



Petra Nieto
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 53
petra.nieto@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2009-01-22

Samråd om ny översiktsplan för Stockholm Remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar stadsbyggnadsnämndens remiss av samrådshandlingen om ny översiktsplan för Stockholm med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Krister Schultz

Sammanfattning

I samrådsunderlaget för ÖP2010 redovisas de viktigaste förutsättningarna för Stockholms översiktsplan och förslag till planeringsinriktningar under nio så kallade fokusområden (kap 1–2). Vidare presenteras förslag till fyra stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt (kap 3). Underlaget avslutas med en beskrivning av den fortsatta processen (kap 4). Till underlaget hör en plankarta som visar den nuvarande användningen av mark- och vattenområden samt illustrerar den stadsbyggnadsstrategi som föreslås. En beskrivning av strategiska områden och samband redovisas som bilaga. Samrådet pågår mellan 10 november 2008 och 12 januari 2009 men exploateringsnämnden har fått förlängd remisstid till 22 januari.



Exploateringskontoret, som medverkat i översiktsplanprocessen, har en positiv grundinställning till den föreslagna indelningen i nio fokusområden, som tar upp de framtida behoven och stadsbyggnadsutmaningarna, och deras respektive planeringsinriktningar. Det är också en fördel att planeringsinriktningarna presenteras huvudsakligen textmässigt vilket samtidigt ger tydlighet och flexibilitet på den översiktliga nivån. Kontoret anser att stadsbyggnadsstrategierna har förutsättningar att bli bra utgångspunkter för den efterföljande planeringen och kunna tjäna som underlag för prioriteringar mellan olika satsningar på tyngdpunkter och stadsutvecklingsområden m.m. Där målkonflikter bedöms vara mer påtagliga bör ÖP2010 följas upp med områdesplaner och/eller fördjupade översiktsplaner innan detaljplaneringen.

Genomförandet av stadsbyggnadsstrategierna måste underordnas de finansiella och andra förutsättningar som ges av stadens budgetar. Inte minst viktigt är att strategierna görs så flexibla att de kan anpassas till den nu inledda sammanvägda prioriteringen mellan stadens planerade investeringsprojekt utifrån projektens beslutsäge/genomförbarhet, måluppfyllelse och ekonomi.

Kontoret föreslår avslutningsvis utvärderingar av hur det delvis nya planupplägget med fokusområden och planeringsinriktningar samt stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt, utfaller i praktiken.

Remissen

En kommunal översiktsplan ska, enligt plan- och bygglagen (PBL), bl.a. redovisa de allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändningen. Av planen ska framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Planens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet. Översiktsplanen är dock inte bindande för myndigheter och enskilda.

Bland de olika allmänna intressen som översiktsplanen ska redovisa återfinns bl.a. kulturvärden, parker och grönområden, näringsliv, boende, samhällsservice, teknisk försörjning och kommunikationer.

Planen ska hållas aktuell och när en ny översiktsplan tas fram ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen, grannkommuner samt andra som har väsentligt intresse av förslaget.

Stockholms stads gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 1999 och den förklarades i huvudsak aktuell våren 2006. Stadsbyggnadskontoret har fått i uppdrag att inleda arbetet med en ny översiktsplan.

Inriktning för ÖP2010

I januari 2008 fattade stadsbyggnadsnämnden ett inriktningsbeslut för den nu föreliggande samrådshandlingen ÖP2010. Inriktningsbeslutet lägger fast ett antal så kallade fokusområden och betonar i övrigt att översiktsplanen ska vara strategisk, genomförande- och omvärldsinriktad. Denna samrådshandling, som nu är föremål för remissshantering, är framtagen av stadsbyggnadskontorets planavdelning i samarbete med andra förvaltningar och bolag i Stockholms stad. Arbetet leds av en stadsövergripande styrgrupp.

Stockholms stads samlade framtidsbild "Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass" antogs av kommunfullmäktige i juni 2007. Visionen lyfter fram tre teman för stadens och regionens utveckling; Mångsidig och upplevelserik, Innovativ och växande samt Medborgarnas Stockholm. I visionen beskrivs ett antal kvaliteter för boende, företag och besökare som ska karaktärisera det framtida Stockholm. Vision 2030 har legat till grund för de inriktningar och strategier som presenteras i detta samrådsunderlag. Översiktsplanen är ett led i att konkretisera den fysiska planeringen i enlighet med visionens framtidsbild.

Nio fokusområden

Översiktsplaneringen inriktas på nio fokusområden. De framtida behoven av bostäder, arbetsplatser, parker m.m. identifieras och de utmaningar som stadsbyggandet står inför beskrivs. Vidare formuleras förslag på planeringsinriktningar till respektive fokusområde, vilka ska ge vägledning för den efterföljande planeringen och vara utgångspunkter för dialogen med stockholmarna och samarbetet med andra aktörer.

Fyra stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt

För att väga samman intressen och mål som stödjer en långsiktigt hållbar tillväxt i de planeringsinriktningar som presenteras behövs en strategi för stadsbyggandet. De strategier som presenteras i samrådsunderlaget innebär att staden ska skapa en levande stadsmiljö i hela Stockholm, stärka strategiska samband, satsa på tyngdpunkter och arbeta för fortsatt utveckling av den centrala staden. De fyra förslagen på stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt ska ses som en samlad stadsbyggnadsstrategi där de olika delarna samverkar och stödjer varandra.

Det finns idag inte någon etablerad metod för att göra en allsidig hållbarhetsbedömning av en översiktsplan. Istället har utgångspunkten i arbetet



med att ta fram de fyra stadsbyggnadsstrategierna för hållbar tillväxt varit den nationella strategin för en hållbar utveckling samt stadens Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass, vilken uppfattats som kommunfullmäktiges definition av en allsidigt hållbar utveckling då den är en sammanvägning av miljömässiga, sociala och ekonomiska faktorer i ett långsiktigt perspektiv.

Till samrådsunderlaget hör en plankarta som visar den nuvarande användningen av mark- och vattenområden samt illustrerar den stadsbyggnadsstrategi som föreslås. En beskrivning av strategiska områden och samband redovisas som bilaga.

Den fortsatta processen

Sist i samrådshandlingen beskrivs hur processen för ÖP2010 ser ut efter samrådet. Samrådstiden går ut 12 januari men exploateringsnämnden har fått förlängd remisstid till 22 januari. Arbetet med översiktsplanen fortsätter under 2009 med utställning, från maj till augusti, för att sedan ta sikte på politisk behandling i kommunfullmäktige tidigt under 2010. I korthet ser processen ut som följer:



Exploateringskontorets synpunkter

Bakgrund

Inför aktualitetsprövningen av Översiktsplan 99 ansåg dåvarande gatu- och fastighetskontoret i tjänsteutlåtande den 14 mars 2005 att planen gradvis har blivit mindre viktig och relevant för det dagliga arbetet. En generell slutsats var att en vart fjärde år aktualitetsprövad översiktsplan bör vara just översiktlig, inte lyfta fram vissa allmänna intressen mer än andra utan beskriva alla allmänna intressen men lämna öppet för mer detaljerade avvägningar i samband med att olika förändrings- och utbyggnadsbehov så påkallar.

Enligt kontoret var det en väsentlig fråga – om staden ska fortsätta byggas inåt – hur staden med allt kärvare allmänna ekonomiska förutsättningar ska ha råd med allt högre exploateringsunderskott.

Ett bra samrådsunderlag

Samrådsunderlaget för en ny översiktsplan bygger på stadens samlade framtidsbild Vision 2030 och har juridiskt endast en vägledande funktion för myndighetsbeslut om markanvändningen. Det är i de formella detaljplaneprocesserna som markanvändningen och byggrätterna fastställs.

Exploateringskontoret är positivt till att stadsbyggnadskontoret tagit fram samrådsunderlaget i nära samarbete med övriga berörda förvaltningar, vilka också tidigt har haft inflytande på materialet.

Kontoret, som alltså medverkat i översiktsplanprocessen, har också en positiv grundinställning till den föreslagna indelningen i nio fokusområden, som tar upp de framtida behoven och stadsbyggnadsutmaningarna, och deras respektive planeringsinriktningar. Det är också en fördel att planeringsinriktningarna presenteras huvudsakligen textmässigt vilket samtidigt ger en god tydlighet och större flexibilitet på den översiktliga nivån än detaljerade kartbilder. Det nu aktuella materialet är dessutom mer koncentrerat och överskådligt än tidigare översiktsplaner, som tenderat att bli väldigt omfattande.

Kontoret har endast begränsade kommentarer till samrådsunderlaget enligt följande. I de fall kontoret inte lämnar några särskilda kommentarer presenteras enbart samrådshandlingens förslag.

Fokusområden och planeringsinriktningar

Stockholm som staden på vattnet

Planeringsinriktningar: Skapa attraktiva stråk och förbättra möjligheterna till rekreation vid stadens kajer och stränder, Säkerställ en god vattenkvalitet i sjöar och vattendrag, Säkra stadens hamnfunktioner.

Kontoret tillstyrker förslaget. Det är betydelsefullt att översiktsplanen visar på möjligheten att nyttja Stockholms unika tillgång till vatten, inte bara för park- och naturområden utan även för attraktivt vattennära boende och i viss mån transporter. Kontoret ser dock gärna ett förtydligande om de försiktighetshänsyn som bör råda vid exploatering i vattennära lägen vid både Mälaren och Saltsjön med hänsyn till översvämningsriskerna.

Ett starkt och brett näringsliv och utbildningssystem

Planeringsinriktningar: Skapa goda förutsättningar för kunskaps- och tjänsteintensiva verksamheter, Säkerställ ett brett utbud av arbetsplatser i hela Stockholm, Utveckla innovativa miljöer för högre utbildning och forskning.



Förslaget, som bl.a. hänvisar till de av fullmäktige för knappt ett år sedan antagna riktlinjerna för utveckling av stadens företagsområden, tillstyrks.

En detalj som kan vara värd att notera är att norra delen av Skrubba-triangeln, på samma sätt som den södra, på den bifogade kartan ska markeras som verksamhetsområde/utvecklingsområde, liksom Skrubba Malmväg med trafikplatsen.

En socialt sammanhållen och levande stad

Planeringsinriktningar: Skapa trygga och mångsidiga mötesplatser och stråk i hela staden, Öka förutsättningarna för ett tillgängligt serviceutbud i hela staden, Samordna planeringen för stadsutveckling och utbyggnaden av samhällsservice, Skapa en stad för alla genom att stärka det sociala perspektivet i planeringen.

Idrott, rekreation och attraktiva grönområden

Planeringsinriktningar: Säkerställ en god tillgång till attraktiva parker och grönområden, Säkerställ ett rikt utbud av idrottsytor och idrottsanläggningar i hela staden, Värna och utveckla stadens ekologiska infrastruktur.

En god tillgång på parker och grönområden m.m. i hela staden är självfallet viktig. Samtidigt måste beaktas att ekonomin i exploateringsprojekten får en allt större betydelse för projektens genomförbarhet. Genom att tillåta bebyggelse även på mark som inte är förenad med höga grundkostnader kan enligt gällande budgetdirektiv lönsamheten i projekten förbättras. Kontoret ser således positivt på att stadsbyggnadskontoret enligt samrådsunderlaget för närvarande utarbetar nya planeringsunderlag avseende grönområdena.

Ett modernt transportsystem och hållbart resande

Planeringsinriktningar: Planera för ett effektivt genomförande av Stockholmsförhandlingen, Verka för en långsiktig satsning av kollektivtrafik och på nya kommunikationsstråk i ytterstaden, Planera för ett ökat resande med cykel och båt.

Förslaget tillstyrks. Inte minst är en tydlig strategi för kollektivtrafiksatsningarna i Stockholm nödvändig. En hållbar bebyggelseutveckling förutsätter att kollektivtrafiken byggs ut och att detta sker utifrån en strategisk plan med tydliga prioriteringar. Det finns annars risk för att detta lämnas att hanteras i de enskilda projekten, vilket sällan leder till optimala helhetslösningar.

Många av de stadsutvecklingsområden som planeras och byggs på före detta industrimark ligger i sjönära lägen, vilket på sikt kan förbättra möjligheten till kollektivtrafik på vatten.

Bostadsförsörjning i en växande stad

Planeringsinriktningar: Planera för ett jämt och kontinuerligt bostadsbyggande, Variera utbudet av bostäder i hela staden.

Förslaget, som helt överensstämmer med exploateringsnämndens roll och uppdrag, tillstyrks. Exploateringskontoret arbetar kontinuerligt för att uppfylla stadens bostadsbyggnadsmål. Under förra året inledde kontoret en bred genomlysning av ekonomistyrningen av exploateringsprojekten. I år kommer ett intensivt arbete att bedrivas för att exploateringsnämndens roll i uppfyllandet av Vision 2030 ska tydliggöras och förstärkas.

Översynen av ekonomistyrningsprocessen kommer att få betydelse för bl.a. den sammanvägda prioritering mellan stadens planerade investeringsprojekt utifrån projektens beslutsäge/genomförbarhet, måluppfyllelse och ekonomi, som enligt gällande budgetdirektiv ska redovisas vid årets slut.

Det finns många utvecklingshinder och utmaningar när det gäller bostadsbyggandet – inte bara de som direkt hänger ihop med stadens egen ekonomiska utveckling och den i allt fler fall kärvare exploateringsekonomin. Framförallt har konjunkturläget och situationen på bostads- och fastighetsmarknaden stor betydelse för byggherrarnas vilja att ta ekonomiska risker för att bygga. Den internationella finanskris som ganska plötsligt blossade upp under slutfasen av arbetet med samrådsunderlaget visar tydligt hur beroende Stockholm är av utvecklingen i omvärlden och hur snabb och kraftig extern påverkan det handlar om.

Även statsmakternas utformning av ”spelreglerna” för samhällsplanering, byggande och boende har betydelse för alla aktörerna på bostads- och fastighetsmarknaden, dvs. både myndigheter, kommunen, byggherrar, förvaltare och boende. Exempelvis kan lagstiftning ändras så att byggande eller förvaltning underlättas eller försvåras. Sådana risker kan identifieras och förebyggas genom en systematisk omvärldsbevakning och lobbying som tillvaratar stadens intressen.

I vissa fall är rättstillämpningen av miljöbalken och PBL en oförutsebar riskfaktor.

Nya energilösningar och tekniska försörjningssystem

Planeringsinriktningar: Värna områden för tekniska försörjningssystem, Intensifiera samarbetet kring anläggningar för nya energilösningar i staden och regionen, Planera för goda bostäder och lokaler i miljöanpassade och energieffektiva hus, Planera för ökad tillgänglighet i avfallshanteringen, Utveckla och värna funktionerna i stadens terminalområden.



Förslaget, som ligger i linje med bl.a. exploateringsnämndens nyligen beslutade miljöhandlingsprogram, tillstyrks. I samrådsunderlaget framhålls betydelsen av att värna och utveckla sjötransporter för tunga godstransporter av exempelvis bergmaterial. Kontoret ser gärna en komplettering med en närmare beskrivning av hur detta ska ske och på vilket sätt sjötransporter kan säkerställas, särskilt med tanke på det fåtal befintliga hamnlägen för denna typ av verksamhet som finns kvar.

En mångsidig stad för kultur och upplevelser

Planeringsinriktningar: Bevara och utveckla Stockholms skönhet, historiska värden och karaktär, Utveckla Stockholms viktiga turiststråk och anläggningar för större evenemang, Öka mångfalden av offentliga miljöer och lokaler för kultur och upplevelser.

Miljö och hälsa i en tät storstad

Planeringsinriktningar: Skapa boendemiljöer med goda förhållanden, Arbeta för förbättrad luftkvalitet i staden, Öka beredskapen för klimatförändringarna, Utveckla miljöeffektiva stadsutvecklingsområden.

Kontoret tillstyrker även detta förslag och föreslår, vad gäller klimatförändringar och översvämningsrisker, en komplettering om att även bygg- och anläggningsteknik måste anpassas till större nederbördsmängder vintertid i form av regn samt mer intensiva nederbördstillfällen och varmare och torrare somrar.

Fyra stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt

Samhällsplanering handlar till stor del om att hitta lämpliga avvägningar mellan motstridiga mål. Det ligger i sakens natur att de olika fokusområdena och deras planeringsinriktningar delvis är motsägelsefulla. Detta kan i viss mån även gälla de fyra stadsbyggnadsstrategierna. Exploateringskontoret anser ändå att strategierna har förutsättningar att bli bra utgångspunkter för den efterföljande planeringen och kunna tjäna som underlag för prioriteringar mellan olika satsningar på tyngdpunkter och stadsutvecklingsområden m.m. Där målkonflikter bedöms vara mer påtagliga bör ÖP2010 följas upp med områdesplaner och/eller fördjupade översiktsplaner innan detaljplaneringen.

Genomförandet av ÖP2010:s stadsbyggnadsstrategier måste underordnas de finansiella och andra förutsättningar som ges av stadens budgetar. Inte minst viktigt är att stadsbyggnadsstrategierna görs så flexibla att de kan anpassas till den nu inleda sammanvägda prioriteringen mellan stadens planerade investeringsprojekt utifrån projektens beslutsläge/genomförbarhet, måluppfyllelse



och ekonomi. Det är naturligtvis en fördel om den nya översiktsplanen kan kopplas till den löpande verksamhetsplaneringen hos stadens nämnder.

Utveckla en levande stadsmiljö i hela Stockholm

Genom att: Verka för en blandad stad i alla delar av Stockholm, Förvalta stadens kvaliteter samtidigt som Stockholm utvecklas, Stärk det lokala utvecklingsarbetet genom en långsiktig planering, Skapa attraktiva offentliga miljöer i hela staden.

Förslaget, som ligger i linje med exploateringsnämndens markanvisningspolicy, tillstyrks.

Förstärk strategiska samband i staden och regionen

Genom att: Förbättra tillgängligheten till den centrala staden, Planera för nya kommunikationsstråk i södra och västra Stockholm, Utveckla fler sammanhängande stadsmiljöer, Säkra viktiga gröna samband och skapa attraktiva målpunkter i grönområden.

Förslaget tillstyrks. Goda kommunikationer i stadens alla delar är avgörande för Stockholms utveckling. I takt med att staden förtätas allt längre ut blir även sambanden till grannkommunerna allt viktigare. I samrådsunderlaget anges ett fåtal stråk över kommungränsen. Utöver de som anges är det angeläget att de som kan komma att bli aktuella under perioden fram till 2030 markeras på kartan. Några angelägna stråk är Skrubba/Tyresö/Nacka, Högdalen/Rågsved/Huddinge, Kista/Akalla/Sollentuna/Järfälla, Tensta/Lunda/Hässelby/Järfälla och Ulvsunda/Mariehäll/Sundbyberg/Solna.

Satsa på attraktiva och mångsidiga tyngdpunkter

Genom att: Främja en mångfald av verksamheter, Skapa högklassiga kommunikationer, Utveckla attraktiva bostäder och intressanta stadsmiljöer, Profilera tyngdpunkterna för kultur, upplevelser och idrott.

Vid en schematisk genomgång av de i samrådshandlingen utpekade tyngdpunkterna, kan konstateras att Brommaplan framförallt är en viktig knutpunkt ur kollektiv- och biltrafiksynpunkt. Vad gäller Kista bör sambanden kompletteras med beskrivning av spårväg Kista Norr och dess alternativa dragningar. Stadsutvecklingsområdena i Ulvsunda och Mariehäll, längs Ulvsundasjön, dvs. Bällstavisionen, bör ges samma markering i ÖP2010 som övriga centrala tyngdpunkter såsom Telefonplan, Årstafältet och Nordvästra Kungsholmen.

Tyngdpunkten vid Farsta bör förskjutas åt sydost för att även täcka in Farsta Strand, Farsta C och Drevviken. Södra Rågsved, Rågsveds friområde och



Snösättras företagsområde bör anges som ett utvecklingsstråk för bebyggelse som sträcker sig från Rågsved, Rågsveds friområde via Fagersjö till Farsta. Kopplingar norrut till bl.a. Högdalen bör också tydliggöras. På så sätt skulle man samtidigt kunna göra Magelungsstranden tillgänglig och hitta andra, nya samband, mellan Rågsved-Fagersjö-Farsta.

Fortsätt att stärka den centrala staden

Genom att: Vidareutveckla förnyelsen av city, Prioritera viktiga lägen i innerstaden, Fullfölj satsningen på stadsutvecklingsområden, Skapa en tät och mångsidig stad i Stockholms närförorter.

Tanken på den täta staden förespråkas av exploateringskontoret. Dock bör en diskussion föras kring de höga kostnaderna för citynära stadsutvecklingsområden med marksaneringar och grundläggningskostnader m.m. Hur mycket det får kosta och vad staden får för sina investerade medel bör klargöras i ÖP2010.

Det är viktigt att i ÖP2010 poängtera och bejaka att staden inte är färdigbyggd utan föränderlig och dynamisk men att det kulturhistoriska värdet ändå ska beaktas när staden växer.

Hållbarhetsbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen

Som framgår av samrådsunderlaget finns idag inte någon etablerad metod för att göra en allsidig hållbarhetsbedömning av en översiktsplan. De fyra stadsbyggnadsstrategierna för hållbar tillväxt bygger därför på den nationella strategin för en hållbar utveckling samt Vision 2030 som uppfattas som kommunfullmäktiges definition av en allsidigt hållbar utveckling då den är en sammanvägning av miljömässiga, sociala och ekonomiska faktorer i ett långsiktigt perspektiv. I samrådsunderlaget bedöms strategierna sammantaget leda till en allsidigt hållbar utveckling av Stockholm.

Till samrådshandlingarna finns även en separat miljökonsekvensbeskrivning. Där pekas bl.a. på problemet med att konflikter mellan olika mål inte hanteras samlat utan kommer att bli föremål för förhandling i varje enskilt projekt. Det gäller t.ex. stadens mål att bli fossilbränslefri och nödvändigheten att minska bilberoendet samtidigt som regionens prognos pekar på att trafikmängden dubblas till 2030.

Exploateringskontoret anser det nödvändigt att staden anlägger ett allsidigt perspektiv på begreppet långsiktigt hållbar utveckling. En miljökonsekvensbeskrivning tar, som anges i samrådsunderlaget, endast upp de miljömässiga aspekterna. För att utveckla Stockholm i riktning mot långsiktig hållbarhet krävs ett brett arbete inom många olika samhällssektorer, dvs. inte bara inom ramen för stadens fysiska planering. Översiktsplaneringens bidrag till



hållbar utveckling bör således även ses tillsammans med andra skeenden och insatser. Att göra sektorsövergripande analyser och bedömningar av exempelvis förutsättningarna att utveckla staden i riktning mot att 2050 vara en fossilbränslefri stad torde i första hand ankomma på stadens centrala organ.

Exploateringskontoret anser som nämnts för sin del att stadsbyggnadsstrategierna har förutsättningar att bli bra utgångspunkter för den efterföljande planeringen och kunna tjäna som underlag för olika prioriteringar.

Utvärdering

Kontoret föreslår avslutningsvis att översiktsplanen sedermera följs upp med utvärderingar av hur det delvis nya planupplägget med fokusområden och planeringsinriktningar samt stadsbyggnadsstrategier för hållbar tillväxt, utfaller i praktiken.

Slut