

Handläggare
Mårten Sundholm
Telefon: 08-50833869**Till**
Utbildningsnämnden
2017-09-21

Ny översiktsplan för Stockholms stad

Svar på remiss från stadsbyggnadsnämnden, dnr 2015-10143

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till stadsbyggnadsnämnden som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
UtbildningsdirektörMalin Eriksson
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har fått utställningsförslaget till ny översiktsplan för Stockholms stad på remiss från stadsbyggnadsnämnden. Förvaltningen anser att utställningsförslaget innebär flera förbättringar i jämförelse med det tidigare samrådsförslaget. Flera av dessa förbättringar kan härledas till det genomslag planeringen inom SAMS har fått. Den planering som tagits med i utställningsförslaget kommer dock från ett äldre ärende, och att den slutliga översiktsplanen bör uppdateras enligt den senaste versionen av SAMS. Utbildningsförvaltningen anser att behovet av idrottslokaler tydligare kan kopplas till skolkapacitet och att behovet av säkra skolvägar och tillräckligt stora och kvalitativa utemiljöer kan lyftas tydligare i den färdiga översiktsplanen.

Planeringen inom SAMS har fått genomslag i kapitlet om lokala utvecklingsmöjligheter vilket innebär en avsevärd förbättring jämfört med samrådsförslaget. Samtidigt saknas motsvarande planering ännu gällande gymnasieskolor vilket innebär att gymnasieplanering inte får tillräckligt utrymme i kapitlet om lokala utvecklingsmöjligheter.

Bakgrund/Ärendet

Utbildningsnämnden har fått utställningsförslaget till ny översiktsplan för Stockholms stad på remiss från Stadsbyggnadsnämnden. Till utställningen hör, förutom själva planförslaget, en konsekvensbeskrivning samt en bilaga som redovisar riksintressen enligt miljöbalken. I planförslaget presenteras övergripande stadsbyggnadsmål, kopplade till stadens vision och hållbarhetsmål, strategier för utbyggnad och genomförande samt ett antal allmänna intressen. Till varje allmänt intresse hör även ett antal planeringsinriktningar som ska fungera som stöd i den kommande planeringen. Planförslaget avslutas med ett kapitel som beskriver konkreta utvecklingsmöjligheter inom varje stadsdel, med utgångspunkt i översiktsplanens stadsbyggnadsmål.

Utställningsförslaget lägger fram fyra grundläggande målsättningar för stadsbyggandet. Stockholm ska:

- Vara en växande stad
- Vara en sammanhängande stad
- Ha en god offentlig miljö
- Vara en klimatsmart och tålig stad

Stockholm ska alltså vara en stad som lockar människor, företag och besökare, med en byggtakt som säkerställer bostäder och samhällsfunktioner föra alla. Staden ska samtidigt hänga samman på ett sätt som underlättar och uppmuntrar till rörelse mellan stadsdelar och möten mellan människor med olika bakgrund. En god offentlig miljö innebär att Stockholm som stad ska erbjuda en god livsmiljö med god tillgång till stads kvaliteter samt väl gestaltade och trygga miljöer med inbjudande offentliga rum och gröna kvaliteter. Allt detta ska åstadkommas på ett klimatsmart och hållbart sätt. Transport och markanvändning ska ske på ett effektivt sätt, och stadsstrukturen ska bidra till ett minskad klimatpåverkan och begränsad resursförbrukning.

För att uppnå dessa målsättningar och möta bostadsbehoven på kort och lång sikt föreslår översiktsplanen en utbyggnadsstrategi i fyra delar. Staden ska enligt denna strategi:

- Använda den centrala stadens attraktionskraft, bland annat genom att skapa täta stadsdelar i och kring stadskärnan och tillföra nya urbana kvaliteter.
- Rikta satsningar till fokusområden och viktiga samband, för att på sådana platser få till stånd mer omfattande bostadsbyggande och stadsutveckling än vad nuvarande marknadsförutsättningar medger.

- Möjliggöra värdeskapande kompletteringar i områden med begränsad potential för omfattande stadsutveckling (exempelvis i villaområden).
- Tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential i områden som på längre sikt kan få stor betydelse. Ett exempel på ett sådant område är Bromma flygplats.

De fokusområden som pekas ut i utställningsförslaget är Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved. Hagsätra-Rågsved är ett nytt fokusområde i utställningsförslaget.

Översiktsplanens mål och utbyggnadsstrategi omsätts i praktiken i och med framtagandet av nya detaljplaner samt i stadens planering på områdesnivå, och kopplas till stadens styrsystem och budgetprocesser. Tydliga mål i översiktsplanen kan enligt utställningsförslaget möjliggöra att staden i större utsträckning kan arbeta med mer generella – och därmed mer flexibla – detaljplaner. Utställningsförslagets avsnitt om genomförande betonar även vikten av en aktiv och kvalitetsdriven markpolitik, beroendet av marknadskrafter samt vikten av dialog och såväl regional som internationell samverkan.

Översiktsplanen ska, i linje med plan- och bygglagen, redovisa hur kommunen tar hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Utställningsförslaget behandlar de allmänna intressen staden ser som mest angelägna att uppmärksamma. Redovisningen av allmänna intressen syftar till att precisera vilka intressen som ska tillgodoses, var de ligger, hur de avgränsas och vilka avvägningar som bör göras om det råder intressekonflikter mellan olika intressen. De allmänna intressen som är mest relevanta ur utbildningsförvaltningens perspektiv är bostadsförsörjning; en socialt sammanhållen stad; näringsliv och kompetensförsörjning; trafik och mobilitet; grön och vattennära stad; samt kulturliv, idrott och rekreation.

Utställningsförslaget avslutas med ett kapitel som beskriver lokala utvecklingsmöjligheter på stadsdelsnivå, samt en plankarta som visar stadsutvecklingsmöjligheter i hela staden. Beskrivningarna av varje stadsdelsområde bygger främst på analyser som gjorts inom stadens områdesplanering, samt på information och synpunkter som kommit in under översiktsplanens samrådsprocess, exempelvis kring skol- och idrottsbehov.

Utbildningsförvaltningens samrådssynpunkter

I utbildningsnämndens synpunkter under det tidigare samrådet lyftes att behovet av nya skolbyggnader och skolans roll i samhället inte framgick på ett tillräckligt tydligt sätt i samrådsförslaget. Skolor, förskolor och annan samhällsservice behöver utvecklas i takt med ny bebyggelse, och förvaltningen ansåg att samrådsförslaget hade ett alltför stort fokus på skolan som medel för andra mål och för lite fokus på skola för skolans skull. För att åtgärda detta föreslog förvaltningen att översiktsplanen i det vidare arbetet skulle ta hänsyn till det planeringsarbete som bedrivs inom SAMS, Samordnad grundskoleplanering i Stockholm. Förvaltningen lämnade även synpunkter kring barns behov av skolgårdar, parker och andra typer av grönytor, samt av idrottslokaler. Dessutom lämnades synpunkter kring gymnasieskolans strategiska förutsättningar och ett större antal specifika synpunkter till de lokala utvecklingsområdena.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelning för ekonomi och styrning, i samråd med grundskoleavdelningen, gymnasieavdelningen och förskoleavdelningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Översiktsplanens utställningsförslag har, ur utbildningsförvaltningens perspektiv, gjort flera framsteg i jämförelse med samrådsförslaget. Utbildningsförvaltningen har dock ett antal återstående synpunkter, som redovisas nedan. Förvaltningens synpunkter anknyter i första hand till de synpunkter som lämnades i samrådet.

Samordnad grundskoleplanering

Utbildningsförvaltningen ställer sig mycket positivt till att arbetet inom SAMS har fått ett tydligt genomslag i planförslaget. Förvaltningen vill dock påpeka att den information som tagits med i utställningsförslaget kommer från ett äldre ärende. Det färdiga planförslaget bör anpassas till det senaste SAMS-ärendet (dnr 122-692/2017), för att informationen i översiktsplanen ska stämma överens med aktuell planering. SAMS beskrivs i första hand under planförslagets allmänna intresse Näringsliv och kompetensförsörjning, men planering och behovsbedömning har också fått stort genomslag i kapitlet om lokala utvecklingsmöjligheter. Det bör poängteras att utbyggnadsbehov inom SAMS redovisas förenklat och schematiskt, vilket innebär att totalvolymen i redovisningen till viss del kan avvika från det faktiska behovet. Alla platser för utökad skolkapacitet som redovisas inom SAMS är inte färdigutredda, och vissa

utbyggnadsmöjligheter kommer eventuellt inte kunna realiseras. Vissa utbyggnadsmöjligheter kommer också att behöva användas för att ersätta befintlig tillfällig kapacitet när bygglov och hyreskontrakt löper ut. Det bör också påpekas att en motsvarande planeringsinsats gällande gymnasieskolor har påbörjats, men ännu inte resulterat i någon rapport.

Utmaningen att säkerställa mark för utbyggnad av skolor, förskolor och annan samhällsservice (såväl privat som offentlig), beskrivs i planförslagets inledande nulägesbeskrivning, och återkommer i varierande grad under flera av stadsbyggnadsmålen. I kombination med det genomslag SAMS har fått i utställningsförslaget innebär detta ur utbildningsförvaltningens perspektiv en förbättring i jämförelse med samrådsförslaget.

I anslutning till grundskoleplaneringen inom SAMS berörs även strategisk planering av idrottslokaler. Tillräcklig tillgång till lokaler för idrottsundervisning är en förutsättning för att Stockholms grund- och gymnasieskolor ska kunna bedriva sin verksamhet på ett bra sätt. För gymnasieskolor är det särskilt viktigt med fullstora idrottshallar. Idag finns ett underskott på idrottshallar på flera platser i staden, särskilt i de centrala stadsdelarna. Detta innebär konkurrens mellan skolor, såväl fristående som kommunala, om tider för idrottsundervisning. Det är därför positivt att behovet av idrottslokaler har tydliggjorts i utställningsförslaget jämfört med samrådsförslaget, särskilt i kapitlet om lokala utvecklingsmöjligheter. Det är också positivt att en av planeringsinriktningarna under det allmänna intresset Kulturliv, idrott och rekreation liksom i samrådsförslaget anger att skolans behov av idrottsytor ska vara utgångspunkten vid planering av idrottsytor och -funktioner. Samtidigt anser utbildningsförvaltningen att vikten av utökad idrottskapacitet som förutsättning för skolans utbyggnad generellt kan tydliggöras i planen. Problematiken kring idrottslokaler leder till att skolor inte kan utnyttjas till sin fulla kapacitet, då bristen på idrottstider skapar flaskhalsar.

Skolgårdar, skolvägar och miljöfaktorer

I sitt svar på samrådsförslaget ställde sig utbildningsnämnden positiv till att förslaget slog vakt om parker och grönområden, men menade att vikten av ytor för skol- och förskolegårdar kunde göras tydligare. Dessa synpunkter kvarstår i stort även gällande utställningsförslaget. Skolor förstås i planförslaget i första hand som byggnader, och skolornas utemiljöer kan lyftas fram på ett bättre sätt. I avsnittet En socialt sammanhållen stad nämns exempelvis

behovet av kvalitativa utemiljöer för förskolor, men detta behov gäller även grundskolor, såväl fristående som kommunala.

Vidare byggs många förskolor i dagsläget utan egen gård, vilket kräver hänsyn i parkplaneringen då parkmark kan behöva användas för att komplettera förskolans utemiljö. Många grundskolor, i synnerhet i de centrala delarna av staden, har mycket små skolgårdar i förhållande till elevantal. Detta innebär en risk för målkonflikter när ny skolkapacitet skapas, då parkmark eller skolgård kan behöva tas i anspråk för nya skolbyggnader, vilket minskar tillgången till potentiell friyta för skolor och förskolor. Boverkets rekommendation om 30 m² friyta per elev i grundskolan och 40 m² friyta per barn i förskolan kan i dagsläget mycket sällan följas i Stockholms stad, särskilt i de centrala delarna. I de fall parker behöver utnyttjas för att komplettera skol- och förskolegårdar måste också vägen till och från dessa trafiksäker. Utbildningsförvaltningen anser att översiktsplanen skulle kunna utvecklas för att ge tydligare vägledning i dessa frågor.

Placeringen av en skola/förskola samt tillhörande utemiljö påverkas även av krav kring bullernivåer, luftföroreningar, möjlighet till säkra skolvägar samt närhet till kollektiva transportmedel. I den konsekvensbeskrivning som hör till planförslaget lyfts frågor om hur planförslagets intentioner att omvandla vägar och genomfartsleder till urbana stråk kan komma att leda till ökade nivåer av buller och luftföroreningar. Barn och unga är en grupp som är särskilt utsatt för denna typ av påverkan, vilket innebär att lokalisering av skolor och förskolor måste ta hänsyn till trafikpåverkan. Utbildningsförvaltningen delar konsekvensbeskrivningens bedömning att planförslagets vaga formulering innebär en risk att denna fråga kan komma att förbises i kommande planering.

I konsekvensbeskrivningen påpekas vidare att barns livsmiljöer i stort visserligen uppmärksammas i planförslaget, men att det krävs tydligare vägledning för att den kommande planeringen ska kunna bidra till att skapa hälsosamma och trygga vistelsemiljöer för barn och unga. Utbildningsförvaltningen instämmer i denna bedömning.

Gymnasieskolan

Utbildningsnämndens samrådssynpunkter kring gymnasieskolan handlade i första hand om de planeringssvårigheter som uppstår på grund av gymnasiemarknadens strukturer och den gemensamma gymnasieregionen. Gymnasieskolans sök- och antagningsmönster styrs av efterfrågan i betydligt högre grad än grundskolan, vilket

innebär att populära skolor fylls av elever, medan skolor som inte upplevs som relevanta eller attraktiva riskerar att tömmas på elever. Den centrala stadens attraktionskraft, som betonas i planförslagets genomförandedel, innebär att många gymnasieskolor i Stockholms innerstad fylls upp medan skolor i stadens – och regionens – utkanter är mindre populära. I kombination med den gemensamma gymnasieregionen innebär detta att Stockholms stad behöver tillskapa gymnasieplatser för fler än endast elever från Stockholms stad för att uppnå den målsättning som finns att 50 procent av stockholmseleverna ska kunna erbjudas plats i kommunala gymnasieskolor. Förvaltningen bedömer att det ökande behovet av gymnasieplatser motsvarar cirka 1000 platser/år under de närmaste åtta åren.

Ur utbildningsförvaltningens perspektiv är det alltså positivt att utställningsförslaget under det allmänna intresset Näringsliv och kompetensförsörjning beskriver den centrala stadens attraktionskraft, behovet av nya gymnasieskolor samt vikten av att mark och byggnader reserveras för att möta detta behov. Utbildningsförvaltningen vill dock enligt ovan se ett utökat resonemang kring gymnasieregionens effekter på sök- och antagningsmönster och rörelser över kommungränserna i den färdiga översiktsplanen. Vikten av regionalt samarbete beskrivs visserligen i planförslagets genomförandedel, men där beskrivs i första hand frågor som infrastruktur, grönstruktur och teknisk försörjning. Ett särskilt fokus i det regionala samarbetet bör läggas på yrkesutbildningarna, i synnerhet på placering och dimensionering av dessa inom regionen. Yrkesutbildningar bör placeras så att gymnasieelever från hela regionen lätt kan ta sig till och från dem.

Lokala utvecklingsmöjligheter

Kapitlet om lokala utvecklingsmöjligheter har ur utbildningsförvaltningens perspektiv förbättrats avsevärt i jämförelse med samrådsförslaget. Förbättringarna är i första hand en effekt av det genomslag planeringen inom SAMS har fått i utställningsförslaget. Stadsdelsavsnitten har kompletterats med uppgifter om behovet av nya skolor, och de otydligheter som fanns i samrådsförslagets har i huvudsak klargjorts. Utbildningsförvaltningen har dock ett fåtal kvarstående synpunkter.

Behovsbeskrivningen avseende planerad skolutbyggnad i de olika stadsdelsområdena utgår (i enlighet med tidigare kommentar) från en inaktuell version av SAMS-planeringen. Detta innebär att planförslagets beskrivning av det utökade skolbehovet, samt

placering av nya skollokaler, inte helt stämmer överens med aktuell planering. Detta bör åtgärdas genom att behovsbeskrivningarna uppdateras enligt det senaste SAMS-ärendet till den färdiga översiktsplanen. Planeringen inom SAMS uppdateras dock kontinuerligt i takt med att behovsbilden förändras och nya platser för skolor identifieras. Detta innebär att förändringar i bedömningen kan uppkomma även efter det att den nya översiktsplanen har beslutats, vilket förvaltningen anser att översiktsplanen bör ta hänsyn till. Planförslagets planeringsbeskrivning kan också ta större hänsyn till den omfattande utbyggnad av befintliga skolor som planeras eller pågår i stora delar av staden.

Planeringen inom SAMS omfattar inte gymnasieskolor, även om ett motsvarande arbete alltså har påbörjats. Eftersom beskrivningen av stadens skolplanering i utställningsförslagets kapitel om lokala utvecklingsmöjligheter bygger på information från SAMS innebär detta att gymnasieplanering inte beaktas i tillräcklig utsträckning. De tre gymnasiefastigheter som pekades ut som viktiga i nämndens samrådssvar (Enskede gårds gymnasium, Skärholmens gymnasium och Kärrtorps gymnasium) nämns under respektive stadsdelsområde, men förvaltningen vill samtidigt påpeka att dessa fastigheter inte nödvändigtvis är strategiskt viktiga ur ett renodlat gymnasieperspektiv, utan snarare ur ett allmänt skolplaneringsperspektiv; de kan alltså i framtiden även bli aktuella som grundskolelokaler.

Utbildningsförvaltningen anser därför att planering av gymnasieskolor bör lyftas till den färdiga planen. Samtidigt kan gymnasieplanering inte inordnas under stadsdelsområden på samma sätt som grundskoleplanering. Gymnasiemarknaden är gemensam för hela regionen och gymnasieelever kan färdas långt mellan skolan och hemmet. Placering av gymnasieskolor bestäms alltså i högre grad av centrala lägen och närhet till transportmedel än av närheten till hemmet. Exempel på platser där det i framtiden kan komma att bli aktuellt med etablering av gymnasieskolor på grund av kollektivtrafikens utbyggnad och utveckling är Odenplan, Älvsjö, Liljeholmen och flera av översiktsplanens utpekade fokusområden.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen, samt att beslutet justeras omedelbart.

Bilagor

1. Översiktsplan för Stockholms stad, utställningsförslag del 1

2. Översiktsplan för Stockholms stad, utställningsförslag del 2
3. Översiktsplan för Stockholm stad, konsekvensbeskrivning