



Jan Lind
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 71
jan.s.lind@stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2011-09-29

Arkitektur Stockholm – En strategi för stadens gestaltning. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar stadsbyggnadsnämndens remiss av samrådsförslaget Arkitektur Stockholm – En strategi för stadens gestaltning, med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Bergqvist

Sammanfattning

Stadsbyggnadsnämndens samrådsförslag, *Arkitektur Stockholm – En strategi för stadens gestaltning*, anges vara ett tematiskt tillägg till stadens översiktsplan. Genom bl.a. föreslagna 35 riktlinjer skapas enligt förslaget förutsättningar för en hållbar stadsutveckling.

Exploateringskontoret ser positivt på att stadsbyggnadsnämnden, utifrån Vision 2030 och 2010 års översiktsplan, tar fram en beskrivning av Stockholms ambitioner för gestaltning och arkitektur och vad som i dessa avseenden är angeläget att beakta i den fortsatta utvecklingen av staden.

Det nu remitterade förslaget ska utgöra ”en konkretisering av översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier” och vara ”ett tematiskt tillägg till översiktsplanen”.



Vad som närmare avses härmed, formellt och i praktiken, är enligt exploateringskontoret svårtolkat. Digniteten hos föreslagna 35 riktlinjer är oklar. I samrådsförslaget nämns eller besvaras inte fullmäktiges uppdrag till stadsbyggnadsnämnden att föreslå vilken status en reviderad byggnadsordning bör få i förhållande till andra av stadens styrdokument.

En översiktsplan är inte juridiskt bindande. Men eftersom översiktsplanen och dess eventuella tematiska tillägg är vägledande t.ex. när kommunen upprättar detaljplaner och prövar bygglov kan ett av fullmäktige beslutat tillägg i praktiken få stor tyngd. Eftersom gestaltungsstrategin inte enbart föreslår reglera stadsbyggnadsnämndens egen verksamhet blir den även ett stadsövergripande styrdokument för alla stadens nämnder och bolag.

Exploateringskontoret ställer sig tveksamt till det remitterade förslagets ambition att detaljstyra genom ett stort antal s.k. riktlinjer. Kontoret sympatiserar mer med antydningarna i förslaget om att på frivillighetens grund skapa en samsyn inom staden om vad som är god kvalitet i stadsbyggandet.

Kontoret förordar att strategin och dess eventuella riktlinjer vad gäller utformningsfrågor enbart ska utformas som en beskrivning av ett av flera allmänna intressen som ska vägas samman i stadsbyggnadsprocessen. Strategins gestaltungsambitioner bör således inte ges någon bindande eller överordnad karaktär utan hålla öppet för avvägningar mot andra intressen i enskilda fall i samband med att olika förändrings- och utbyggnadsbehov så påkallar.

Om strategin inte håller öppet för avvägningar i enskilda fall måste det tematiska tillägget tydligt redogöra för hur gestaltungsambitioner ska avvägas mot andra intressen och stadens övriga ambitioner såsom de kommer till uttryck i översiktsplanen och andra styrdokument.

Vidare bör förslaget överarbetas i riktning mot mindre detaljrikedom. Framförallt bör gestaltungsambitioner inte betecknas som riktlinjer utan som t.ex. mål eller vägledning.

En av de föreslagna riktlinjerna är att *"Värdet av hög kvalitet bör inkluderas redan i markanvisningsprocessen"*. Markanvisningsprocessen ligger inom exploateringsnämndens ansvarsområde och styrs av den markanvisningspolicy som exploateringsnämnden har att besluta om. Frågor om markanvisningsprocesser bör inte regleras i översiktsplanen och den föreslagna riktlinjen bör utgå ur dokumentet.

Bakgrund

En ny översiktsplan för Stockholm antogs av kommunfullmäktige i mars 2010. I samband med beslutet fick stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att i samverkan med andra berörda parter göra en översyn av byggnadsordningen och föreslå i vilken utsträckning den bör bearbetas och vilken status en reviderad byggnadsordning bör få i förhållande till andra styrdokument. Byggnadsordningen var en del av Översiktsplan 99 och anger förhållningssätt till stadens karaktärsdrag.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 12 maj 2011 att genomföra samråd om ett förslag benämnt Arkitektur Stockholm – En strategi för stadens gestaltning. Samrådet syftar till att inhämta synpunkter och därmed förbättra samrådsförslaget enligt reglerna i 4 kapitlet plan- och bygglagen. Samrådet genomförs under tiden 13 juni till 20 september 2011.

Samrådsförslaget har remitterats till stadens nämnder, bolag och råd. Remisstiden för exploateringsnämnden har förlängts till den 29 september 2011.

Ärendet

Arkitektur Stockholm – en plattform för stadens fortsatta utveckling

I samrådsförslaget anges att projektet *Arkitektur Stockholm* är en konkretisering av översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier. Parallellt pågår arbetet med revidering av stadens parkprogram där de gröna offentliga rummens gestaltning behandlas.

Arkitektur Stockholm är en samlande benämning och avser att omfatta ett antal dokument som ska ligga till grund för stadens gestaltning och även utgöra en plattform för fortsatt debatt kring Stockholms utveckling och arkitektur.

Det nu remitterade dokumentet, *Arkitektur Stockholm – En strategi för stadens gestaltning*, är ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Här beskrivs översiktligt vad som är Stockholms grundläggande värden och hur arkitekturen kan fungera som ett verktyg i arbetet med stadens fortsatta utveckling. Genom att skapa ett rikt och väl fungerande stadsliv, beskriva processer för att trygga en hög arkitektonisk kvalitet i det offentliga rummet samt ange riktlinjer för hur sambanden mellan Stockholms olika delar kan stärkas för att åstadkomma en mer integrerad stad, skapas enligt samrådsförslaget förutsättningar för en hållbar stadsutveckling. Vidare redovisas hur staden ska tillgodose riksintressena för kulturmiljövården.



Parallellt pågår framtagandet av *Arkitektur Stockholm – Stadsbyggnadskaraktärer* där stadens värden och de olika stadsbyggnadskaraktärerna med riktlinjer för den fortsatta planeringen ska redovisas mer detaljerat.

Separata dokument med rubriken *Arkitektur Stockholm – Råd och riktlinjer* tas fram om det konstateras att det finns behov av att mer i detalj ange stadens riktlinjer för utformning av till exempel balkonger eller takkupor.

Föreslagna riktlinjer

I samrådsförslaget ingår sammanlagt 35 riktlinjer under följande rubriker.

- Arkitekturens möjligheter
- Processer för hög kvalitet i stadsbyggandet
- Stockholms identitet och utveckling

Hela samrådsförslaget och information om olika aktiviteter under samrådet finns på www.stockholm.se/arkitekturstockholm.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret ser positivt på att stadsbyggnadsnämnden, utifrån Vision 2030 och 2010 års översiktsplan, tar fram en beskrivning av Stockholms ambitioner för gestaltning och arkitektur och vad som i dessa avseenden är angeläget att beakta i den fortsatta utvecklingen av staden.

Gestaltningstrategins status och funktion

Exploateringskontoret vill nämna att i samband med aktualitetsprövningen år 2005 av ÖP 99 ansåg dåvarande gatu- och fastighetskontoret¹, med facit i hand, att det fanns fog för en hel del av de farhågor som anmälades innan ÖP 99 antogs. Exempelvis hade i arbetet med 20 K-projektet förekommit många konflikter mellan tänkta bostadsprojekt och de betydande bevarandekrav som ställs i ÖP och i byggnadsordningen. Kontoret konstaterade också att dessa ganska svårtolkade regler emellanåt även åberopas av protesterande kringboende gentemot bebyggelseförslag. Särskilt ansåg kontoret att byggnadsordningen är svårbedömd - vilka avsteg kan göras? Kan den förenas med en fortsatt förtätning eller med högre hus?

En av gatu- och fastighetskontorets generella slutsatser var att en översiktsplan bör vara just översiktlig och 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.

¹ GFK tjut 2005-03-14

Det nu remitterade förslaget betecknas som en strategi för stadens gestaltning och innehåller bl.a. riktlinjer i 35 punkter. Det ska utgöra "en konkretisering av översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier" och vara "ett tematiskt tillägg till översiktsplanen". Vad som närmare avses härmed, formellt och i praktiken, är enligt exploateringskontoret svårtolkat. Digniteten hos föreslagna 35 riktlinjer är oklar. Det framgår inte heller om förslaget efter samråd och remissbehandling ska beslutas av stadsbyggnadsnämnden eller om det avses föras till kommunfullmäktige för ställningstagande. I samrådsförslaget nämns eller besvaras inte fullmäktiges uppdrag till stadsbyggnadsnämnden att föreslå vilken status en reviderad byggnadsordning bör få i förhållande till andra av stadens styrdokument.

Det i remissmaterialet inte närmare förklarade förslaget att gestaltungsstrategin ska utgöra ett tematiskt tillägg till översiktsplanen innebär såvitt exploateringskontoret kan bedöma att det måste beslutas av fullmäktige.

En översiktsplan är inte juridiskt bindande. Men eftersom översiktsplanen och dess eventuella tematiska tillägg är vägledande t.ex. när kommunen upprättar detaljplaner och prövar bygglov kan ett av fullmäktige beslutat tillägg i praktiken få stor tyngd.

I strategin regleras inte enbart stadsbyggnadsnämndens egen verksamhet. I exempelvis förslagets kapitel 2. *Arkitektens möjligheter* anges bland riktlinjerna bl.a. att staden i egenskap av stor fastighetsägare och förvaltare ska föregå med gott exempel och verka för hög kvalitet i det offentliga byggandet. Riktlinjevis anges också att vägar och trafiktekniska anläggningar ska betraktas som delar av stadens offentliga rum och ges en medveten gestaltning av hög kvalitet.

I förslagets kapitel 3. *Processer för hög kvalitet i stadsbyggandet* behandlas stadens möjligheter att styra och påverka kvaliteten i stadsbyggandet. Där anges att det är viktigt att formulera kvalitetskraven tidigt i processen och att arbetet med *Arkitektur Stockholm* bland annat syftar till att skapa en samsyn inom staden om vad som är god kvalitet i stadsbyggandet. Bland stadens verktyg för att uppnå hög kvalitet anges att stadens planmonopol är ett starkt verktyg som kan användas för att formulera kvalitetskrav i detaljplaneprocessen och som följs upp i bygglovsgivningen. Vidare anges i en riktlinje att värdet av hög kvalitet i arkitektur och utförande bör inkluderas redan i markanvisningsprocessen varigenom byggherren tidigt uppmärksammas på stadens krav. En annan riktlinje anger att konkurrensmomentet i stadens upphandlingar ska utvecklas för ökad mångfald och hög kvalitet.

Med sådana riktlinjer blir gestaltungsstrategin även ett stadsövergripande styrdokument för alla stadens nämnder och bolag. Riktlinjer som styr andra nämnders verksamhet kan enligt kontorets uppfattning inte tas fram utan en gemensam beredning mellan berörda nämnder och en konsekvensbeskrivning.

Gestaltungsstrategins innehåll

Exploateringskontoret ser som nämnts positivt på att stadsbyggnadsnämnden tar fram en beskrivning av Stockholms ambitioner för gestaltning och arkitektur och vad som i dessa avseenden är angeläget att beakta i den fortsatta utvecklingen av staden. Kontoret ställer sig däremot tveksamt till det remitterade förslagets ambition att detaljstyra genom ett stort antal s.k. riktlinjer. Även om föreslagna riktlinjer i många fall är tämligen allmänt hållna kan de tolkas och tillämpas på många olika sätt. Som också framhålls i förslaget är frågan om vad som är god kvalitet ett subjektivt begrepp som är svårt att definiera.

Kontoret sympatiserar mer med antydningarna i förslaget om att på frivillighetens grund skapa en samsyn inom staden om vad som är god kvalitet i stadsbyggandet.

Exploateringskontoret förordar att gestaltungsstrategin och dess eventuella riktlinjer vad gäller utformningsfrågor enbart ska utformas som en beskrivning av ett av flera allmänna intressen som ska vägas samman i stadsbyggnadsprocessen. Strategins gestaltungsambitioner bör således inte ges någon bindande eller överordnad karaktär utan hålla öppet för avvägningar mot andra intressen i enskilda fall i samband med att olika förändrings- och utbyggnadsbehov så påkallar.

Den föreslagna riktlinjen ”Med utgångspunkt från Arkitektur Stockholm ska utvärderingskriterier tas fram för att uppnå hög arkitektonisk kvalitet” antyder istället en ambition att ytterligare detaljreglera, vilket kontoret inte tillstyrker.

Om strategin inte håller öppet för avvägningar i enskilda fall måste det tematiska tillägget tydligt redogöra för hur gestaltungsambitioner ska avvägas mot andra intressen och stadens övriga ambitioner såsom de kommer till uttryck i översiktsplanen och andra styrdokument.

Vidare bör förslaget överarbetas i riktning mot mindre detaljrikedom. Framförallt bör gestaltungsambitioner inte betecknas som riktlinjer utan som t.ex. mål eller vägledning. Detta bör gälla även i planerade ytterligare dokument inom ramen för *Arkitektur Stockholm*. I den nu gällande översiktsplanen finns inga andra riktlinjer; däremot finns under de fyra stadsbyggnadsstrategierna för hållbar tillväxt

sammanlagt 49 punkter betecknade Vägledning. Det kan ifrågasättas att gestaltungsambitionerna preciseras i 35 riktlinjer medan stadens hela stadsbyggnadsstrategi formuleras i 49 vägledningpunkter.

En av de föreslagna riktlinjerna är att ”*Värdet av hög kvalitet bör inkluderas redan i markanvisningsprocessen*”. Markanvisningsprocessen ligger inom exploateringsnämndens ansvarsområde och styrs av den markanvisningspolicy som exploateringsnämnden har att besluta om. Frågor om markanvisningsprocesser bör inte regleras i översiktsplanen och den föreslagna riktlinjen bör enligt exploateringskontorets mening utgå ur dokumentet.

Den aktuella riktlinjen är också ett exempel på hur de allmänt formulerade riktlinjerna kan tolkas på olika sätt. Tillsammans med förslaget om utvärderingskriterier ovan antyder det avsikten att en byggherre redan *inför* en eventuell markanvisning ska avkrävas en omfattande redovisning av om och hur han avser att uppnå angivna krav på arkitektonisk kvalitet. Prövningen av ett bebyggelseförslags arkitektoniska kvalitet måste ske öppet inom detaljplaneprocessen, reglerad av PBL, och inom stadsbyggnadsnämndens ansvarsområde. En omfattande prövning i tidigare skeden förlänger enligt exploateringskontorets bedömning stadsbyggnadsprocessen, minskar insynen i hur beslut fattas, ger en oklar ansvarsfördelning mellan nämnderna och medför oskäligen kostnader för byggherrar i tidiga skeden där ett projekt är mycket osäkert.

Slut