

Handläggare:
Cecilia Rivard 08 508 18 048
Jan Ekman 08 508 18 033

Till
Farsta stadsdelsnämnd
2016-11-15

Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen av Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden.

Kerstin Sandström
stadsdelsdirektör

Pär Dahlqvist
avdelningschef

Sammanfattning

I budget för 2016 fick kommunstyrelsen i uppdrag att se över samordning, styrning och finansieringslösningar för grönstrukturfrågor i staden. Utgångspunkt för de riktlinjer som nu föreslås är stadens miljöprogram och översiktsplan. En strategisk samordningsgrupp föreslås bildas för att stödja genomförandet och öka lärandet och omvärldsbevakningen i stadens organisation.

Förvaltningen anser att förslaget är för teoretiskt. Den praktiska användningen av dokumentet blir begränsad och stadens processer beskrivs på ett otydligt sätt. Kopplingen till miljöprogrammet och översiktsplanen är bra. Det förenklar när stadens styrdokument samordnas.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för ekonomi, stadsmiljö och strategi.

Bakgrund

Stockholms stad har i Vision 2040 och i kommunfullmäktiges beslut om budget uttryckt en hög ambitionsnivå för den offentliga gröna miljön. Samtidigt ska det finnas ambitiösa mål för bostadsbyggandet.

Ansvar för att planera, utveckla och förvalta parker delas mellan flera nämnder och styrelser. Behovet av tydlig styrning och samordning är därför särskilt tydligt. I budget för 2016 fick kommunstyrelsen i uppdrag att genomföra en översyn av samordning, styrning och finansieringslösningar för parker och naturområden.

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till riktlinjer i samverkan med exploateringskontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret. Övriga berörda förvaltningar har fått möjligheter att lämna synpunkter under beredningen.

Kommunstyrelsen har remitterat förslaget för yttrande senast den 28 november.

Remissen i sammanfattning

Cirka 40 procent av stadens yta utgörs av grönområden och 17 procent utgörs av vattenytor. Ungefär en tredjedel av grönområdena är av parkmark och resten klassificeras som naturmark.

Utöver parker och grönområden äger och förvaltar Stockholms stad naturreservat. Staden förvaltar också andra naturområden utanför stadens gränser, som exempelvis Nackareservatet.

Stadsdelsnämnderna har huvudansvaret för drift och investering i stadens parker och grönområden. Stadens övriga nämnder och styrelser har delansvar:

- Trafiknämnden ansvarar för belysning, de kommuncentrala parkerna och samordning av stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet.

- Exploateringsnämnden ansvarar bland annat för förvaltning av stadens obebyggda mark.
- Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för stadens planläggning.
- Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansvarar bland annat för skötselplaner för naturreservat.
- Idrottsnämnden, Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB), stadens bostadsbolag med flera ansvarar för fastigheter som tillsammans med parker och naturområden utgör stadens samlade friytor.
- Fastighetsnämnden äger och förvaltar naturreservat och andra naturområden som ligger utanför Stockholms stad.

Uppdelningen av ansvarsområden förutsätter en samverkan mellan nämnder och styrelser och deras förvaltningar. De viktigaste styrdokumenterna inom området är stadens långsiktiga vision, översiktsplan och miljöprogram. Målgruppen för riktlinjerna Grönare Stockholm är i första hand de politiker och tjänstemän som ansvarar för olika delar av utveckling och skötsel av parker och grönområden.

Utmaningar och gällande mål för ett grönare och tätare Stockholm

Utgångspunkten är Ett Stockholm för alla – Vision 2040 som beskriver en stad som håller ihop där det finns balans mellan sociala, ekonomiska, ekologiska och demokratiska värden. I stadens miljöprogram finns sju delmål för hållbar mark- och vattenanvändning. I översiktsplanen redovisas tre planeringsinriktningar inom fokusområdet idrott, rekreation och attraktiva grönområden.

Den gemensamma målbilden i stadens olika styrdokument är att Stockholm ska bli både en tätare och en grönare stad. Staden arbetar aktivt med att utveckla grönytefaktorn¹ som ett instrument för att öka kvalitet och kvantitet på de gröna inslagen på privat kvartersmark.

För att parkanläggningar och naturområden ska vara tillgängliga, funktionella och attraktiva måste driftsaspekterna finnas med på

¹ Med hjälp av grönytefaktor kan ytor utformas så att de samtidigt gynnar den biologiska mångfalden, dämpar buller, tar hand om dagvatten, skapar ett bra mikroklimat, gynnar pollinatörer och bidrar till olika sociala och rekreativa värden.

ett tydligt sätt under planerings- och genomförandefaserna. Det behövs ökad kunskap och helhetsperspektiv hos de som planerar, anlägger och sköter stadens områden.

Stadens arbete med de gröna frågorna måste präglas av medskapande och delaktighet genom dialoger med medborgarna och ökad information. Det gäller samråd om den översiktliga planeringen och även dialog om skötsel av de lokala parkerna.

Övergripande riktlinjer

De övergripande riktlinjerna redovisar hur målen för parker och naturområden ska omsättas inom stadens verksamheter. De mål som föreslås vara styrande är:

- Stockholmarna ska ha god tillgång till parker och natur med höga rekreations- och naturvärden. (Mål som ingår i miljöprogrammet.)
- Trygga en livskraftig grönstruktur med rik biologisk mångfald. (Mål som ingår i miljöprogrammet.)
- Ett effektivt resursutnyttjande och samspel mellan förvaltning och utveckling. (Föreslås beredas inom ramen för arbetet med ny översiktsplan.)

Strategisk vägledning

Den strategiska vägledningen redogör för hur de gröna kvaliteterna ska säkras i stadens centrala processer för planering och utredning, genomförande och förvaltning.

I planeringsskedet skapas grundläggande förutsättningar för utveckling och säkerställande av de gröna kvaliteterna i staden. I denna fas sker dialog och samråd med invånare och andra aktörer. För att uppnå en god helhetslösning behöver viktiga allmänna intressen, som behovet av parker och naturområden, finnas med och vägas mot andra intressen tidigt i processen.

De olika stegen utgörs av:

- Områdes- och planprogram
- Markanvisning
- Start-PM
- Program- och systemhandlingar vid parkinvesteringar
- Detaljplan

- Exploateringsavtal

I genomförandefasen är det viktigt att staden bevakar en rad olika grönfrågor. Avvägningar på den detaljerade nivån har ofta avgörande betydelse för att målen med projektet ska uppnås i praktiken. När det är dags för projekteringshandlingar är det exempelvis viktigt att det tas hänsyn till förutsättningar för en hållbar drift.

De olika stegen i genomförandefasen är:

- Bygglov
- Tekniska ritningar i projektering och anläggningar
- Slutbesiktning
- Garantiskötsel

Stadsdelsnämnderna ansvarar för drift och underhåll av parker och naturområden, med undantag för de kommuncentrala parkerna. Förvaltningsfasen upptar den största delen av anläggningarnas livslängd och varje år av förvaltning kan ses som en form av investering i att öka värdet på parker och natur.

Staden arbetar med långsiktiga styrdokument som parkplaner och skötselplaner för att styra kvaliteten. Det är viktigt att personal har kunskapsunderlag och resurser för att kunna fatta beslut som bidrar till stadens övergripande mål.

I stadens budget fördelas medel med utgångspunkt från en fördelningsnyckel som framför allt baseras på andelen park- och naturmark samt dag- och nattbefolkning inom stadsdelsområdet.

I natur- och kulturresevatnen finns miljöer som behöver skötas på ett annat sätt än parkmark, där skötselplaner upprättas för utveckling och bevarande av områdets värden. Karaktärsträden tall och ek uppmärksammas särskilt. Det finns även behov av skötsel av fornminnesområden.

Många invånare har synpunkter på stadens parker och natur. Stadsdelsnämnderna arbetar med att stärka den lokala demokratin genom exempelvis medborgardialog, medborgarförslag, parksamråd, brukaravtal, parkaktiviteter och naturpedagogik. För att upprätthålla attraktiva parker och fungerande naturområden

framöver kan en del områden behöva skötas av föreningar eller fastighetsägare.

Genomförandet av riktlinjerna sker inom ramen för nämnders och styrelserns ordinarie arbete med planering, genomförande och förvaltning. Behov av att tydliggöra de mer detaljerade gränssnitten mellan nämnder och styrelser uppmärksammas löpande av den strategiska samordningsgruppen som inrättas om fullmäktige fattar beslut om dessa riktlinjer.

Riktlinjerna innebär sannolikt att beslutsunderlag om detaljplaner, parkinvesteringar, lokala parkplaner, underhåll och utveckling av parkbyggnader eller skötselupphandlingar behöver ses över och vidareutvecklas.

Uppföljning av de olika målen för parker och naturområden sker i normalfallet inom den ordinarie uppföljningen av verksamhetsplaner och budget, aktualitetsprövning av översiktsplan och den integrerade uppföljningen av miljöprogrammet i ILS-systemet (integrerat ledningssystem, stadens elektroniska system för uppföljning av budget).

Kommunfullmäktiges kommande behandling av förslaget till riktlinjer för ett grönare Stockholm innebär också ett ställningstagande när det gäller att inrätta en strategisk samordningsgrupp. Uppgifterna för gruppen är sammanfattningsvis:

- Bistå stadsledningskontoret i arbetet med prioriteringar av gröna investeringar i kommunfullmäktiges budget inom stadsdelsnämndernas och trafiknämndens ansvarsområden.
- Förvalta förteckning över gemensamma kunskapsunderlag inom området och säkerställa att dessa hålls aktuella och tillgängliga.
- Samordning av genomförande av fördjupade utredningar och framtagande av ytterligare kunskapsunderlag.
- Utarbeta ett förslag till samlad rapport om ett grönare Stockholm cirka en gång per år.

Den strategiska samordningsgruppen leds av stadsträdgårdsmästaren och bemannas av berörda aktörer på de tekniska förvaltningarna och stadsdelsförvaltningarna.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Grönare Stockholm ersätter två befintliga dokument, Gröna promenadstaden och Stockholms parkprogram. Dokumentet Grönare Stockholm kompletterar stadens översiktsplan. Det är en fördel att riktlinjerna har en koppling till miljöprogrammet.

Generellt är förslaget alltför teoretiskt och kommer att leda till långsamma och personalkrävande processer. Det blir alltför många nämnder och styrelser att samverka med om riktlinjerna ska följas.

I riktlinjerna blandas stadsutveckling med parkinvesteringar och drift vilket leder till en tveksamhet om vad som faktiskt gäller. Olika nämnder har olika förhållande till riktlinjerna. Riktlinjerna bör beskriva de olika stegen från stadsutveckling till förvaltning på ett tydligare sätt.

I avsnittet där genomförandeprocessen beskrivs saknas programfasen i samband med investeringar i park. Det är i programfasen dialoger med allmänheten genomförs varför detta moment är viktigt.

I riktlinjerna för genomförande och förvaltning återkommer formuleringar från planerings- och utredningsstadiet som inte går att påverka när processen kommit till detta senare skede. Riktlinjernas punktlister bör endast innehålla moment som är relevanta för aktuell fas. Riktlinjernas omfattande punktlister är formulerade som frågor. Istället borde de göras om till användbara checklistor med ett mindre antal mer väsentliga punkter som kan användas för att uppnå stadens mål.

Riktlinjerna innehåller en del faktafel som måste rättas till. Som exempel kan nämnas att det står att idrottsnämnden ansvarar för badplatser och motionsspår, vilket är stadsdelsnämndernas ansvar.

Inrättandet av en strategisk samordningsgrupp för insamling av fakta och spridning av kunskap om gröna frågor är ett bra initiativ. Det kan dock uppstå problem om gruppen ska stödja stadsledningskontoret med prioriteringar av parkinvesteringar eftersom endast ett fåtal stadsdelsförvaltningar kan antas ingå i samordningsgruppen. De stadsdelsförvaltningar som medverkar i gruppen får på så sätt en extra möjlighet att argumentera för sina

egna projekt. Samordningsgruppen har ett mycket stort uppföljningsansvar som kräver omfattande resurser.

För att möta det ökande trycket på Stockholms parker är det viktigt att anlägga parker som tål slitage och håller hög teknisk kvalitet. Idag är det tre olika instanser som genomför parkinvesteringar: stadsdelsnämnderna, trafiknämnden och exploateringsnämnden. Det leder till att uppföljningen av investeringarna och kunskapsåterföringen är bristfällig. Det finns ingen samlad bild av vad som fungerar bra eller dåligt.

För att kunna dra nytta av erfarenheter från tidigare investeringar anser förvaltningen att investeringsarbetena bör samlas under en nämnd, förlagsvis trafiknämnden. Det skulle innebära att exploateringsnämnden beställer genomförande av parkinvesteringar av trafiknämnden, precis som stadsdelsnämnderna gör idag. På det viset får man en bild av stadens samlade investeringar i grönytor.

I Grönare Stockholm föreslås att innehållet i parkerna ska anpassas kontinuerligt. Mindre förändringar kan genomföras men mer omfattande upprustningar kan inte ske då förvaltningen sannolikt har kapitalkostnader på grund av tidigare investeringar som måste skrivas av. Om en ny investering görs innebär det en belastning på driftsidan. Förvaltningen genomför alltid dialoger med allmänheten i samband med förnyelse av parker och förändringar i driften görs ofta efter önskemål från stadsdelsområdets invånare.

Det är inte bara naturreservat som behöver särskild skötsel och trädvård. Skötselplaner finns även för andra områden med värdefull natur som exempelvis Farstanäsets ekmiljöer. För naturreservat kan särskilda medel sökas vilket även borde vara möjligt för andra viktiga frilufts- och naturområden.

I förslaget nämns att fastighetsägare och föreningar framöver kan behöva sköta parker och naturområden för att bevara funktioner och attraktivitet. Förvaltningen har den uppfattningen att detta redan görs genom brukaravtal.

Förvaltningen anser att Grönare Stockholms koppling till miljöprogrammet och översiktsplanen är bra. Det förenklar när stadens styrdokument samordnas.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Stadsledningskontorets förslag till riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden – Grönare Stockholm