marken som ska vara grön och vilka ekosystemtjänster det gröna ska bidra med.

Vad gäller stadsutvecklingsstrategi 1: Fortsätt att stärka centrala Stockholm, anser SBK bl a att vikten av långsiktig planering för offentlig service är viktigt att lyfta fram och att en stor utmaning i den växande centrala staden är att bygga ut den kommunala servicen i den utsträckning som behövs, vilket framgått tidigare att SDF instämmer i.

Kapitel 5 Planering och genomförande

SDF delar SBK:s slutsatser kring ÖP:s genomförande och anser att de är relevanta och korrekta. Det behövs strategiska satsningar för att inte riskera att framtida möjligheter byggs bort. SDF vill särskilt lyfta fram vikten av att staden bedriver planering med helhetssyn och att arbete med program är en viktig utgångspunkt för stadens långsiktiga bostadsförsörjning. I programarbeten utreds förutsättningar och möjligheter på kort och lång sikt och komplexa planeringssituationer om målkonflikter kan hanteras med helhetssyn. Viktiga samordningsfrågor mellan stadens förvaltningar och andra aktörer kan diskuteras och få kreativa lösningar, t.ex. avseende infrastruktur och kommunal service. SDF:s erfarenhet är att staden ibland förbigår programskedet med målsättningen att förkorta planeringsprocessen. I praktiken blir effekten av detta ofta den motsatta.

SDF vill också lyfta upp SBK:s slutsatser om förändrad syn på projektekonomi, vilka SDF delar. I slutsatserna konstateras att stadens finansiering av in-

frastruktur och offentliga rum generellt bygger på att medel görs tillgängliga inom ramen för ett avgränsat bostadsprojekt eller stadsutvecklingsområde. Att genomföra större angelägna satsningar som inte inbegriper nya bostäder sker sällan. Det kan t.ex. handla om att överbrygga barriärer och skapa nya offentliga platser såsom parker, torg och lekplatser. För att staden ska kunna prioritera angelägna satsningar på andra platser behöver nya former för finansiering utvecklas.

En viktig ekonomisk faktor är också de kostnader som drift av bl a parker och torg innebär. SBK poängterar att det är viktigt att säkerställa att staden långsiktigt klarar underhållet av de miljöer som skapas, vilket SDF också vill lyfta fram. Angelägna satsningar på parker och torg i samband med planeringsprojekt uteblir ibland, vilket bl a beror på att stadens driftansvariga förvaltningar inte alltid har medel att underhålla nya miljöer. Därför anser SDF också att systemet för resursfördelning till parkskötsel behöver ses över, så att tillkommande parker medför att driftbudgeten ökar i motsvarande grad. SDF delar också uppfattningen att det är angeläget att inte isolera driftskostnader till utgiftssidan i stadens ekonomi. Satsningar på offentliga platser såsom parker 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. SDF vill i sammanhanget betona vikten av att arbeta med att bygga upp markvärden i nya områden genom att bygga parken först, så att den finns på plats när nya boende flyttar in.

Riksintressen för kulturmiljövård

SDF anser att förslaget till förhållningssätt avseende riksintressen för kulturmiljövård är en bra utgångspunkt för det fortsatta utvecklingsarbetet. Förändringstrycket på innerstaden är stort. Staden har också fattat beslut om att utveckla innerstaden i projekt City 2030. I visionen står bl a att kreativitet och en vilja att pröva nya lösningar präglar stadsplaneringen i City år 2030. Att ta fram ett gemensamt förhållningssätt för hur riksintresset innerstaden ska hanteras skapar förutsägbarhet och underlättar planeringsprocessen.

Bilaga

Fokus Promenadstaden