

FOKUS PROMENADSTADEN

Uppföljning av Översiktsplan för Stockholm

Underlag för intern remiss angående översiktsplanens aktualitet. December 2014.



INNEHÅLL

SAMMANFATTNING **s. 4**

INLEDNING **s. 6**

Bakgrund

Syfte

Organisation, förankring, delprojekt

Förhållande till andra pågående processer

Bedömning av översiktsplanens aktualitet

UTMANINGAR FÖR FRAMTIDENS STADSBYGGANDE **s. 9**

Fortsatt tillväxt ställer högre krav på långsiktig planering

Många intressen samspelar i en modern stad

En större och starkare region ökar Stockholms attraktionskraft

Globaliseringen påverkar regionen på flera sätt

Miljö- och klimatfrågorna får allt större betydelse

Stora sociala skillnader i storstadsregioner

Utmaningarnas aktualitet

Minskad klimatpåverkan genom samordnad trafik- och bebyggelseplanering

Hållbar utveckling

FOKUSOMRÅDEN **s. 15**

2.2 Stockholm som staden på vattnet

2.3 Ett starkt näringsliv och utbildningssystem

2.4 En socialt sammanhållen och levande stad

2.5 Idrott, rekreation och attraktiva grönområden

2.6 Ett modernt transportsystem och hållbart resande

2.7 Bostadsförsörjning i en växande stad

2.8 Nya energilösningar och tekniska försörjningssystem

2.9 En stad rik på upplevelser och kulturhistoriska värden

2.10 Miljö, hälsa och säkerhet i en tät storstad

STADSUTVECKLINGSSTRATEGIER **s. 21**

Strategi 1: Fortsätt att stärka centrala staden

Strategi 2: Satsa på attraktiva tyngspunkter

Strategi 3: Koppla samman stadens delar

Strategi 4: Främja en levande stadsmiljö i hela staden

TRAFIKINFRASTRUKTUR **s. 31**

Utgångspunkter för bedömning av aktualiteten

Begrepp som används för att klassificera trafikinfrastrukturobjekten

Sammanfattande bedömning av transportinfrastrukturens aktualitet i översiktsplanen

Nya projekt att överväga och kommande förändrade förutsättningar

SLUTSATSER OM ÖVERSIKTSPLANENS GENOMFÖRANDE **s. 33**

Gemensamt uppdrag för stadens förvaltningar och bolag

Stadens roll i utvecklingen av ytterstaden

Stadens drivande i stadsutvecklingen

Hållbar utveckling

Stadens ekonomi

Förändrad syn på projektekonomi?

Vikten av planering på områdesnivå

Risk att bygga bort långsiktiga förtättningsmöjligheter

MELLANKOMMUNALA INTRESSEN OCH RIKSINTRESSEN **s. 41**

Länsstyrelsens redogörelse för statliga och mellankommunala intressen

Områden av riksintresse för kulturmiljövården

SAMMANFATTNING

Ett politiskt uppdrag

7 mars 2013 gav stadsbyggnadsnämnden stadsbyggnadskontoret i uppdrag att påbörja arbetet med Fokus Promenadstaden, som är en uppföljning av Stockholms översiktsplan. Arbetet har förankrats brett i stadens förvaltningar och bolag. Föreliggande rapport är underlag för en remiss inom staden om översiktsplanens aktualitet. Efter remissen revideras rapporten och blir underlag för politiskt ställningstagande.

Rapporten innehåller bedömningar av aktualiteten i översiktsplanens olika avsnitt: utmaningar, fokusområden, stadsutvecklingsstrategier, och trafikinfrastruktur. Slutsatser dras även om översiktsplanens genomförande. Länsstyrelsens redogörelse för statliga och mellankommunala intressen som har betydelse för översiktsplanen redovisas.

Rapporten innehåller också ett förslag till fortsatt arbete med riksintresseområden för kulturmiljövården, med fokus på riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården samt Vällingby – Räcksta.

Fokusområden

Flertalet av översiktsplanens 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, där kraftigt ökade prognoser innebär nya utmaningar för staden. Inom området miljö och klimat finns nya styrdokument och kunskapsunderlag som får stor påverkan på översiktsplanen. 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.

Stadsutvecklingsstrategier

Översiktsplanens fyra stadsutvecklingsstrategier bedöms vara i huvudsak aktuella. 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 genomförandet 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 stadstvecklingen

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 översiktsplanen.

Stadens ekonomi

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

Förändrad syn på projektekonomi

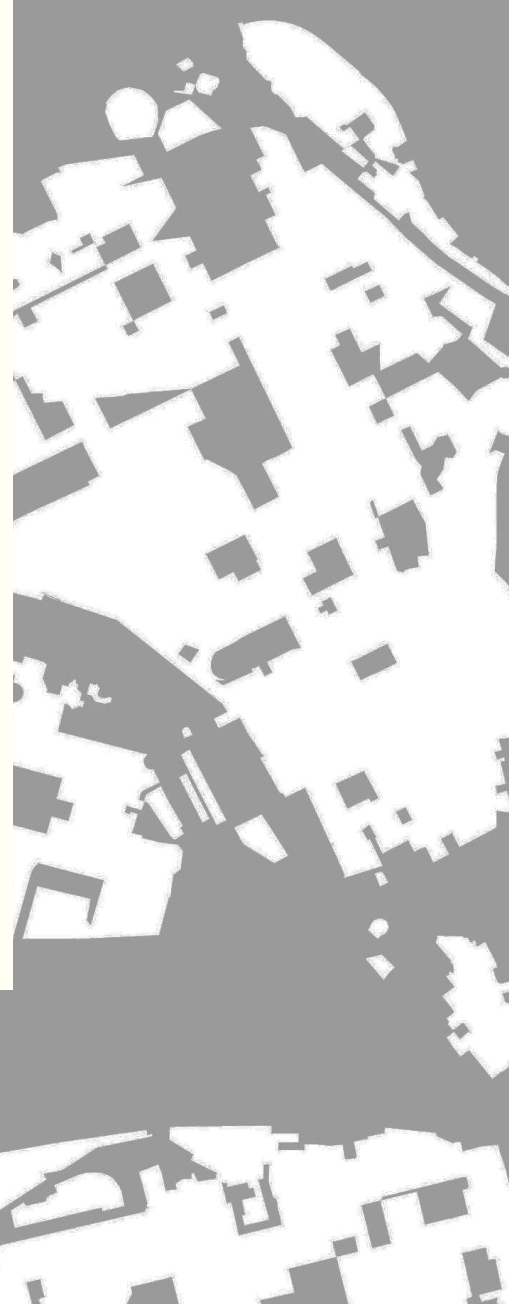
Satsningar på att utveckla det offentliga rummet bygger generellt på att medel tillgängliggörs genom bostadsbyggande. För att staden ska kunna prioritera angelägna satsningar på andra platser behöver nya former för finansiering utvecklas.

Vikten av program på områdesnivå

En förutsättning för att översiktsplanens 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.



INLEDNING

Varje mandatperiod ska kommunfullmäktige ta ställning till om översiktsplanen är aktuell.

Fokus promenadstaden är en uppföljning av Stockholms översiktsplan. I rapporten görs en bedömning av översiktsplanens aktualitet i olika delar. Slutsatser dras också kring översiktsplanens genomförande.

Frågeställningar:

- Utvecklas staden i enlighet med översiktsplanen?
- Har förutsättningarna förändrats?
- Hur fungerar översiktsplanen som styrdokument?

Bakgrund

Översiktsplanen är det styrdokument där staden anger inriktningen för mark- och vattenanvändningen samt bebyggelseutvecklingen. Enligt Plan- och bygglagen ska kommunfullmäktige varje mandatperiod ta ställning till om stadens översiktsplan är aktuell.

Stadsbyggnadsnämnden fattade i maj 2007 och i januari 2008 beslut om att staden ska bedriva en rullande översiktsplanering. Besluten innebar att stadsbyggnadskontoret påbörjade en mer effektiv översiktsplaneprocess som skulle möjliggöra antagande av en ny översiktsplan inom varje mandatperiod. Promenadstaden – Översiktsplan för Stockholm, antogs av kommunfullmäktige i mars 2010 och vann laga kraft i april 2012.

I samband med översiktsplanens antagande beslutades att ge stadsbyggnadskontoret tre uppdrag. Stadsbyggnadskontoret skulle i samverkan med andra berörda förvaltningar parter göra en översyn av byggnadsordningen, vilket bl.a. resulterat i Arkitektur Stockholm – en strategi för stadens gestaltning. Tillsammans med trafikkontoret gavs stadsbyggnadskontoret 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 översiktsplanen. Stadsbyggnadskontoret gavs även i uppdrag arbeta fram en ny energiplan för Stockholm. Stadens nya Energiplan antogs av kommunfullmäktige i oktober 2013. Energiplanen har statusen planeringsunderlag. De två tematiska tilläggen till översiktsplanen innebär fördjupningar av översiktsplanen och utgör tillsammans med energiplanen viktiga delar i stadens rullande översiktsplanering.

Syfte

Fokus Promenadstaden är namnet på den process inom vilken stadens översiktsplan följs upp. Uppföljningen är en del i stadens rullande översiktsplanering. Denna rapport är ett resultat av processen. Rapporten är underlag för en remiss om översiktsplanens aktualitet.

Övergripande frågeställningar

Översiktsplanens aktualitet har analyserats utifrån följande perspektiv:

- Utvecklas staden i enlighet med översiktsplanens strategier och planeringsinriktningar?
- Finns nya förutsättningar och politiska beslut som påverkar översiktsplanen?

Dessa perspektiv överensstämmer med Länsstyrelsens rekommendationer om övergripande frågor att utreda som ett led i att förklara en översiktsplan aktuell. Eftersom Promenadstaden är stadens första översiktsplan av strategisk karaktär har uppföljningen även sökt svar på frågan:

- Hur fungerar översiktsplanen 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 uppföljning framförallt koncentrerats på planerade bostäder. Det är emellertid viktigt att poängtera att planering pågår för alla de funktioner som gör Stockholm till en bättre stad.

Organisation, förankring, delprojekt

Stadsbyggnadskontorets ledningsgrupp har varit styrgrupp för projektet. Arbetet har letts av planavdelningens sektion för strategisk planering. En viktig utgångspunkt har varit att förankra arbetet väl i stadens berörda förvaltningar och bolag. I likhet med framtagandeprocessen för Promenadstaden så har en förvaltningsövergripande referensgrupp med nyckelpersoner i ledande befattningar deltagit i arbetet. Nyckelpersonerna representerar åtta av stadens förvaltningar och bolag och har gett värdefulla inspel till arbetet och bidragit till att förankra projektets slutsatser. Därutöver har ett mycket stort antal tjänstemän i staden varit involverade i processen.

Arbetet har drivits i form av fem delprojekt. De olika delprojekten har löpt parallellt och slutsatserna som presenteras i denna rapport är ett resultat av ett givande utbyte av slutsatser och perspektiv mellan delprojekten.

Delprojekt 1: Fokusområden

Översiktsplanens strategier bygger på en balans av de allmänna intressen som lyfts fram i de nio fokusområdena. Översiktsplanens olika fokusområden har analyserats utifrån vilka nya beslut, ställningstaganden, planeringsunderlag och styrdokument av övergripande karaktär som tillkommit. De ändrade förutsättningarnas påverkan på planeringsinriktningar och strategier har belysts.

Referensgruppsmöten har genomförts inom ramen för de nio fokusområdena. Syftet med referensgruppsmötena har varit att kvalitetssäkra stadsbyggnadskontorets nulägesanalys, fördjupa översiktsplanens förankring i staden, samt att samla in kunskap om hur det är att arbeta med en strategisk översiktsplan. Referensgruppsmötena har engagerat ett sextiotal personer från 33 kommunala och regionala förvaltningar och bolag.

Delprojekt 2: Stadsutvecklingsstrategier

Översiktsplanens stadsbyggnadsstrategier har följts upp och deras aktualitet och genomförande har bedömts. Slutsatser har dragits med grund i bl.a. analyser av pågående program och planer, workshops anordnade som en del av uppdraget *Bostadspotential i Stockholm* (se sid 8) och intervjuer med nyckelpersoner. Arbetet har engagerat ett 150-tal områdesansvariga, projektledare och chefer på främst stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret. Därtill har referensgruppen med nyckelpersoner i ledande befattningar på åtta förvaltningar och bolag gett värdefull input till arbetet.

Delprojekt 3: Styrning

I översiktsplanens genomförandekapitel poängteras att planen är ett övergripande styrdokument för Stockholms stads samtliga förvaltningar och bolag som ansvarar för olika delar av stadens utveckling. Detta kräver styrning och uppföljning via budget och ILS. Delprojektet har analyserat genomförandet utifrån detta perspektiv och för att se vilken påverkan översiktsplanen har haft på de tekniska förvaltningars uppdrag. Därtill har översiktsplanens påverkan

Uppföljningen av översiktsplanen har involverat tjänstemän på stadens olika förvaltningar och bolag samt regionala aktörer.

Arbetet har genomförts i fem delprojekt med olika syften och upplägg.

på utformningen av andra styrdokument med stor betydelse för stadsutvecklingen undersökts. Slutsatser har dragits med grund i både textanalyser och de olika möten som hållits inom ramen för delprojekt 1 och 2. Referensgruppen med nyckelpersoner i ledande befattningar har gett värdefull input till arbetet.

Delprojekt 4: Omvärldsanalys och regionalt perspektiv

En övergripande omvärldsbevakning har genomförts med syftet att täcka in de omvärldsförändringar och megatrender som är av en mer övergripande karaktär. Därtill har viktiga regionala frågor identifieras tillsammans med regionala aktörer. Slutsatser har dragits med grund i både textanalyser och möten med regionala aktörer.

Delprojekt 5: Riksintressen för kulturmiljövården

För att möta Länsstyrelsens synpunkter i granskningsyttrandet av översiktsplanen har delprojektet arbetat fram ett underlag för redovisning inom ramen för aktualitetsprövningen av Promenadstaden.

Förhållande till andra pågående processer

Översiktsplanen utgår från Vision 2030 – Ett Stockholm i världsklass som stadens nuvarande definition av hållbar tillväxt. För närvarande driver stadsledningskontoret ett projekt med målet att utvärdera och revidera Vision 2030, för att fånga händelseutvecklingen sedan 2007. Detta mot bakgrund av att Stockholms expansion gått betydligt snabbare än vad som antogs 2007. En ambition i arbetet med revidering av stadens vision är att identifiera utmaningar som påverkar staden. Identifierade nya utmaningar och andra ställningstaganden inom ramen för revideringen kommer att utgöra viktiga inriktningar för en uppdaterad översiktsplan.

Till följd av ett uppdrag i budget 2013 bedriver stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret ett gemensamt utvecklingsarbete för att visa hur staden klarar av det nya bostadspolitiska målet – Bostadspotential i Stockholm. Resultatet ska bli ett planeringsunderlag som redovisar potentialen för hur många bostäder som kan byggas inom ramen för Promenadstadens olika strategier oavsett tidsperspektivet. Bostadspotential i Stockholm ska bli ett underlag för prioriteringar av stadens utbyggnad och utgöra underlag för ställningstaganden i samband med en reviderad Vision och uppdaterad översiktsplan. Uppföljningen av översiktsplanen har bedrivits parallellt med Bostadspotential i Stockholm, vilket har gagnat båda processerna.

Bedömning av översiktsplanens aktualitet

En bedömning av översiktsplanens 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 vägledningar behöver göras

Inaktuell = avsnittet bedöms så inaktuellt att det behöver arbetas om

Graderingen används för översiktsplanens fokusområden, stadsutvecklingsstrategier och trafikobjekt.

Vision 2030

Inom staden pågår ett arbete med att revidera Vision 2030.

Bostadspotential Stockholm

Stadens förvaltningar driver ett gemensamt arbete med att visa hur det nya bostadsbyggnads-målet kan klaras.

UTMANINGAR FÖR FRAMTIDENS STADSBYGGANDE

Detta avsnitt relaterar till kapitel 1 i översiktsplanen, om utmaningar och visioner. Analysen utgår främst ifrån slutsatser i delprojekt 4.

Fortsatt tillväxt ställer högre krav på långsiktig planering

Stadens och regionens befolkning växer mycket fort. Nya befolkningsprognoser har tagits fram både för staden och länet. Siffrorna visar att Stockholms stad förmodligen blir en miljonstad redan kring 2021/2022, och inte år 2030 som prognosen var vid ÖPs antagande. År 2030 väntas befolkningen uppgå till 1,1 miljoner invånare och år 2040 till 1,2 miljoner. 2014 kommer befolkningen att uppgå till 900 000. Då har befolkningen ökat med 100 000 invånare på bara sex år. Så snabbt har en folkökning i Stockholm endast skett mellan åren 1941–1947, då stadens befolkning ökade från 600 000 till drygt 700 000 invånare.

Det stora barnafödandet under 2000-talet medför att antalet skolbarn ökar markant. Enligt skolförvaltningen behövs mer än 16 000 nya grundskoleplatser fram till 2020 inom Stockholms stad. Prognoserna visar även på en stark ökning av pensionärer i åldern 65-79 de närmaste 10 åren. Antal äldre över 80 år minskar de närmaste 10 åren, för att sedan åter öka. Det är viktigt att nya prognoser arbetas in i översiktsplanen och hanteras i fortsatt program- och detaljplanearbete.

Många intressen samspekar i en modern storstad

I Framtidsutredningen 2013, framtagen av staden, påtalas ett antal nya utmaningar för staden. Det är avgörande för stadens miljöambitioner att höga lönsamhetskrav framöver inte minskar stadens möjligheter att ställa stränga energi- och miljökrav vid ny- och ombyggnation. Samtidigt medför de stora volymerna av bostäder som måste byggas att kraven på lönsamhet i stadens investeringsprojekt ökar. Staden har högt ställda mål för bostadsbyggande. Upp-

Nya befolkningsprognoser för staden och länet behöver arbetas in i översiktsplanen.



Det krävs en hög takt i samhällsbyggandet för att möta den växande befolkningens behov med nya bostäder, arbetsplatser, förskolor, skolor, gator, parker, omsorgsfastigheter, fritids- och kulturverksamheter, infrastruktur och kollektivtrafik. (Hammarby sjöstad)

fyllande av målen är beroende av byggherrarnas verkställande, vilket i sin tur beror av konjunkturläget och lönsamhetsbedömningar.

Framtidsutredningens bedömning är att det krävs ett högt utvecklingstempo och stora investeringar inom samhällets samtliga sektorer för att staden ska kunna möta den växande befolkningens behov. Det behövs en hög takt i samhällsbyggandet, dvs. planering och byggande av bostäder, arbetsplatser, förskolor, skolor, gator, parker, omsorgsfastigheter, fritids- och kulturverksamheter. Dessutom krävs många och stora infrastruktur- och kollektivtrafikinvesteringar för att genomföra Promenadstadens intentioner och skapa den önskade nya trafikhierarkin.

Vikten av regional samplanering

Landstingets TMR uppmärksammar att det behövs en fortsatt utvecklad samplanering i Stockholmsregionen. Den starka befolknings- och arbetsplatstillväxten kräver ett bra samspel mellan staden och regionen inklusive länets kommuner, främst Stockholms grannar.

Den starka befolknings- och arbetsplatstillväxten ställer krav på ett bra samspel mellan Stockholms stad och regionen. Stockholms roll i en växande storregion behöver förtydligas.

En större och starkare region ökar Stockholms attraktionskraft

Den funktionella regionen Stockholm-Mälardalen har de senaste åren utvidgats till Östra Mellansverige och inkluderar nu även Östergötland, Gävleborgslän och Dalarnas län. Denna utveckling bör återspeglas i översiktsplanen, t.ex. avseende vilken roll Stockholms stad har i en växande storregion. Det är rimligt att detta perspektiv behandlas och besvaras i arbetet med revidering av stadens vision.

Stockholm Business Alliance (en del av Stockholm Business Region) har numera 51 kommunmedlemmar i sju län. Huvuduppdraget är att lyfta fram regionens samlade fördelar och genom detta skapa bättre förutsättningar för att locka investerare och nya etableringar. Visionen är att långsiktigt behålla positionen som norra Europas ledande tillväxtregion.

Utvecklingen av de regionala stadskärnorna påverkar genom förändret av översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier.

Flerkärnighet får påverkan på stadens utveckling

Den flerkärniga utvecklingen både i länet och Östra Mellansverige har lyfts fram i RUFSS som den möjligtvis viktigaste övergripande rumsliga utvecklingsinriktningen för Stockholms stad. Utvecklingen av de regionala stadskärnorna inklusive den centrala kärnan, dvs. Stockholms innerstad och delar av Nacka, Solna och Sundbyberg, påverkar hur översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier kan förverkligas.

Länsstyrelsen har tagit fram en strategi för att Stockholmsregionen ska bli världens mest innovationsdrivna ekonomi år 2025.

Länsstyrelsens utvecklingsområden för fortsatt tillväxt och strategi för världens mest innovationsdrivna ekonomi år 2025

Länsstyrelsens rapport "Strategisk inriktning för 2012-2013" identifierar fem utvecklingsområden där det krävs gemensamma insatser för att regionens tillväxt inte ska dämpas: bostäder, infrastruktur, klimat och energi, innovationskraft och arbetsmarknad/ kompetensförsörjning. Länsstyrelsen har tagit fram en strategi och ett handlingsprogram för att Stockholmsregionen ska gå från den nuvarande styrkepositionen till att vara världens mest innovationsdrivna ekonomi år 2025.



Kista science city är ett av Stockholms viktigaste företagsområden. Kista är utpekad som regional stadskärna och som tyngdpunkt i översiktsplanen.

Företagsområden i världsklass

Inom ramen för projektet Företagsområden i världsklass uppdateras dokumentet "Riktlinjer för företagsområden". Efter en nulägesanalys av stadens företagsområden kommer en stadsövergripande vision för företagsområdena att tas fram. Visionen kommer att bli ett viktigt planeringsunderlag för en uppdaterad översiktsplan. Ett viktigt perspektiv är hur Stockholm även i fortsättningen kan attrahera innovativa framtidsföretag och hur nuvarande företagsområden ska utvecklas så att även störande, men för staden viktiga verksamheter får plats. Generellt är det också viktigt för staden att inkorporera företags- och näringslivsfrågor bättre i områdes- och detaljplanering.

Globaliseringen påverkar regionen på flera sätt

I globala jämförelser mellan städer framställs Stockholm som en innovativ stad med ett väl fungerande kunskapsintensivt näringsliv, en stad bland de främsta i världen inom IT och forsknings- och utvecklingsverksamheter, en stad med en hög livskvalitet, samt en av de städer i världen som satsar hårdast på en hållbar utveckling. Stockholm är således väl rustat för att möta alla globaliseringsutmaningar.

Omvärldsbevakningen pekar tydligt på att Stockholmsregionens attraktivitet och framtida ekonomiska styrka bla bygger på att regionens företag lyckas med nya innovationer. Länsstyrelsens prioriteringar liksom rapporter från både OECD och London School of Economics poängterar att en utmaning för staden är att hela tiden vara i framkant och även att omsätta innovationer inom t.ex. miljöteknik i konkreta produkter som gagnar Stockholms utveckling. Detta gäller lösningar som tas fram i stadens miljöprofilområden, liksom innovationer inom miljöteknik i allmänhet.

Grön tillväxt

Grön tillväxt och grön ekonomi är två synonyma begrepp som har vunnit stor uppmärksamhet de senaste åren. Det handlar om att förena ambitioner om ekonomisk tillväxt med minskad miljöpåverkan. Aspekten lyfts fram i två rappor-

Stockholmsregionens attraktivitet och framtida ekonomiska styrka bygger bland annat på att regionens företag fortsatt lyckas med nya innovationer.

Betydelsen av Grön tillväxt kommer att öka, vilket innebär att ambitioner om ekonomisk tillväxt förenas med minskad miljöpåverkan.

Näringslivet upplever idag bostadsbristen som ett av de största hoten mot Stockholms tillväxt.

Globaliseringen kommer fortsatt att ge avtryck på hur staden organiseras, hur offentliga platser gestaltas och hur det sociala livet i staden kan se ut i framtiden.

Att hantera klimatförändringarnas olika konsekvenser är en stor utmaning för Stockholm, inte minst på grund av det vattennära läget.

ter från OECD respektive London School of Economics. Innovationer inom miljöteknik bidrar till stadens internationella profil som ledande inom hållbar utveckling. OECD pekar likafullt på faktumet att regionen behöver fortsätta att göra stora ansträngningar framöver för att hålla sig före många andra storstäder i världen med liknande profil.

Tillgång till bostäder allt viktigare för näringsliv och akademi

Näringslivet upplever i dag bostadsbristen som ett av de största hoten mot Stockholms tillväxt. Möjlighet att tillhandahålla en bostad nämns allt oftare som en viktig aspekt för att näringslivet och akademierna ska kunna attrahera rätt kompetens. I detta perspektiv framhålls även särskilt tillgång till hyresrätter som viktigt för att arbetsmarknaden ska fungera bra. Det finns också en påtalad brist på studentbostäder, vilket riskerar att medföra att studenter väljer bort Stockholmsregionen trots högklassiga utbildningar och forskningsmiljöer.

Globaliseringens påverkan på samhälle och individ

Globaliseringen är alltjämt en megatrend. Ökad rörlighet (kapital, arbetskraft, råvaru- och varuflöden och tjänster), ökade osäkerheter vad gäller ekonomiska aktiviteter och därmed stigande säkerhetsbehov för företag och individer, ett ökat nätverkande som skapar decentraliserade strukturer samt en omfattande digitalisering av alla mänskliga aktiviteter och tillverknings-/tjänsteprocesser är alla konsekvenser av globaliseringen. Trenderna har avgörande betydelse för hur Stockholm kommer att se ut framöver eftersom de nya behoven påverkar den fysiska strukturen avseende t.ex. kontor, verksamhetsområden, handel och transportflöden.

Globaliseringen innebär också påtaglig påverkan på individer. Dels i form av digitaliseringen, men också i form av förändrade konsumtions- och resmönster, en fortsatt ökande kommersialisering av det offentliga rummet och det privata livet. Förändringarna kommer att ge avtryck på hur staden organiseras, hur offentliga platser gestaltas och hur det sociala livet i staden kan se ut i framtiden.

Miljö- och klimatfrågorna får allt större betydelse

Klimatutmaningen betecknas i Promenadstaden som en av de största av vår tid. Kunskapen om att klimatförändringarna orsakas av människan har ökat markant de senaste åren och sannolikheten av betydande klimatförändringar är mycket stor.

Sedan Promenadstadens antagande har en stor mängd rapporter, styrdokument och riktlinjer tillkommit inom detta område, såväl på internationell som på nationell, regional och lokal nivå. Särskilt viktig är den senaste IPCC rapporten (Climate Change 2013: The Physical Science Basis) som slår fast att klimatförändringarna beror på människans påverkan och att uppvärmningen med stor sannolikhet fortsätter till en nivå av mer än två grader vid seklets slut. Utmaningen att hantera klimatförändringarnas olika konsekvenser är en strategiskt viktig fråga för Stockholm, inte minst på grund av sitt vattennära läge.

De två andra miljöaspekter som nämns inom avsnittet, buller och luftkvalitet, är utmaningar för staden i planeringen av en tätare stad. Flera miljöaspekter saknas emellertid. Här bör därför även andra aspekter tas upp: vatten (främst dagvattenhantering), biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt en förbättrad resurshushållning inklusive avfallshantering.

Stora sociala skillnader i storstadsregioner

Stora sociala skillnader är alltså en stor utmaning. Enligt den diskussion och de nya studier som nu finns tillgängliga gällande social hållbarhet bör detta perspektiv kunna tydliggöras och utvecklas i översiktsplanen. Utvecklingsarbeten i Botkyrka, Malmö och Göteborg är goda exempel. Framtidsutredningens avsnitt om hållbar upprustning och blandade boendemiljöer för stärkt sammanhållning är också en viktig utgångspunkt. Särskilda aspekter som kan lyftas fram bättre är hälsa, utbildning, delaktighet och ungas tillgänglighet till arbetsmarknaden. Även nyanlända immigranternas särskilda integrationsproblem skulle kunna tas upp. Se även diskussion under fokusområde 2.4 En socialt sammanhållen och levande stad.

Stora sociala skillnader inom Stockholms stad är en utmaning som behöver belysas bättre i översiktsplanen.

Utmaningarnas aktualitet

Utifrån iakttagelser i omvärldsanalysen har en aktualitetsbedömning gjorts av översiktsplanens utmaningar. Av sammanställningen nedan framgår om utmaningarna behöver förnyas/kompletteras, och vilka nya utmaningar som bör lyftas fram.

Kriterium	Utmaning	Fortsatt tillväxt	Intressen samspelar	Större region	Globaliseringsringen	Miljö- och klimatfrågor	Sociala skillnader
Rubrik OK		✓		✓		✓	
Ny rubrik behövs			✓		✓		✓
Textinnehåll helt OK							
Budskapet förnyas		✓	✓	✓	✓		✓
Innehåll kompletteras		✓	✓		✓	✓	
Texten kan kortas ned				✓		✓	

Nya utmaningar som bör lyftas fram i översiktsplanen:

- Minskad klimatpåverkan genom samordnad trafik- och bebyggelseplanering
- Hållbar utveckling

Minskad klimatpåverkan genom samordnad trafik- och bebyggelseplanering

Stadens och regionens starka befolkningsökning ställer krav på ett kraftfullt agerande från staden och en mängd andra aktörer beträffande investeringar i kollektivtrafik och infrastruktur. Framtidsutredningen framhåller att hantering av tillväxten kräver investeringar för en ökad kollektivtrafikandel och förbättrad infrastruktur för cyklar och gångtrafikanter. Att bygga ikapp och öka kapaciteten i transportsystemet kommer att kräva stora satsningar de närmaste decennierna. 2013 års Stockholmsförhandling är ett gott tecken, men måste åtföljas av fler satsningar.

Att bygga ikapp och öka kapaciteten i transportsystemet kommer att kräva stora satsningar de närmaste decennierna.

Att ny bebyggelse samplaneras med kollektivtrafiksatsningar är en förutsättning för Promenadstaden och för att staden ska klara målet att vara fossilbränslefritt 2050. Även genomförandet av Framkomlighetsstrategin med sin omvända trafikhierarki är en stor utmaning för staden. T.ex. är det viktigt att staden jobbar mer med utredningar för trafikstrukturer, för att se hur förtätning påverkar framkomligheten i ett större perspektiv.

Den viktiga kopplingen mellan infrastruktur- och bebyggelseplanering behöver belysas bättre.

Sammantaget innebär dessa förutsättningar att kopplingen mellan infrastruktur- och bebyggelseplanering behöver lyftas fram som en egen utmaning. Samtidigt kan konstateras att öppnandet av Citybanan, med förbättrad turtäthet och framkomlighet för pendeltåg, är en resurs. Ännu har satsningen inte blivit den drivkraft för stadsutveckling i närheten av de mest centrala stationslägena som kan förväntas.

Hållbar utveckling

Hållbarhet är en grundläggande och tvärgående fråga för stadsplaneringen. Hållbarhetsaspekterna är därför integrerade i översiktsplanens olika delar. Vikten av hållbarhetsfrågornas hantering i planeringen är en mycket tydlig slutsats av omvärldsbevakningen. Stadsbyggnadskontorets bedömning är att hållbar stadsutveckling behöver lyftas fram som en egen utmaning i översiktsplanen. Detta kan bidra till att hållbarhetsperspektiven blir än mer framträdande i stadens planering.

I kapitel 1.3 av översiktsplanen nämns Vision 2030 och vikten av en långsiktig hållbar utveckling. Vision 2030 ska revideras och en avgörande del av revideringen handlar om att integrera och lyfta fram viktiga hållbarhetsaspekter för Stockholms utveckling. Denna process avslutas under hösten 2014. Hur frågan hanteras i stadens förslag till reviderad vision blir viktigt att ta hänsyn till i en kommande uppdatering av översiktsplanen. I den kommande uppdateringen bör kapitel 1.3 och alla utmaningar i översiktsplanen ses över utifrån ett hållbarhetsperspektiv. Bland annat kan de omfattande slutsatser som Delegationen för Hållbar Stadsutveckling kommit fram till användas och utvecklas för Stockholms del. Även erfarenheter från pågående planering för Norra Djurgårdstaden, Årstafältet m.fl. bör införlivas i en uppdatering av översiktsplanen.



Hållbar stadsutveckling behöver lyftas fram för att hållbarhetsperspektiven ska bli tydligare i stadens planering.

FOKUSOMRÅDEN

Detta avsnitt relaterar till kapitel 2 i översiktsplanen om allmänna intressen och fokusområden. Nedan redovisas omvärldsförändringars påverkan på stadsutvecklingsstrategierna och planeringsinriktningarna för respektive fokusområde.

2.2 Stockholm som staden på vattnet

Intresseavvägningen mellan en ”tät och sammankopplad stad” och att ”ge plats för stadens vatten”, liksom att ”säkerställa kraven på god vattenkvalitet” behöver förtydligas.

Fokusområdet behöver förtydligas och uppdateras. Detta gäller särskilt de avsnitt som relaterar till stadens arbete för klimatanpassning och dagvattenhantering. Inom området finns ett stort behov av att utveckla kommunövergripande planeringsunderlag som underlättar för efterkommande planering. Planeringsinriktningen som berör omhändertagande av stadens blåa värden ur ett rekreativt perspektiv bör utvecklas. Med anledning av att Stockholms hamnar via beslut i EU fått status av s.k. corehamn bör planeringsinriktningen gällande stadens hamnfunktioner kompletteras.

Fokusområde 2.2 bedöms i huvudsak aktuellt.

2.3 Ett starkt näringsliv och utbildningssystem

Stadsutvecklingsstrategierna påverkas av frågor gällande näringslivets behov av attraktiva boendemiljöer, goda transporter, utbildningsmöjligheter, tillgång till kvalificerad arbetskraft, trygga miljöer samt utveckling och förändring i företagsmiljöer. För att skapa goda förutsättningar för kunskaps- och tjänsteinensiva verksamheter, möta den nya ekonomiska geografin och stå sig i den globala konkurrensen med andra städer måste staden understödja alla dessa aspekter.

Inom ramen för projektet Företagsområden i världsklass uppdateras dokumentet ”Riktlinjer för företagsområden”. Efter en nulägesanalys av stadens företagsområden kommer en stadsövergripande vision för företagsområdena att tas fram. Visionen kommer att bli ett viktigt planeringsunderlag för en uppdaterad översiktsplan.

I syfte att göra det mer attraktivt att starta och etablera företag i Söderort har Stockholm Business Region Development tagit fram en strategi för arbetsplatser i Söderort. Strategin handlar om paketering och samverkan, företagsområden och branscher, företagsområden i världsklass samt mark och lokaler. Av vikt är hur Söderort samspelar med grannkommunerna till Stockholm på Södertörn. En analys som Stockholm Business Region har låtit göra visar att det med dagens fördelning av verksamheter är svårt att nå upp till målet i Vision Söderort 2030 om 60 000 nya arbetsplatser. Analysen betonar vikten av att skapa sammanhållna och attraktiva kluster för kontor i innerstadnära lägen som en förutsättning för att nå målet.

Fokusområdet om vatten behöver förtydligas och uppdateras, särskilt avseende stadens arbete för klimatanpassning och dagvattenhantering.

Projektet Företagsområden i världsklass inbegriper en ny vision för Stockholms företagsområden som blir ett viktigt underlag till en uppdaterad översiktsplan. Strategi för arbetsplatser i söderort är ett viktigt nytt underlag.

Stadens pågående planering för Albano är positiv för utvecklingen av innovativa miljöer för högre utbildning och forskning. Byggandet av studentbostäder är en prioriterad fråga för staden för att inte riskera att studenter väljer bort Stockholmsregionen trots högklassiga utbildningar och forskningsmiljöer.

Analysen visar på ett behov av bättre kunskap om handelns förutsättningar och möjligheter. Frågan är nära knuten till planeringsinriktningen inom fokusområde 2.4 gällande förutsättningar för ett tillgängligt serviceutbud i hela staden.

Fokusområde 2.3 bedöms i huvudsak aktuellt.

Planeringsinriktningar och strategier som rör social hållbarhet behöver utvecklas och förtydligas.

2.4 En socialt sammanhållen och levande stad

Uppföljningen av översiktsplanen har visat att planeringsinriktningar och strategier med bäring på social hållbarhet bör tydliggöras och framställas mer samlat. Det gäller t.ex. aspekterna folkhälsa, deltagande, tillgång till offentlig och kommersiell service och utveckling av gemensamma mötesplatser. Nya strategier i Den Gröna Promenadstaden utgör tillsammans med nya nationella mål och styrdokument och kommunala utvecklingsarbeten i Botkyrka, Malmö och Göteborg ett bra kunskapsunderlag.



Att tillgodose barns och ungas behov är en viktig uppgift i den växande staden. (Östberga)

Stadsbyggnadskontorets arbete för utvecklade former för medborgardialog i stadsutvecklingen har visat på vikten av tidig dialog i samband med programarbeten, liksom delaktighetens betydelse för social sammanhållning. I ett tidigt skede, innan markanvisningar är gjorda, finns större möjlighet för de som bor och verkar i området att påverka planeringen. Staden har bättre förutsättningar att informera om hur projektet hänger ihop med att Stockholm växer och den översiktliga planeringen. Det är viktigt för att skapa förtroende för stadsbyggnadsprocessen och förståelse för den växande staden. Stockholmnarnas lokalkunskap och idéer ger ett bättre beslutsunderlag och förutsättningar för en långsiktigt tryggad bostadsförsörjning. Med grund i dessa slutsatser och stadens samlade erfarenheter inom området bör planeringsinriktningen gällande det sociala perspektivet i planeringen utvecklas. Även vägledning gällande sociala konsekvensanalyser bör utvecklas.

För att tillgodose barn och ungas behov bör en vägledning gällande barnkonsekvensanalyser utvecklas. Förutsättningar för ett tillgängligt serviceutbud i hela staden beror av mer kunskap om förutsättningar för handel, men också de behov som identifieras i en tidig dialog med såväl medborgare som andra aktörer. Utrymme för och gestaltning av skol- och förskolegårdar är viktiga frågor att utveckla beträffande samordnad planering för stadsutveckling och utbyggnad av samhällsservice.

Fokusområde 2.4 bedöms i huvudsak aktuellt.

2.5 Idrott, rekreation och attraktiva grönområden

Översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier behöver förtydligas med hjälp av bl.a. strategierna i Den gröna promenadstaden. Även det regionala perspektivet behöver bli tydligare. Trots att de befintliga texterna inte är direkt felaktiga bedöms avsnittet och dess planeringsinriktningar behöva omarbetas i sin helhet med hänvisning till ny kunskap och nya förhållningssätt i Den gröna promenadstaden och i det idrottspolitiska programmet. I dagsläget saknas flera viktiga frågeställningar som exempelvis grönskans betydelse för klimatanpassning. Exempelvis grönskans betydelse för klimatanpassning och andra ekosystemtjänster.

Fokusområde 2.5 bedöms i huvudsak aktuellt.

2.6 Ett modernt transportsystem och hållbart resande

En ökad befolkning i Stockholms stad kommer att innebära ett ökat resande. Nästan oavsett hur det tillkommande resandet kommer att fördela sig gör befolkningsökningen att det riskerar uppstå ökad trängsel i gatunätet och kapacitetsproblem i kollektivtrafiken. Staden har i och med Framkomlighetsstrategin tagit beslut om att öka framkomligheten för kapacitetsstarka färdmedel, dvs. kollektivtrafik, cykel och gång.

Stadsutvecklingsstrategi 1 påverkas av att den centrala stadens utvidgning innebär trafikallstrande effekter som inte är rimliga. Betydelsen av yt- och kapacitetsintensiva trafikslag som gång, cykel och kollektivtrafik är därför väsentlig. Målkonflikten behöver lyftas och vägledning baserade på Framkomlighetsstrategin formuleras.

Fokusområdet om idrott, rekreation och attraktiva grönområden behöver omarbetas med anledning av de ställningstaganden som görs i Den gröna promenadstaden.

Med den nya Framkomlighetsstrategin har staden fattat beslut om att öka framkomligheten för kapacitetsstarka färdmedel, dvs. kollektivtrafik, cykel och gång.

Godstransporter har idag ingen naturlig hemvist i ÖP. Godstrafik och citylogistik bör därför lyftas i detta fokusområde eftersom effektiva godsleveranser och en fungerande citylogistik är nödvändigt för ett attraktivt Stockholm. Godstransporter bör behandlas som ett separat färdmedel från övrig fordonstrafik. Behovet av godstrafik på järnväg kommer i framtiden att öka. Godstrafiken i Stockholm är även beroende av goda omlastnings-möjligheter mellan olika transportslag och flexibla lösningar för lagerhållning. Med inriktning på ovan kommer under hösten 2013 en godsplan att tas fram inom ramen för trafikkontorets fördjupade arbete med framkomlighetsstrategin. Fokus är näringslivets transporter på kort- och lång sikt. Ny kunskap om företagsområden tas fram inom ramen för projektet Företagsområden i världsklass.

Kollektivtrafik på vatten anses utgöra en outvecklad potential som en del av kollektivtrafikutbudet för dagliga resor, varför det bör övervägas att flytta avsnittet om pendelbåtstrafik till detta fokusområde. I samband med en uppdatering av översiktsplanen bör planeringsunderlag angående omstigningsplatser för båtpendling ses över.

2013 års Stockholmsförhandling påverkar den översiktliga planeringen.

Utfallet av 2013 års Stockholmsförhandling kommer att påverka den översiktliga planeringen och genomförandet av Stockholmsförhandlingen från 2007. Nya ställningstaganden kommer troligen att behövas i en kommande uppdatering av översiktsplanen. Förhandlingen får även påverkan på trängselskatten.

Fokusområde 2.6 bedöms i huvudsak aktuellt.

Befolkningsprognoserna i såväl staden som länet har skrivits upp sedan översiktsplanen togs fram.

Stadens bostadsmål i förslag till budget 2014 är 140 000 bostäder till 2030

2.7 Bostadsförsörjning i en växande stad

Befolkningsutvecklingen har sedan 2006 varit betydligt högre än vad som förutsattes i Promenadstaden. Prognoserna i såväl staden som länet har sedan dess skrivits upp och krav finns från staten att öka ambitionen i bostadsbyggandet. Staden antog i budget för 2012 ett nytt mål om 100 000 nya bostäder i Stockholms stad till år 2030. Detta mål hanteras inom ramen för uppdraget Bostadspotential i Stockholm. Resultatet ska bli ett planeringsunderlag som redovisar potentialen för bostadsbyggande inom ramen för Promenadstadens olika strategier. Bostadspotential i Stockholm kan användas som underlag för prioriteringar av stadens utbyggnad - var och när. Bostadspotential i Stockholm kan vidare vara ett underlag för ställningstaganden i samband med en uppdaterad Vision och Promenadstad. I förslag till budget för 2014 skruvas stadens bostadsmål upp ytterligare, till 140 000 bostäder till 2030.

Fokusområde 2.7 bedöms inaktuellt.

2.8 Nya energilösningar och tekniska försörjningssystem

Inom området har staden sedan antagandet av översiktsplanen låtit ta fram ett antal viktiga styrdokument: Miljöprogram 2012-2015, Energiplan, Åtgärdsplan för klimat- och energi, Färdplan för ett fossilbränslefrött Stockholm 2050. Därtill kan nämnas Handlingsplan för insamling av matavfall för biologisk behandling samt utredning om eventuell lokalisering av en ny energianläggning i Lövsta. Dokumenten går i linje med översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier. Som en följd av att staden växer kommer behovet av att de tekniska försörjningssystemen fungerar också att växa. Planering för detta måste ske långsiktigt.

Konkurrens om marken för områden och anläggningar för Stockholms tekniska försörjning behöver förtydligas, liksom vikten av stadens hamnar för olika ändamål. Stadens ökade ambitioner rörande matavfallsinsamling och produktion av biogas kommer att kräva nya anläggningar. För att användningen av solenergi ska öka behövs en vidareutveckling av stadens egna planeringsverktyg. Utvecklingen av ett mer integrerat fjärrvärmenät för flera producenter, s.k. öppet nät bör drivas vidare. Även arbetet med så kallade ”smart grids” bör övervägas som tillägg inom fokusområdet. Beträffande främjande av goda bostäder och lokaler i miljöanpassade och energieffektiva hus ställer staden i och med det nya miljöprogrammet högre krav, t.ex. gällande energiprestanda. För stadens arbete inom detta område är det viktigt att lära sig av Norra Djurgårdsstadens och Järvalyftets olika pågående energirelaterade initiativ.

Inom området avfallshantering finns många motstående intressen, som t.ex. tillgänglighet för funktionshindrade, arbetsmiljö, säkerhetsfrågor, rationell insamling samt många och långa transporter. Riktlinjer för hämtning av avfall i bebyggda miljöer behöver utvecklas inom staden.

Planeringen för en långsiktigt hållbar vatten- och avloppsförsörjning bör utvecklas i stadens strategiska planering. Promenadstaden - med fördjupning i Gröna promenadstaden - pekar särskilt på vikten av att beakta förändrade klimatförhållanden och hantera dagvatten på ett hållbart sätt. De nya tekniska lösningar för omhändertagande av såväl spillvatten som dagvatten som utvecklas inom Norra Djurgårdsstaden och bör vara vägledande för andra stadsbyggnadsprojekt.

Fokusområde 2.8 bedöms aktuellt.



Flera viktiga styrdokument som berör energilösningar och tekniska försörjningssystem har tillkommit sedan översiktsplanens antagande:

- Miljöprogram 2012-2015
- Energiplan
- Åtgärdsplan för klimat- och energi
- Färdplan för ett fossilbränslefritt Stockholm 2050
- Handlingsplan för insamling av matavfall för biologisk behandling

Konkurrens om marken för områden och anläggningar för Stockholms tekniska försörjning behöver förtydligas, liksom vikten av stadens hamnar.

Nya tekniska lösningar för omhändertagande av dagvatten som utvecklas inom bland annat Norra Djurgårdsstaden visar vägen för andra stadsbyggnadsprojekt (Norra Djurgårdsstaden).

Kulturens betydelse i byggandet av en hållbar stad bör framgå tydligare och kulturmiljöfrågor bör lyftas fram på ett bättre sätt.

Utvecklingen inom områdena miljö, hälsa och säkerhet går mycket fort. Nya styrdokument och kunskapsunderlag får stor påverkan på planeringsinriktningarnas aktualitet.

En klimatanpassningsstrategi behöver tas fram på stadsövergripande nivå.

2.9 En stad rik på upplevelser och kulturhistoriska värden

Ett flertal nya styrdokument med påverkan på planeringsinriktningarna har tagits fram eller är under framtagande. T.ex. har en stadsövergripande kulturvision antagits, för att markera kulturens betydelse i stadens utveckling. Översynen av fokusområdet visar att kulturens betydelse i byggandet av en hållbar stad bör framgå tydligare och relateras till fler frågor, såsom utbildning, innovation och social hållbarhet. Med tanke på den expansiva utvecklingsfasen staden är inne i är stadsbyggnadskontoret uppfattning att kulturmiljöfrågor behöver lyftas fram på ett bättre sätt. Vidare arbete i samband med uppdatering av översiktsplanen får visa hur kulturlivs- och kulturmiljöfrågorna kan belysas bättre.

Fokusområde 2.9 bedöms inaktuellt.

2.10 Miljö, hälsa och säkerhet i en tät storstad

Utvecklingen inom områdena miljö, hälsa och säkerhet går mycket fort. Frågorna har stor dignitet i planeringen och bidrar till att göra stadsbyggandet mer komplext. Såväl inom buller och hantering av olycksrisker, som luftkvalitet och klimatanpassning har en stor mängd nya styrdokument och kunskapsunderlag tagits fram. Detta får stor påverkan på planeringsinriktningarnas aktualitet.

Gällande buller ger den nuvarande planeringsinriktningen inte tillräcklig vägledning och behöver kompletteras med de juridiska förutsättningar för att hantera buller enligt PBL som är under statlig utveckling. Luftkvalitetens påverkan på hälsoperspektivet bör beaktas i större utsträckning.

Risk- och säkerhetsperspektiven i planeringen behöver kompletteras med stadens målbild, värderingskriterier och strategier för hur miljöpåverkan från infrastruktur och verksamheter ska hanteras. Översiktsplanen behöver tydligare ställningstaganden gällande stadens intentioner för stadsutveckling i potentiellt riskexponerade lägen, samt hantering av dessa risker.

Översiktsplanen ska ge en samlad bild av avsedd mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling, där behovet av klimatanpassning tillgodosätts. Vikten av dagvattenhantering i stadsbyggandet bör ytterligare poängteras, då en hållbar och klimatanpassad dagvattenhantering ger positiva effekter. Det är viktigt att mark- och vattenområden vid nybyggnation utformas för att klara kommande klimatförändringar.

Stadsbyggnadskontoret bedömer att arbetet med att anpassa staden till ett förändrat klimat behöver utvecklas. En klimatanpassningsstrategi eller motsvarande bör tas fram på stadsövergripande nivå, baserad på analyser av klimatrelaterade risker. Kopplat till detta behövs en kriteriemodell för att prioritera mellan olika klimatanpassningsåtgärder. I fortsatt översiktsplanering behöver staden ta ställning till hur olika aspekter på ett förändrat klimat kan ges ett större utrymme. Detta bör ske i samverkan med stadens övergripande säkerhetsorganisation i samband med arbetet för kommunens risk- och sårbarhetsanalyser.

Program för större områden bedöms vara ett viktigt instrument för hantering av de miljöfrågor som hanteras inom ramen för fokusområdet.

Fokusområde 2.10 bedöms inaktuellt.

STADSUTVECKLINGSTRATEGIER

Detta avsnitt relaterar till kapitel 3 i översiktsplanen om stadsutvecklingsstrategier för en hållbar tillväxt. Nedan redovisas en bedömning av stadsutvecklingsstrategiernas aktualitet och utmaningar kring strategiernas genomförande. På karta sid 30 redovisas antal lägenheter och projekt beslutade i start-pm för detaljplaner och program efter översiktsplanens antagande.

Strategi 1: Fortsätt att stärka centrala Stockholm

Dagens stadsutveckling går i huvudsak i linje med översiktsplanens inriktning att stärka centrala Stockholm. Här finns ett högt förtätningstryck, en stark vilja hos stadens politiker och en god förankring på stadens förvaltningar och bolag. Den centrala staden omfattar mer än hälften av antalet planerade lägenheter i Stockholm sedan översiktsplanen antogs, och står också för en stor del av det totala antalet planärenden (se karta s. 30).

Noder och stadsutvecklingsområden

I innerstaden pågår arbete med att utveckla de utpekade noderna Slussen, Fridhemsplan, Odenplan och Albano. Ett program för City tas fram och i övriga utpekade stadsutvecklingsområden planeras och byggs nya stadsdelar med Promenadstaden som tydlig utgångspunkt. De stadsutvecklingsområden som pekades ut i stadens Översiktsplan 99, såsom Hammarby Sjöstad och Nordvästra Kungsholmen, är inne i sina sista utbyggnadsetapper, medan detaljplanering pågår i senare utpekade områden som Årstafältet och Söderstaden. De miljöer som växer fram har generellt en hög täthet, ett sammankopplat gatunät och en relativt stor blandning av verksamheter, bostäder och service. Gång-, cykel- och kollektivtrafik prioriteras i de flesta fall framför biltrafik, i linje med stadens Framkomlighetsstrategi.

Kompletteringar i den centrala stadens utvidgning

Ett stort antal planprojekt pågår också *utanför* utpekade stadsutvecklingsområden. I huvudsak är det små ”gluggar” som fylls igen med nya bostadshus i närförorter som Årsta och Hammarbyhöjden. Tillkommande bebyggelse inordnas i den befintliga strukturen med en begränsad ökning i täthet som följd. Några större programarbeten har också genomförts, tex för stadsdelarna Aspudden-Midsommarkransen. Programmen bygger på en djupare analys och helhetssyn, men föreslår generellt inga mer genomgripande förändringar av strukturen.

Tydligare definition av centrala stadens utvidgning

Begreppet ”Den centrala stadens utvidgning” ger utrymme för olika tolkningar och förväntningar. Det har visat sig svårt att åstadkomma innerstadens täthet, struktur eller serviceförutsättningar i vissa av de berörda stadsdelarna. Det framgår inte på vilket sätt de äldre miljöerna ska omvandlas (vilken struktur, vilken täthet) och hur detta ska genomföras. Det är också oklart vad som definierar gränsen för den centrala stadens utvidgning. Det stora förtätningstrycket berör idag ett större geografiskt område, och det är svårt att se någon egentlig skillnad i stadens bedömning av projektförslag utanför och innanför gränsen.

Sammanfattning av strategi 1

Planeringen för att utveckla de centrala delarna av Stockholm fortsätter med en rad stadsutvecklingsområden i närheten av innerstaden. En tät och mångsidig stad i dessa delar av regionen främjar Stockholms konkurrenskraft, ger förutsättningar för ett hållbart resande och knyter samman områden som tidigare varit avskilda från varandra. En förtätning av närförorter är en del i att utvidga den centrala staden.

Mer än hälften av antalet planerade lägenheter ligger inom den centrala staden.

Kompletteringsprojekt som görs utanför utpekade stadsutvecklingsområden medför generellt inga genomgripande strukturförändringar och ger därmed en begränsad ökning i täthet.



Bild BSK arkitekter

Strategi 1. Arbetet med utpekade noder och stadsutvecklingsområden i centrala Stockholm fortsätter i linje med översiktsplanen. (Norra Djurgårdsstaden)

En stor del av den centrala stadens utvidgning omfattar stadsdelar med mycket privatägd mark, där staden har svårt att verka för en mer kraftfull förtätning.

Många angelägna stadsutvecklingsprojekt kräver stora investeringar i form av exempelvis överdäckningar.

Den växande stockholmsregionen innebär stora trafikutmaningar för den centrala staden. Kollektivtrafiken behöver förbättras och biltrafikandelen minska.

Behov av nya arbetssätt vid förtätning

Den centrala stadens utvidgning omfattar en rad smalhusområden och grannskapsstadsdelar från 30-, 40- och 50-talet, samt några villastadsdelar i Aspudde, Stora Essingen och Bromma. Genom sin struktur, topografi och ägoförhållanden är dessa stadsdelar svåra att förtäta på mer genomgripande sätt med vedertagna metoder. De är gröna och glesa relativt innerstaden, men grönskan finns på förgårdar och öppna bostadsgårdar på privat mark. Till övervägande del är det mindre bostadsrättsföreningar som äger och förvaltar hus och gårdar.

Andelen allmän park- och naturmark är mycket begränsad och gluggar, i den mån de funnits, har till stor del redan bebyggts genom tidigare kompletteringar. Staden kan verka för förtätning genom att i nya detaljplaner öka bygggrätter och medge påbyggnads- och tillbyggnadsmöjligheter, men sannolikt kommer en sådan omvandling gå långsamt. En annan möjlighet är att staden aktivt köper in mark längs viktiga stråk och platser, och själv verkar för en omvandling.

Stora finansieringsbehov

Utöver de stadsutvecklingsområden som pekats ut i översiktsplanen finns ytterligare ett flertal angelägna stadsutvecklingsprojekt i form av överdäckningar, omvandling av dåligt utnyttjad mark m.m. inom den centrala stadens utvidgning. Tillsammans kan dessa ge ett betydande tillskott på bostäder, verksamheter och service och bidra till en tätare och mer sammanhängande stad. Detta är dock projekt som generellt kräver mycket stora investeringar, bl.a. som en konsekvens av dagens krav på uppfyllda säkerhetsnormer för överdäckningar.

Stora trafikutmaningar

Den växande stockholmsregionen innebär stora trafikutmaningar för den centrala staden. I den centrala stadens utvidgning har konsekvenserna av befolkningsökning och förtätning blivit större än beräknat. Här råder i stora delar redan idag en innerstadssituation när det gäller framkomligheten. För att klara trafiksituationen på sikt kommer det att vara nödvändigt att förbättra kollektivtrafiken bland annat med snabbare och tätare busstrafik och bättre kapacitet i tunnelbanan. Staden behöver främja de trafikslag som är yt- och transporteffektiva. För att trafiksystemet i denna del av staden ska fungera effektivt, och framkomligheten bibehållas, måste den andel av förflyttningarna som görs med bil minska. Det är viktigt att det som planeras är en promenadstad, t.ex.

att Söderstaden med det framtida handelsområdet blir en stadsdel med mycket god kollektivtrafiktillgång där det är naturligt att välja andra färdmedel än bil.

Långsiktig planering för offentlig service

En stor utmaning i den växande centrala staden är också att bygga ut den kommunala servicen i den utsträckning som behövs. Nya skolor och förskolor, fler idrottsytor och bättre parker kommer att krävas och staden behöver ha en långsiktig planering för detta. I stadsdelar där staden idag har begränsat markinnehav blir denna fråga särskilt angelägen att bevaka.

Strategi 1 bedöms vara i huvudsak aktuell. I det fortsatta arbetet behöver inriktningen för den centrala stadens utvidgning utvecklas och förtydligas och genomförandefrågorna diskuteras. Behovet av förbättrad kollektivtrafik är viktigt att lyfta fram, liksom vikten av planering för offentlig service.

Strategi 2: Satsa på attraktiva tyngdpunkter

Översiktsplanens utpekade tyngdpunkter inrymmer sammanlagt ungefär en fjärdedel av antalet planerade lägenheter i Stockholm sedan översiktsplanen antogs (se karta s. 30). Huvuddelen av dessa ligger i Farsta, Brommaplan och Älvsjö, där större programarbeten påbörjats.

Kista

Kista är redan idag en stark tyngdpunkt, med en blandning av arbetsplatser, bostäder och högre utbildning. I Kista finns ett väl etablerat samarbete mellan stadens förvaltningar och näringslivet, Kista Science city. Stadsdelen kompletteras nu med bostäder och mer kultur, såsom ombyggnad av centrum med nytt bibliotek.

Spånga

I Spånga är förtätningstrycket relativt stort, men den tillgängliga marken begränsad. I samband med planeringen av Mäljarbanan finns det behov av att utveckla stationsområdet och centrum, men finansieringen av detta är svårloöst, då få byggrätter kan tillkomma i området. Planering pågår för närliggande Stockholmsporten, vilket på sikt kommer att påverka dragningskraften på näringsliv.

Vällingby

I Vällingby uppförs nya bostäder i tyngdpunktens utkant, i Vattenfalls gamla huvudkontor. Inom riksintresseområdet Vällingby-Råcksta bedöms möjligheterna till bebyggelsekompletteringar vara mycket begränsade. I intilliggande Vinsta företagsområde är förändringstrycket högt och möjligheterna till mer genomgripande förändringar större.

Brommaplan

I Brommaplan pågår stadsutvecklingen i linje med översiktsplanens intentioner. Intresset från marknaden är stort och vid Brommaplan planeras det för en ny busscentral, nytt centrum samt ett betydande bostadstillskott. Ett större program omfattar möjligheterna att utveckla Riksby och skapa nya täta stadsdelar mot Bromma flygfält.

En utmaning i centrala Stockholm är att bygga ut den kommunala servicen med parker, skolor, förskolor och idrottsytor i den utsträckning som behövs.

Sammanfattning av strategi 2

Nio tyngdpunkter är utpekade i översiktsplanen. Med tyngdpunkt menas områden i ytterstaden som har goda möjligheter att utvecklas till mångsidiga och täta stadsmiljöer med stor blandning av bostäder, parker, verksamheter och service. Alla nio tyngdpunkter har olika utgångslägen och ska därför utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Gemensamt är att de är viktiga knutpunkter i kollektivtrafiken och har god tillgång till service.

Tyngdpunkterna har skiftande förutsättningar med olika struktur, utvecklingspotential och attraktionskraft.



Strategi 2. I de utpekade tyngdpunkterna Farsta, Brommaplan och Älvsjö pågår större programarbeten. (Farsta)

Farsta

Sedan översiktsplanens antagande har Farsta pekats ut i stadens budget som en prioriterad tyngdpunkt. Prioriteringen var ett viktigt ställningstagande för genomförandet av översiktsplanen. I Farsta bedriver staden ett aktivt tyngdpunktsarbete i nära samverkan med näringsliv, föreningar och medborgare. Ett program tas fram med idéer om bl. a. bostäder längs centrala infartsgator och en ny stadspark. Det relativt låga marknadsintresset gör det svårt att hitta ekonomi för mer radikala, önskvärda strukturförändringar, som exempelvis överdäckning av tunnelbanan eller byggande i svår terräng.

Älvsjö

Intresset från marknaden är stort och Älvsjö har fått ett nytt resecentrum, torg och nya bostäder. Ny bebyggelse planeras i tidigare verksamhetsområde och ett omfattande program för en ny stadsdel vid mässområdet har påbörjats.

Högdalen, Fruängen och Skärholmen

I Högdalen, Fruängen och Skärholmen är intresset från byggbolagen i dagsläget mycket begränsat. Samtidigt finns det i dessa områden ett behov av att förnya centrum och komplettera med nya bostäder för att få fart på den lokala utvecklingen, vilket lyfts fram av bland annat Skärholmens stadsdelsförvaltning.

Långsiktiga insatser för ökad attraktivitet

Olika tyngdpunkter kräver olika arbetssätt och strategier för att utvecklingen ska gå i önskad riktning. I översiktsplanen poängteras att det inte är möjligt eller ens önskvärt att satsa på alla tyngdpunkter samtidigt. Idag finns ingen tydlig prioriteringsordning mellan olika tyngdpunkter. Utan uttalad inriktning för hur tyngdpunkterna ska hanteras i väntan på att utvecklingen kommit igång finns en risk att det som planeras nu blir ett hinder för framtida utveckling.

Staden kan behöva gå före med långsiktiga investeringar i offentliga miljöer, bättre skolor och kultursatsningar som bidrar till att öka attraktiviteten och få igång utvecklingen i tyngdpunkter där marknadsintresset idag är svagt.

Att få till stånd en förändring i tyngdpunkter med lågt marknadstryck kommer att kräva ett långsiktigt arbete och medvetna satsningar. Staden kan behöva gå före och driva på utvecklingen för att öka attraktiviteten. Bra skolor, trygga offentliga miljöer, god service, levande centrum, rikt kulturutbud, bra parker och god kollektivtrafik bidrar till att skapa populära stadsdelar – där det är lockande för marknaden att bygga nya bostäder av hög kvalitet. Långsiktiga investeringar i offentliga miljöer i ett tidigt skede kan vara ett sätt för staden att visa vägen i stadsutvecklingen. Ett möjligt styrmedel för ökad attraktivitet i tyngdpunkterna är att staden använder de kommunala bostadsbolagen som en kraft. I egenskap av bostadsbyggare och förvaltare med stort bostadsbestånd i flera av de utpekade tyngdpunkterna kan de utgöra en viktig del i det lokala utvecklingsarbetet. Genom att lokalisera nyproduktion av t.ex. studentbostäder till tyngdpunkterna skulle de kommunala bostadsbolagen kunna bidra till utvecklingen.

Utveckling av tyngdpunkter ställer krav på samarbete

Stadsbyggandet är bara en begränsad del i tyngdpunktsarbetet. En hög grad av samverkan mellan stadens förvaltningar, näringsliv och lokala aktörer behövs för att strategin ska vara genomförbar. Idag är tyngdpunkterna kända inom staden, men detta avspeglas inte alltid i de prioriteringar som görs inom olika områden, såsom kultur, idrott, utbildning och trafik. Utlokaliseringen av stadens förvaltningar berör endast delvis tyngdpunkter, trots det tydliga behovet av att öka antalet arbetsplatser just där. Översiktsplanens tyngdpunktsstrategi behöver förankras bättre för att stadens förvaltningar ska kunna gå i takt i utvecklingsarbetet. Nya former för samarbete behöver prövas. Här kan pilotprojektet tyngdpunkt Farsta vara en modell avseende samverkan med föreningsliv, kommunala och privata aktörer, samt näringslivet för att skapa fler arbetsplatser. Lärdomar från samverkan i planering och genomförande av stadsutvecklingsområden bör tas tillvara i stadens fortsatta arbete med tyngdpunkter.

En utmaning att skapa mångsidiga stadsmiljöer

En utmaning i tyngdpunktsarbetet är att skapa arbetsplatser och kultur för att åstadkomma de mångsidiga stadsmiljöer som beskrivs i översiktsplanen. Såväl översiktsplanen som Söderortsvisionen pekar på behovet av arbetsplatser för att stärka tyngdpunkterna. En annan svårighet ligger i att åstadkomma blandade bostadsformer. Sämre möjligheter att bygga hyresrätter samt stora avkastningskrav och höga markpriser begränsar idag byggbolagens intresse för att bygga attraktiva bostäder i vissa tyngdpunkter.

Vikten av förbättrad kollektivtrafik

En förutsättning för tyngdpunkternas utveckling är att satsningar på förbättrad kollektivtrafik kan prioriteras. Snabbare och tätare busstrafik och bättre kapacitet i tunnelbanan och på pendeltåg kommer att behövas. Förbättrade tvärförbindelser, t.ex. Spårväg syd, kommer också att krävas. Det är viktigt att kollektivtrafiksatsningar som på olika sätt kan stärka tyngdpunkterna prioriteras.

Strategi 2 bedöms vara i huvudsak aktuell. Att Stockholm ska utvecklas till en mer flerkärnig stad är en väl förankrad strategi med många fördelar. I det fortsatta arbetet behöver principer för olika typer av tyngdpunkter utvecklas och genomförande frågor diskuteras. Det finns också anledning att göra en översyn av tyngdpunkterna gällande bland annat prioriteringsordning och tidsperspektiv.

Satsning på tyngdpunkter kräver samverkan mellan stadens förvaltningar, näringsliv och lokala aktörer.

Tyngdpunktsstrategin behöver förankras bättre för att stadens förvaltningar ska kunna gå i takt i utvecklingsarbetet.

En förutsättning för tyngdpunkternas utveckling är att satsningar på förbättrad kollektivtrafik kan prioriteras.

Sammanfattning av strategi 3

Många områden i Stockholm är bristfälligt integrerade med sin omgivning. De fysiska barriärerna försvårar stockholmarnas möjligheter att mötas och ta sig till arbete, utbildning och aktiviteter. En sammankoppling av stadens delar innebär bättre infrastruktur med fokus på kollektivtrafik, cykel och gående samt ny sammanhängande bebyggelse. Det innebär även fler attraktiva parker och mötesplatser mellan stadsdelar.

Större programarbeten har påbörjats för Högdalen - Farsta, Blackebergsvägen och Bagarmossen - Skarpnäck, som är utpekade samband i översiktsplanen.

Strategi 3 uppfattas som otydligt beskriven i översiktsplanen, vilket får påverkan på tillämpningen.

Staden behöver hitta system för att finansiera viktiga insatser för att knyta ihop stadsdelar där det inte finns någon naturlig koppling till bostadsbyggande på samma plats.

Strategi 3: Koppla samman stadens delar

Ambitionen att skapa en mer sammankopplad stad är väl förankrad i staden, men har inte fått samma genomslag i planeringen som strategi 1 och 2. Endast en begränsad andel av antalet planeringsprojekt sedan översiktsplanen antogs ligger inom de strategiska samband som redovisas i översiktsplanen (se karta s. 30). En översiktlig bedömning är att satsningar på nya mötesplatser eller förbättrad rörlighet med cykel, till fots eller med kollektivtrafik endast i begränsad utsträckning motiveras utifrån strategin om att koppla samman stadsdelar.

Utpekade strategiska samband

Staden har påbörjat ett antal större programarbeten för utpekade strategiska samband: Högdalen – Farsta, Blackebergsvägen, och Skarpnäck – Bagarmossen. Ambitionen i projekten är att förbättra kopplingar mellan stadsdelar i linje med intentionerna i översiktsplanen. I huvudsak är det ny sammankopplande bostadsbebyggelse som föreslås, men även förbättrade vägförbindelser och nya mötesplatser ingår. I utpekade samband planeras också flera nya cykelstråk genom stadens cykelplan. Endast i begränsad omfattning används strategin utanför de utpekade sambanden. Den antagna Framkomlighetsstrategin och tillhörande Cykelplan är viktiga verktyg för att förbättra kopplingar mellan stadens olika delar.

Regionala kopplingar

En viktig del i översiktsplanen belyser olika typer av regionala kopplingar, såsom Stockholmsregionens gröna kilar och viktiga infrastruktursatsningar. Sedan översiktsplanen antogs har arbetet med Citybanan, Mälarbanan, Förbifart Stockholm och tvärbanans förlängning mot Kista fortgått. 2013 års Stockholmsförhandling innefattar flera strategiskt viktiga förbättringar av regionens spårbundna kollektivtrafikstruktur.

Svårtolkade samband

Frånsett de utpekade trafikobjekten, är översiktsplanen inte särskilt precis i beskrivningen av den sammankopplade staden, vilket orsakat svårigheter i tolkningen. Många har satt likhetstecken mellan ”koppla samman” och ”bygga ihop” stadsdelar och tar upp konflikten med en sammanhängande grönstruktur. Andra tolkar sambanden snävt som trafikkopplingar.

De strategiska samband som redovisas på översiktsplanekartan har varit symboliskt viktiga för att illustrera stadens ambitioner om den sammankopplade staden. Samtidigt har det för många varit svårt att förstå vad sambanden innebär och hur strategin ska tillämpas. I de trevande tolkningar som görs används strategin ibland för att förklara förtätning, snarare än att den är utgångspunkten för att knyta ihop stadsdelar. Stort fokus har lagts vid de utpekade sambanden, trots att strategin egentligen är tillämpbar i hela staden. Detta är troligen en återspeglning av att översiktsplanen ger mindre vägledning kring sammankoppling i mindre skala.

Finansieringsbehov i viktiga samband

Översiktsplanen beskriver olika möjligheter att koppla samman stadsdelar, bland annat genom nya gång- och cykelvägar, bättre kollektivtrafik, bra mötesplatser eller ny bebyggelse. Att överbrygga barriärer och skapa nya offentliga platser, parker eller idrottsytor är centralt i utvecklingen av en sammanhängande stad. Dock kräver denna typ av åtgärder generellt stora investeringar som



inte alltid kan finansieras genom bostadsbyggande på samma plats. Strategins genomförande bygger på att staden hittar system för att kunna finansiera viktiga insatser för ett mer sammankopplat Stockholm.

Bättre kunskap om sociala samband

Många ställer sig bakom behovet av att utveckla ett mer sammanhängande Stockholm, där det är enklare att röra sig mellan olika delar av staden. Möjligheten att länka samman stadsdelar genom bra mötesplatser i grönområden har lyfts fram i Den gröna promenadstaden, med begreppen ”Stockholmsstråk” och ”Gröna promenader”. Bättre kunskap och bra redskap om sociala samband behövs för att skapa ett mer integrerat Stockholm, där fler stockholmare möts.

Utveckla viktiga samband på tvären och över kommungränser

Generellt kan konstateras att det hittills varit enklast att utveckla samband som går in mot centrala staden – i den riktning som de stora flödena går. Ambitionen att koppla ihop stadsdelar på tvären har inte fått samma genomslag. Där har det varit svårare att hitta naturliga kopplingar och motivera kollektivtrafiksatsningar eller nya cykelstråk. Att utveckla kommunikationsstråk på tvären är en central fråga, inte minst för utvecklingen av tyngdpunkter. Att utveckla starkare samband över kommungränsen är också en viktig uppgift. För utveckling av t.ex. Annedal och Hagastaden har det varit nödvändigt. Starkare mellan-kommunala kopplingar behövs också i utvecklingen mellan Rinkeby-Ursvik, Farsta-Huddinge, Älvsjö-Huddinge samt mellan Stockholmsporten och Barkarbystaden. 2013 års tunnelbaneförhandling innebär en förbättrad regional tillgänglighet mellan Barkarby och Kista.

Strategi 3 bedöms vara i huvudsak aktuell. Många ställer sig bakom tanken att utveckla ett mer sammanhängande Stockholm, inte minst från ett socialt perspektiv. I det fortsatta arbetet finns det anledning att precisera hur strategin ska genomföras och vilka samband som är viktigast att utveckla.

Strategi 3. På Årstafältet bidrar en ny stadsdel och park till att koppla samman intilliggande stadsdelar.

Bättre kunskap behövs om sociala samband som kan skapa ett mer integrerat Stockholm, där fler stockholmare möts

Sammanfattning av strategi 4

En trygg och levande stadsmiljö förutsätter en successiv utveckling av stadsbebyggelsen i hela staden för att möta lokala behov. Kompletteringsbebyggelse ska vara möjlig på många platser i Stockholm samtidigt som stadens skönhet och olika karaktärsdrag bevaras. En allt tätare stadsmiljö bygger på att det finns goda offentliga miljöer.

Ytterstadens små kompletteringsprojekten ger generellt en begränsad ökning i täthet och kan därmed sällan motivera mer service eller bättre torg och parker.

Att systematiskt fylla igen luckor i stadsväven innebär en risk att framtida möjligheter till mer omfattande strukturförändringar byggs bort, och därmed möjligheterna till högre tillskott av bostäder och arbetsplatser.

Det är viktigt att staden medvetet prioriterar vilka projekt som ska sättas igång.

Strategi 4: Främja en levande stadsmiljö i hela staden

Omkring femton procent av antalet planerade lägenheter i Stockholm sedan översiktsplanen antogs ligger i ytterstaden, utanför utpekade tyngdpunkter och samband och utanför den centrala stadens utvidgning. Planerna brukar motiveras utifrån översiktsplanens strategi om att främja en levande stadsmiljö i hela staden. Tillsammans står dessa bostadsprojekt för nästan fyrtio procent av antalet planärenden (se karta s. 30).

Kompletteringar i ytterstaden

Sedan stadens nya bostadspolitiska mål slogs fast, med minst 5000 lägenheter per år och 100 000 lägenheter fram till 2030, har stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret haft stort fokus på att öka mängden markanvisade och planerade lägenheter. Detta har resulterat i ett stort antal projekt spridda över staden. Huvuddelen av planerna är mindre kompletteringsprojekt, gluggar, i redan bebyggd miljö, där tillkommande bostäder inordnas i den befintliga strukturen och anpassas till rådande skala och karaktär.

Det råder delade meningar om huruvida översiktsplanens intentioner i strategin ”Främja en levande stadsmiljö i hela staden” efterlevs. Så som strategin har tillämpats har den blivit något av en samlingsstrategi för projekt som inte kan sorteras in under övriga strategier. Det handlar snarare om en systematisk förtätning av ytterstaden än om medveten stadsutveckling som främjar en levande stadsmiljö i hela staden. En liten andel av det som planeras och byggs motiveras utifrån stadsdelarnas lokala behov.

Risk att framtida möjligheter byggs bort

Flertalet bostadskompletteringar bedöms vara okomplicerade och föregås inte av programarbeten. De närboende kommer därmed in sent i processen och upplever att de har liten möjlighet att påverka planeringen. Förtätningen innebär ur de boendes perspektiv ofta en försämring, då det är omtyckta grönytor som tas i anspråk. Samtidigt ger den marginella ökningen i täthet liten effekt på det lokala stadslivet och förmår sällan motivera bättre service, eller uppgradering av mötesplatser, torg och parker som ger stadsdelen nya kvaliteter.

Den förtätningens utredning som staden låtit göra pekar på att stadens bostadsmål blir svårt att uppnå med fortsatt förtätning enligt gluggmodellen. Om Stockholm ska rymma 140 000 nya lägenheter – och mer därtill – krävs en mycket medveten planering med strategiska prioriteringar. Att systematiskt fylla igen luckor i stadsväven innebär att staden riskerar att bygga bort framtida möjligheter till mer omfattande strukturförändringar – som kan ge ett högre tillskott av bostäder och arbetsplatser, samt bidra med nya kvaliteter till stockholmarna.

Behov av nya arbetssätt

Markanvisningar för kompletteringsbebyggelse till följd av initiativ från byggherrar är idag ofta en grund för stadens planering. Generellt är det lättbyggda tomter i attraktiva stadsdelar som lockar flest intressenter. Kompletteringsprojekt i ytterstaden utanför tyngdpunkter och utpekade strategiska samband upptar stora planeringsresurser (38% av projekten) samtidigt som de bidrar relativt lite till bostadsförsörjningen (15% av lägenheterna). Samtidigt inbringar markförsäljningen i dessa projekt stora inkomster som är med och bekostar



stadsutvecklingen i andra delar av staden. Mindre projekt utanför stadsutvecklingsområdena etc. utgör även en möjlighet för nyare byggbolag att komma in på marknaden. Därtill är privata fastighetsägares vilja att utveckla sin fastighet viktigt för staden att bejaka.

Det är angeläget att staden medvetet prioriterar vilka projekt som kan sättas igång och på vilket sätt arbetet ska bedrivas. Genom att ta helhetsgrepp över större områden, där flera mindre kompletteringar samordnas i större program är det möjligt att ta fram förslag som bygger på en djupare analys och helhetsyn. Med ett strukturerat arbetsätt kan intressanta lägen tas tillvara, samtidigt som risken minskar för att framtida möjligheter byggs bort, och de boende får större möjligheter att delta i processen.

Finansieringsbehov för lokala förbättringar

Att främja en levande stadsmiljö i hela staden är en angelägen uppgift, där stadsbyggandet är en del. Det är viktigt att verksamheter får möjlighet att växa, att fastigheter kan utvecklas och att stadsdelar kan kompletteras med nya boendeformer eller funktioner. Insatser i det offentliga rummet, som att rusta upp stadsmiljön eller skapa en ny fickpark utifrån lokala behov kan ofta ha stor betydelse för att skapa trivsamma och trygga stadsdelar. Som tidigare konstaterats är det med dagens system svårt att hitta finansiering för den typen av förbättringar utan koppling till bostadsbyggande.

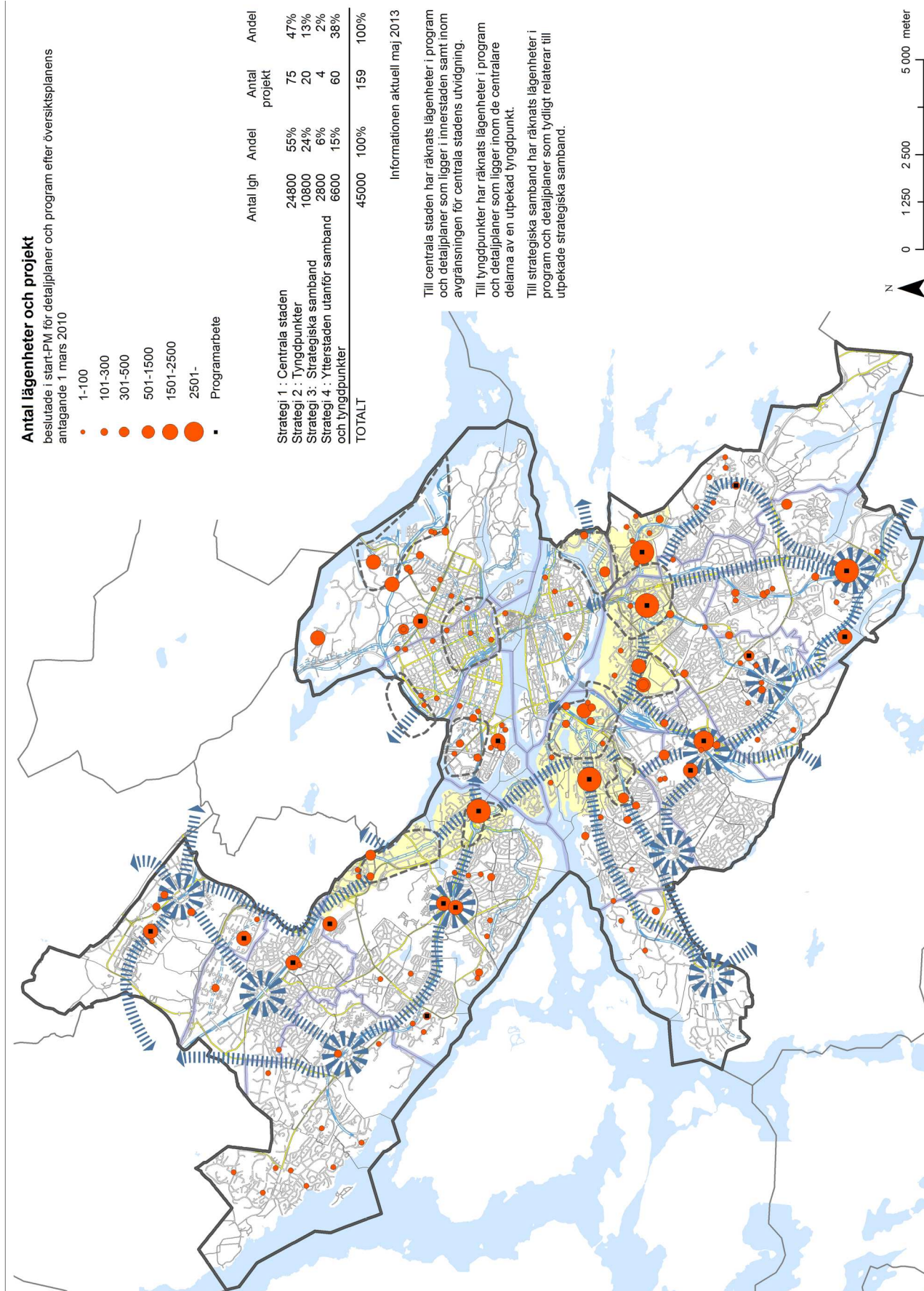
Strategi 4 bedöms vara i huvudsak aktuell. Att främja en levande stadsmiljö i hela staden, där stadsdelar kan utvecklas utifrån lokala behov, är en viktig princip. Därtill innebär stadens högt ställda bostadsmål att hela staden måste bidra till bostadsförsörjningen. Det finns anledning att utveckla och förtydliga hur strategin ska tillämpas i fortsatt planering.

Strategi 4. I Rinkebystråket har lokala behov och önskemål varit utgångspunkt för insatser för att främja en levande stadsmiljö.

Att slå ihop flera mindre kompletteringar i större program ger möjlighet till djupare analys och helhetsyn.

Att kunna utveckla och förbättra stadsdelar utifrån lokala behov utan koppling till bostadsbyggande är idag svårt.

ANTAL LÄGENHETER OCH ANTAL PROJEKT BESLUTADE I START-PM



TRAFIKINFRASTRUKTUR

Detta avsnitt relaterar till kapitel 4.3 i översiktsplanen, om de trafikobjekt som redovisas i översiktsplanen. Nedan redovisas en bedömning av objektens aktualitet. Någon specifik bedömning av aktualiteten av avsnitten 4.1 och 4.2 (strategiska områden, samband och tyngdpunkter) har inte gjorts. I många av dessa områden och noder pågår program- och detaljplanearbete.

Utgångspunkter för bedömning av aktualiteten

Aktualiteten av projekten bedöms mot bakgrund av om de ingår i remissversionerna av Nationell plan för transportsystemet 2014-2025 eller i Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014- 2025. De projekt som ingår i någon av dessa planer har bedömts vara fortsatt aktuella om förutsättningarna är de samma som tidigare.

För de projekt som inte finns med i planerna görs en bedömning av om förutsättningarna för projekten alltså är aktuella eller ej. Om förutsättningarna har ändrats och andra lösningar har föreslagits bedöms projekten inte längre vara aktuella. Även projekt som under de senaste åren inte diskuterats har också lyfts som projekt vars aktualitet bör analyseras noggrannare. För de flesta projekten har förutsättningarna inte ändrats och projekten anger lösningar på problem som kvarstår. Dessa projekt har i denna översyn bedömts vara fortsatt aktuella.

Redovisningen av projekten ska stämmas av mot resultatet av 2013 års Stockholmsförhandling. Beslut om den nationella planen och om länsplanen, som tas under våren 2014, är nästa tillfälle att stämma av projektens aktualitet.

Redovisningen av projekt i översiktsplanen ska stämmas av mot 2013 års Stockholmsförhandling.

Begrepp som används för att klassificera trafikinfrastrukturobjekten

I kapitel 4.3 beskrivs tillkommande trafikinfrastruktur i Stockholms översiktsplan under rubrikerna

- projekt i Stockholmsförhandlingen,
- övriga utbyggnader,
- framtida kommunikationsstråk

De objekt som redovisas under rubriken projekt i Stockholmsförhandlingen är de som geografiskt berör Stockholms stad och ingår i Stockholmsöverenskommelsen från 2007. I redovisningen av övriga utbyggnader anges större trafikinfrastrukturutbyggnader, utöver de som finns inom Stockholmsöverenskommelsen. Projekten bedöms vara viktiga för planens genomförande och möjligheten för en framtida utbyggnad måste säkras. I beskrivningen av framtida kommunikationsstråk anges stadsutvecklingsstråk med utblickar i ett mycket längre tidsperspektiv där kommunikationsstråk för trafiken pekas ut med bland annat tänkbara framtida spårinvesteringar. Indelningen beskriver förutsättningar för genomförande samt innehåller ett tidsperspektiv. Inför en uppdaterad översiktsplan bör denna uppdelning ses över.

Inför en uppdaterad översiktsplan bör uppdelningen av trafikobjekt med tidsperspektiv och förutsättningar för genomförande ses över.

För alla Stockholmöverenskommelsens vägobjekt finns medel avsatta i Nationell plan för transportsystemet 2014-2025 eller i Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014- 2025

Sammanfattande bedömning av transportinfrastrukturens aktualitet i översiktsplanen

De flesta trafikinfrastrukturobjekt som föreslås i översiktsplan Promenadstaden är aktuella eller delvis aktuella.

För alla Stockholmöverenskommelsens vägobjekt finns medel avsatta i någon av investeringsplanerna. Även för kollektivtrafikobjekten som ligger inom överenskommelsen finns medel avsatta. För de kollektivtrafikprojekt som i överenskommelsen pekades ut som angelägna i ett längre perspektiv, ”utblick 2020 eller senare”, saknas för närvarande finansiering i planerna. Två av dessa tre objekt, tunnelbana Kungsträdgården – Nacka och Akalla – Barkarby, berörs av utfallet av 2013 års Stockholmsförhandling. För det tredje objektet, spårväg i 4ans sträckning, saknas bidragsmedel från staten. I stamnätstrategin anges att en uppgradering till spårtrafik kan bli aktuell på lång sikt men att kapacitetsbehovet i första hand ska lösas genom att använda dubbelledbussar.

För ett av Stockholmsöverenskommelsens objekt, spårväg Sickla udde – Slussen, förändras förutsättningarna om tunnelbana till Nacka realiserar i enlighet med 2013 års Stockholmsförhandling. Saltsjöbanan föreslås inte längre konverteras till spårväg och sammankopplingen med tvärbanan invid Danvikstull utgår. Istället förlängs Tvärbanan från Sickla udde till Sickla, där de tre trafikslagen möts i en ny bytespunkt. Det framtida behovet av Saltsjöbanan i sträckningen Sickla – Slussen behöver utredas vidare.

Av projekten som beskrivs under övriga utbyggnader påverkas även projekt nr 17, väg 222 Henrikdals trafikplats och Danvikstull, av att Saltsjöbanan inte längre är aktuell att konverteras till spårväg och sammanbindas med Tvärbanan. I översiktsplanen förutsätts att Värmdöleden (väg 222) dras genom Saltsjöbanans spårtunnel. Miljöstörningen av dagens dragning av Värmdöleden är påtaglig, och behovet av att flytta in vägen i Henrikdalsberget kvarstår för att Hammarby Sjöstad ska kunna byggas färdigt i nordost. Möjligheten att åstadkomma en ny vägtunnel i Henrikdalsberget behöver studeras parallellt med Saltsjöbanans förändrade trafikuppgift.

Eventuellt kan objektet Centraltunneln vara inaktuellt. Det har inte förekommit i debatten under de senaste åren. Möjligheten att genomföra projektet är liten men projektet kan vara av politiskt intresse. Inför en uppdaterad översiktsplan bör en översyn ske.

För resterande objekt har inte några nya lösningar presenterats varför de i denna analys anses vara fortsatt aktuella. Beskrivningen av samtliga objekt bör ses över i en uppdaterad översiktsplan.

Nya projekt att överväga och kommande förändrade förutsättningar

Inga nya projekt finns angivna i remissversionerna av de statliga investeringsplanerna. Resultatet av 2013 års Stockholmsförhandling innebär ett flertal tunnelbanesatsningar. Dessa nya förutsättningar behöver beaktas i en uppdaterad översiktsplan.

SLUTSATSER OM ÖVERSIKTSPLANENS GENOMFÖRANDE

Detta avsnitt relaterar framförallt till kapitel 5.2 i översiktsplanen, om fortsatt planering och genomförande. Nedan redovisas övergripande slutsatser kring genomförandet av översiktsplanen.

Gemensamt uppdrag för stadens förvaltningar och bolag

Det finns en stor samsyn kring att ett flertal av stadens förvaltningar och bolag har viktiga roller i genomförandet av översiktsplanen. Som uppföljningen av strategiernas genomförande visat så är det inte alltid så att stadens förvaltningar och bolag agerar i enlighet med intentionerna i översiktsplanen.

För att förtydliga de olika förvaltningarnas och bolagens roller och ansvar i stadsutvecklingen behöver prioriterade projekt tydligare lyftas fram som gemensamma mål och uppdrag i stadens budget. I samband med en uppdatering av översiktsplanen, eller prioritering av t.ex. en tyngdpunkt i stadens budget är det viktigt att tydliggöra på vilket sätt stadens olika förvaltningar och bolag kan bidra i genomförandet. Med grund i dessa förtydliganden kan budgetuppdrag, investeringsstrategi och investeringsplaner tydligare kopplas till översiktsplanen med kort- och långsiktiga perspektiv. Detsamma gäller nämndmål, aktiviteter och indikatorer i respektive verksamhetsplan. På så sätt kan stadens styrning mot ett samfällt agerande ge positiva synergieffekter. Därtill är det viktigt att översiktsplanen utgör ett styrande beslutsunderlag för samtliga berörda nämnder och bolag i utarbetandet av styrdokument som på olika sätt kan ha påverkan på stadsutvecklingen. Samverkansprocesser och innehållslika avstämmningar bör formuleras och förankras på ledningsnivå.

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

Analys av stadens styrdokument

En genomgång av stadens budget och verksamhetsberättelserna för Stadsbyggnadsnämnden, Exploateringsnämnden och Trafik- och renhållningsnämnden har gjorts. Genomgången visar att stadsbyggnadskontorets verksamhet följer ÖP i en stor utsträckning, exploateringskontoret i en något mindre utsträckning och trafikkontoret i en relativt liten utsträckning.

För att belysa hur nya styrdokument förhåller sig till översiktsplanens strategier och intentioner har en genomgång gjorts av Framkomlighetsstrategin, Cykelplan, Parkeringsplan, Miljöprogram för Stockholm 2012-2015, Avfallsplan för Stockholm 2013-2016 och Kulturvision 2030. Genomgången visade att Promenadstaden har haft tydlig påverkan på Framkomlighetsstrategin, Cykelplanen och i viss mån även Parkeringsplanen. Inget av de sex studerade styrdokumenten går emot översiktsplanen.

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.

Stadens roll i utvecklingen av ytterstaden

Utvecklingen av ytterstaden, och då inte minst de utpekade tyngdpunkterna, är en viktig uppgift. I ytterstaden är marknadstrycket lägre än i innerstaden. För att få igång stadsbyggandet i vissa prioriterade områden måste staden sannolikt vara beredd att gå före och driva på utvecklingen för att intresset från marknaden ska öka. Överdäckningen av E18 vid Rinkeby är ett exempel på en sådan prioritering. Precis som stadsutvecklingsområden i centrala staden generellt kräver stora investeringar, kan tyngdpunktsarbeten initialt kräva investeringar för att höja attraktiviteten. Det kan handla om satsningar på offentliga miljöer, överdäckningar, nya idrottsplatser, bättre skolor, parker eller förbättrad kollektivtrafik. Men även utlokalisering av offentliga verksamheter.

Att staden går före kräver ett delvis nytt arbetssätt, där en initial investering måste vägas mot ökade exploateringsintäkter som en följd av ökade markvärden. I stadens investeringsstrategi poängteras att staden noga bör studera vilka stadskvaliteter som genererar attraktivitet för att med större precision beräkna intäktssidan i exploateringsprojekt.

Nya samarbetsformer och arbetssätt behöver utvecklas för att skapa nya möjligheter för staden att ha en långsiktig inblandning och kunna påverka och utveckla stadsutvecklingen i ett större perspektiv.

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

Staden drivande i stadsutvecklingen

Staden har möjlighet att styra och driva på utvecklingen i önskad riktning, så att bostadsförsörjning, kvalitet och ekonomi tryggas. Av den totala bostadsproduktionen i Stockholms stad sker ca 70 till 80 procent på stadens mark. Markanvisningar för kompletteringsbebyggelse till följd av initiativ från byggherrar är idag ofta en grund för stadens planering. Generellt är det lättbyggda tomter i attraktiva stadsdelar som lockar flest intressenter. Markförsäljningen i dessa kompletteringsprojekt inbringar stora inkomster som är med och bekostar stadsutvecklingen i andra delar av staden.



Satsningar på parker och offentliga rum höjer attraktiviteten och kan bidra till lokal utveckling. (Flamingoparken, Skärholmen)

Översynen av påbörjad planering sedan översiktsplanens antagande (se karta s. 30) visar att kompletteringsprojekt i ytterstaden utanför tyngdpunkter och utpekade strategiska samband upptar stora planeringsresurser (38% av projekten) samtidigt som de bidrar relativt lite till bostadsförsörjningen (15% av lägenheterna). Det är angeläget att staden medvetet prioriterar vilka projekt som kan sättas igång och på vilket sätt arbetet ska bedrivas. Genom att ta helhetsgrepp över större områden, där flera mindre kompletteringar samordnas i större program är det möjligt att ta fram förslag som bygger på en djupare analys och helhetssyn. Intressanta lägen tas tillvara och underlag för samhällsservice och handel uppnås, till gagn för ett enklare vardagsliv och ett hållbart resande. Med ett helhetsgrepp över ett större område minskar risken för att stadens möjligheter för bostadsförsörjning på lång sikt byggs bort. Staden kan också vara tydligare gentemot byggherrar och allmänhet på vilket sätt kommunen vill att staden ska utvecklas och de boende får större möjligheter att delta i processen.

En medveten prioritering av projekt ger staden bättre möjligheter att styra ekonomin. En möjlighet för staden kan vara att mer aktivt jobba med strategiska markinköp. Att äga mark i strategiska områden och längs viktiga stråk kan bli ett sätt för staden att driva på omvandling eller komplettering, samtidigt som plats för kommunal service m.m. säkras.

Hållbar utveckling

Stadsbyggnadskontorets bedömning är att hållbarhetsperspektiven bör stärkas i stadens planering. Hur viktiga hållbarhetsaspekter för Stockholms utveckling hanteras i stadens förslag till reviderad vision blir viktigt att ta hänsyn till i en kommande uppdatering av översiktsplanen.

Uppföljningen av översiktsplanen har visat att planeringsinriktningar och strategier med bäring på social hållbarhet bör tydliggöras och framställas mer samlat. Det gäller t.ex. aspekterna folkhälsa, delaktighet, barn och ungas behov, tillgång till offentlig och kommersiell service och utveckling av gemensamma mötesplatser. Kulturens betydelse i byggandet av en hållbar stad bör också framgå tydligare och relateras till fler frågor, såsom utbildning, innovation och social hållbarhet.

Gällande ekologisk hållbarhet och klimatanpassning finns kunskap från ett stort antal nya styrdokument och planeringsunderlag att arbeta in i översiktsplanens olika delar. De erfarenheter staden drar i planeringen för bl.a. Norra Djurgårdsstaden och Årstafältet är viktiga att ta tillvara i den fortsatta utvecklingen av stadens hållbarhetsarbete.

Stadens ekonomi

I översiktsplanen framhålls att en hållbar stadsutveckling bygger på en balans mellan de fyra stadsbyggnadsstrategierna. För den ekonomiska hållbarheten gäller idag lite tillspetsat att enklare kompletteringsprojekt (gluggar) finansierar stora investeringar i exempelvis stadsutvecklingsområden (Strategi 1).

I stadens budget för 2013 anförs att den långsiktiga årliga nettoinvesteringen inte överstiger 4,0 mdr kronor för stadens nämnder. Merparten av stadens investeringsprojekt avser investeringar i infrastruktur för att möjliggöra byggande av bostäder. Framtidsutredningen framhåller att ett en stor del av stadens

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

Hagastaden är ett av stadens prioriterade projekt. De närmaste åren kommer att visa på en rad större stadsutvecklingsprojekt med stor bostadspotential och stora investeringar, t.ex. Älvsjö, Farsta, Brommaplan och Alvik. En hållbar ekonomi ställer krav på att prioriteringar görs mellan projekt som kräver stora kommunala investeringar.



investeringar finansieras genom markförsäljning. För att stadens höga ambitioner avseende investeringar för infrastruktur och bostadsförsörjning ska kunna realiseras måste mycket höga krav ställas på investeringsprojektens lönsamhet. Framtidsutredningens bedömningar av stadens investeringsvolym bygger sammanfattat på följande antaganden: En bostadsexploatering beräknas uppgå till mellan 500 000 och 565 000 kronor per bostad. För att möjliggöra färdigställandet av i genomsnitt 5 000 bostäder varje år innebär det en total investeringsvolym om ca 2,5–2,8 miljarder kronor per år för bostadsexploateringar.” Utredningen påpekar också att försäljning av mark är en ändlig resurs och en inkomstkälla som staden inte kan lita till i oändlighet.”

Utöver stadens medfinansiering av infrastruktur och stora investeringsprojekt, såsom Slussen och Hagastaden, så kommer de närmaste åren att visa på en rad större stadsutvecklingsprojekt med stor bostadspotential och stora investeringar, t.ex. Älvsjö, Farsta, Brommaplan och Alvik. Vikten av prioriteringar mellan projekt som dessa kommer att bli mycket viktiga de närmaste åren för att stadens ekonomi ska vara fortsatt hållbar. Ekonomiska prioriteringar av denna storleksordning sker inom ramen för stadens investeringsstrategi. I detta arbete utgör Bostadspotential i Stockholm, Den Gröna Promenadstaden och Företagsområden i världsklass viktiga planeringsunderlag för kommande prioriteringar. Arbetet kräver ett nära samarbete mellan staden centralt och de planerande och investerande förvaltningarna.

Förändrad syn på projektekonomi?

Stadens finansiering av infrastruktur och offentliga rum bygger generellt på att medel görs tillgängliga inom ramen för ett avgränsat bostadsprojekt eller stadsutvecklingsområde. Framtidsutredningen framhåller också att kraven på projektens lönsamhet kommer att öka för att stadens ekonomi ska vara i balans. Att genomföra större angelägna satsningar som inte inbegriper nya bostäder



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. (Tillfällig stadspark, Farstadagarna)

sker sällan. Att överbygga barriärer, skapa kopplingar för förbättrad mobilitet mellan stadsutvecklingsområden och omkringliggande stadsdelar, samt skapa nya offentliga platser såsom parker, torg och lekplatser är angelägna uppgifter som ofta kräver stora investeringar som inte alltid kan finansieras genom bostadsbyggande. Detta problem har uppmärksammats i Den gröna promenadstaden och ett nytt system för gröna investeringar har föreslagits. Förslaget går ut på att varje exploatering med en procentsats är med och bidrar till de gröna satsningar som behöver göras i den växande staden. Pengarna kan fonderas och satsas där de gör bäst nytta (inte nödvändigtvis i närområdet). På motsvarande sätt kan staden överväga en liknande lösning även för andra angelägna insatser.

För att angelägna satsningar på sammankopplingar av staden och satsningar på offentliga rum ska ske behöver staden hitta former för att motivera vilka satsningar som är mest angelägna.

Det gäller både satsningar på översiktsplanens utpekade strategiska samband och mindre omfattande förändringar.

En viktig ekonomisk faktor är också de kostnader som drift av bl.a. parker och torg innebär. Det är viktigt att säkerställa att staden långsiktigt klarar underhållet av de miljöer som skapas. Stadsbyggnadskontoret kan konstatera att angelägna satsningar på parker och torg i samband med planeringsprojekt ibland uteblir, trots att behov identifierats. En orsak till detta är att stadens driftansvariga förvaltningar saknar medel för underhåll av nya miljöer. Därtill finns idag ett stort eftersatt underhåll, framförallt i ytterstaden.

Det är angeläget att inte isolera driftkostnader 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.

En förutsättning för att översiktsplanens 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 tas fram.

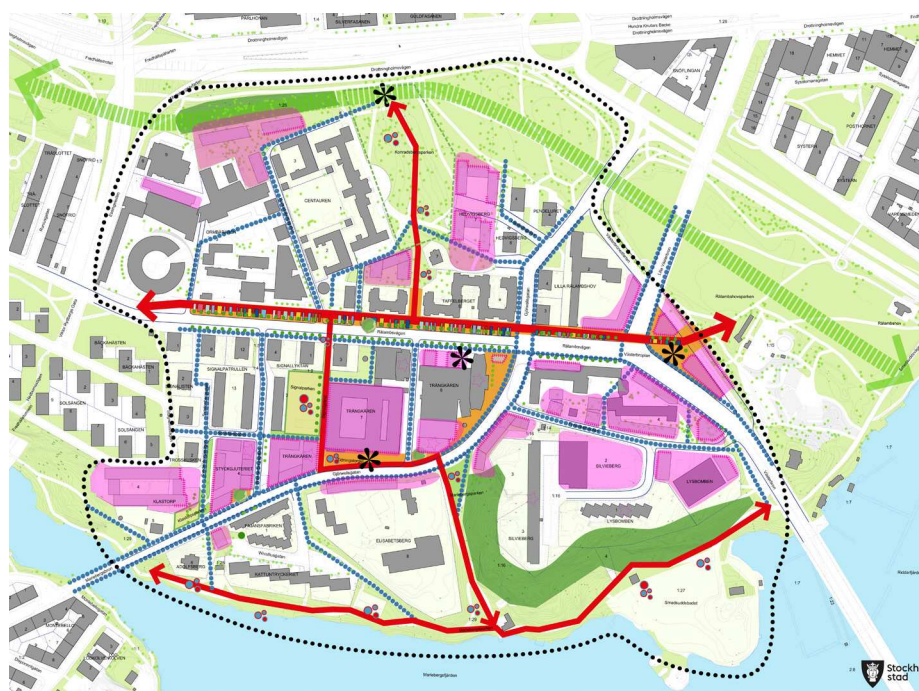
Vikten av program på områdesnivå

En viktig förutsättning för att översiktsplanens strategier ska kunna konkretiseras och tillämpas geografiskt är att staden bedriver planering med helhetssyn. Arbete med program är en viktig utgångspunkt för stadens långsiktiga bostadsförsörjning. Flera större program har också påbörjats de senaste åren.

Framtidsutredningen understryker att den stora befolkningsökningen kommer att kräva ett högt utvecklingstempo och stora investeringar inom samhällets samtliga sektorer. Det behövs en hög takt i samhällsbyggandet dvs. planeringen och byggande av bostäder, arbetsplatser, förskolor, skolor, gator, parker, omsorgsfastigheter, fritids- och kulturverksamheter. Exempelvis behövs mer än 16 000 nya grundskoleplatser fram till 2020. Detta ställer krav på helhetssyn i planeringen.

Vikten av program på områdesnivå har lyfts fram av ett flertal av stadens tjänstemän. Det handlar om bättre hantering av olika perspektiv som rör vatten, utredning av plantekniska förutsättningar och trafikfrågor, likväl som hantering av gröna frågor och risk. Program bedöms också som mycket viktigt för att kunna utveckla ett bättre serviceutbud i olika stadsdelar och att skapa förutsättningar för ett bättre kulturliv.

I programarbeten utreds förutsättningar och möjligheter på kort och lång sikt och komplexa planeringssituationer och 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. Detta ger förutsättningar för samordning av stadens investeringar. Genom att tidigt involvera byggherrar kan staden även säkerställa genomförbarheten av stadens intentioner. En annan fördel med program är att helhetssyn av ett större område ger möjlighet till ett mer effektivt markutnyttjande. Fler markanvisningar än när enskilda delar av ett område markanvisas till olika intressenter är positivt för stadens bostadsförsörjning.



I programarbeten utreds förutsättningar och möjligheter på kort och lång sikt och komplexa planeringssituationer och målkonflikter kan hanteras. (Program för Marieberg)

Ett program som väger samman allmänna intressen med tydlig koppling till vision och översiktsplan kan även möjliggöra för effektivare detaljplaneprocesser. När ett program är godkänt bör efterföljande planering effektiviseras och förenklas så långt som möjligt inom ramen för plan- och bygglagen. Nya former bör undersökas i enlighet med de effektiviseringar av planprocessen som föreslås i de statliga utredningar som gjorts inom detta område.

Arbete med program utgör även en möjlighet att involvera medborgarna i en tidig dialog, innan markanvisningar är gjorda. Här finns en chans att ta in kunskap för ett bättre beslutsunderlag, skapa förtroende för stadsbyggnadsprocessen samt förståelse för den växande staden.

Det är viktigt att åstadkomma en samsyn inom staden angående när och hur program på områdesnivå ska göras. Stadens erfarenheter av program på områdesnivå har inte varit odelat positiva. I vissa fall har programmets innehåll snabbt blivit inaktuellt och byggherrar har uppfattat programtiden som alltför lång innan detaljplanearbete kan påbörjas. Det är av vikt att stadens arbete med program är flexibelt och exempelvis fortsatt möjliggör att detaljplaneprojekt inom programområdet bedrivs parallellt om de bedöms vara i linje med stadens intentioner för helheten. Tydliga riktlinjer för arbete med program tas fram av stadsbyggnadskontoret och förankras med berörda förvaltningar inom ramen för den fortsatta översiktsplaneprocessen. Genom ett väl förankrat arbetssätt kan resurser och kompetenser på stadens förvaltningar och bolag tas bättre tillvara i de alltmer komplexa planeringsprocesserna.

Ibland kan det vara motiverat att i program redogöra för olika alternativ. Därigenom tydliggörs olika vägar för utvecklingen och risken att staden bygger bort framtida möjligheter till förtätning och omvandling kan minimeras. T.ex. kan detta prövas för tyngdpunkter och områden inom centrala stadens utvidgning.

Risk att bygga bort långsiktiga förtätningmöjligheter

Den förtätningstudie som staden låtit göra pekar på att stadens bostadsmål till 2030 blir svårt att uppnå med allt för stort fokus på små kompletteringsprojekt. Om Stockholm ska rymma minst 140 000 nya lägenheter krävs en mycket medveten planering med strategiska prioriteringar. Att systematiskt fylla igen luckor i stadsväven innebär en risk att bygga bort framtida möjligheter till mer omfattande strukturförändringar – som kan ge ett högre tillskott av bostäder och arbetsplatser, samt bidra med större kvaliteter till stockholmarna. Om de områden där översiktsplan pekat ut större förtätningar som önskvärda når sin fulla potential räcker marken längre.

Mindre kompletteringsprojekt genererar stora intäkter för staden. Samtidigt innebär gluggande en risk att viktiga befintliga kvaliteter byggs bort, samtidigt som få nya kvaliteter tillskapas. En hållbar utveckling av staden bygger därför på en god balans mellan större stadsutvecklingsområden och mindre projekt.

Ett utökat användande av program ger möjlighet att minimera dessa risker, samtidigt som fördelarna med programmets helhetssyn kan bidra till översiktsplanens intentioner. Det är viktigt att åstadkomma en samsyn inom staden angående när och hur program på områdesnivå ska göras.

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.



MELLANKOMMUNALA INTRESSEN OCH RIKSINTRESSEN

En av översiktsplanens bilagor utgör en redovisning av riksintressen enligt miljöbalken. I prövningen av översiktsplanens aktualitet ska också riksintressebilagan ses över. Länsstyrelsen har i sitt yttrande om översiktsplanen i samband med antagandet påpekat att det är otydligt hur riksintressen för kulturmiljövård ska tillgodoses. Stockholm utvecklar nu sitt arbete med riksintresseområden för kulturmiljövården med särskilt fokus på Stockholms innerstad med Djurgården samt Vällingby-Råcksta.

Länsstyrelsens redogörelse för statliga och mellankommunala intressen

Som en del i aktualitetsprövningen av Stockholms översiktsplan har länsstyrelsen, i enlighet med 3 kap. 28 § PBL, lämnat en sammanfattande redogörelse för de statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Vad gäller de mellankommunala intressena hänvisar länsstyrelsen till den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUF 2010.

För riksintressen finns enligt länsstyrelsen några ändringar som bör tas upp i den rullande översiktsplaneringen i Stockholms stad framöver. Bl.a. riksintressen avseende hamnar där nu rättsstriden om en ny Nynäshamn är avslutad och en ny hamn ska byggas vilket har betydelse för hamndelarna som ligger inom Stockholms stad. Nya områden av riksintresse för vattenförsörjning ska pekas ut, men med stor sannolikhet finns inget sådant område inom Stockholms stad. Den nya länsplanen för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2014-2015 är på remiss och är också en viktig del i diskussionen om riksintressen.

Det finns ett antal pågående processer där nya eller förnyade riksintressen ska definieras. En pågående utredning ser över områden för friluftslivet där Stockholms stad i synnerhet måste beakta områden för tätortsnära natur. Utredning pågår angående Bromma flygplatsens influenszoner (buller, säkerhetsfrågor, höjdbegränsningar), vilket har stor betydelse för Stockholms stads planering framöver. En översyn görs av miljö kvalitetsnormer för utomhusluft vilket innebär att det kan tillkomma miljö kvalitetsnormer för fler luftföroreningar, till exempel svart kol och att de befintliga normerna kan bli strängare. En översyn görs också av strandskyddsområden med följden att strandskydd kan utvidgas vid vissa ställen. Andra viktiga utredningar pågår inom områdena hälsa, säkerhet och riskfrågor, vilka kan påverka Stockholms stads planeringsarbete påtagligt, t.ex. nya vägledningar i bullerfrågan, precisering av risker för översvämning och erosion i samband med klimatförändringarna och frågan om risktransporter och tunnlar/överdäckningar.

Stockholms elva områden av riksintresse för kulturmiljövården:

- Stockholms innerstad med Djurgården,
- Gamla Enskede
- Gröndal
- L.M. Ericssons telefonfabrik och LM-staden i Midsommarkransen
- Pungpinan i Skarpnäck
- Skogskyrkogården
- Årsta centrum
- Norra och Södra Ängby
- Olovslund
- Vällingby – Råcksta
- Ålstensgatan

Områden av riksintresse för kulturmiljövården

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

I huvudsak är det riksintresset för innerstaden och för Vällingby som har varit svåra att hantera. Där måste riksintressena oftare än på andra håll vägas mot andra intressen. Övriga anspråk på riksintresseområden har inte inneburit väsentliga svårigheter för staden att hantera, antingen på grund av att förändringstrycket varit litet eller genom att förändringsbehoven gått bra att förena med kulturmiljöintresset. I fråga om Olovslund har länsstyrelsen emellertid haft vissa invändningar mot bygglovhanteringen.

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 – Råcksta. Strategiska ställningstaganden ska även finnas för utvecklingen i övriga områden.

Riksintresseområden för kulturmiljö har särskilt höga kulturvärden ur ett nationellt perspektiv. Ur ett lokalt och regionalt perspektiv är de utpekade områdena delar av stadens föränderliga historiska helhetslandskap, inte isolerade geografiskt avgränsade objekt. Stockholms stad ser därför, i likhet med Riksantikvarieämbetet, att det behövs ett lösningsorienterat förhållningssätt där kulturmiljön ses som en inspiration vid förändringar. Stockholm har ambitionen att utveckla det historiska stadslandskapet på ett sätt som rymmer ihop med såväl lokal som internationell kunskap kring kulturarvsfrågor och stadsutveckling.

Riksintresset Stockholms innerstad

Stadsbyggnadskontoret 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.

Staden har erfarenheter att detaljplaner i innerstaden kan bli besvärliga, försenade och onödigt resurskrävande. Utformningen av nya tillägg behöver därför säkerställas i tidiga skeden genom att de kulturhistoriska värdena i riksintresset tydliggörs och kan ses som en resurs. För att det ska kunna ske i detaljplaneringen behövs ett övergripande förhållningssätt för viktiga värden i området som helhet. Det behövs även platsspecifika kulturmiljöanalyser tidigt i detaljplaneprocessen för att synliggöra de kulturhistoriska värdena samt antikvariska konsekvensanalyser av förslag till projekt.

Motivet till riksintresset Stockholm innerstad

Riksintresset Stockholms innerstad med Djurgården är 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, samfärdsel och försvar
- Mångfalden av uttryck för stadsplane- och byggnadskonsten från alla epoker från medeltiden och till nutid
- Stockholm som residens-, domkyrko-, universitetsstad samt som sjöfarts- och industristad

Stadsbyggnadskontoret menar att den starka expansiva fas som staden nu är inne i stärker storstadsperspektivet och staden som nationellt centrum samt även dess internationella betydelse. I utbyggnaden av staden spelar topografin en fortsatt stark roll, inte minst genom att kontakten med kajerna utvecklas och genom omsorgen om parkerna. De kommunikationsmässiga förutsättningarna tas tillvara och utvecklas på nya sätt. Stockholm förstärker idag sin roll som universitetsstad och utvecklar nya sidor t.ex. som en stad för ökad turism. Mångfalden av uttryck för stadsplane- och byggnadskonsten ökar i staden och nya lager av kulturvärden skapas. Stadens utveckling samspelar därmed mestadels väl med motiveringen till riksintresse.

Tre delmål för innerstaden

Ibland innebär ändå de nya tilläggen negativa effekter på riksintresse kulturmiljö och olika intressen kan stå i konflikt med varandra. För att säkerställa viktiga kärnvärden föreslår stadsbyggnadskontoret därför tre övergripande delmål för riksintresset Stockholms innerstad:

- *Att synliggöra spåren från stadens tidiga historia*

Att lyfta fram och förtydliga kvarvarande spår från stadens grundande till början av 1800-talet kan stärka utvecklingen av Stockholm som en konkurrenskraftig miljonstad med internationell attraktionskraft

- *Att värna den klassiska stenstaden på malmarna*

Det är viktigt att värna om den klassiska stenstaden som en historisk stadsmiljö med modernt innehåll. De delar av malmarna som är byggda i ett rutnätsmönster och övervägande 100-åriga byggnader är en attraktiv och väl fungerande del av staden.

- *Att utveckla mångfalden av uttryck i det moderna city*

Ett modernt city som kontinuerligt utvecklas som en mångsidig och levande stadsmiljö är avgörande för att stärka stadens identitet. Cityförnyelsen ska förvalta den potential och de värden som city har och utveckla nya kvaliteter, i synnerhet i de områden som idag har stora brister. Det kan t.ex. handla om att förstärka stadslivet genom öppnare bottenvåningar eller bryta upp alltför långa och slutna kvarter i Klarakvarteren.

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

Bedömningsgrunder vid prövning av åtgärder

Hur kommer bedömningen av enskilda projekts lämplighet att påverkas av anspråken på att innerstaden är av riksintresse? För att skapa förutsägbarhet behövs ett lösningsorienterat arbetssätt, som innebär att identifiera specifika planeringssituationer och de platser som är extra känsliga. Samtidigt behöver kulturvärdenas möjligheter att utvecklas som resurs för stadsutvecklingen visas tydligare.

Spåren från stadens tidiga historia

Stadsbyggnadskontoret 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

Stadsbyggnadskontoret föreslår även särskild hänsyn kring de kulturhistoriska värdena i nio stadsmiljöer i innerstaden som uttryck för stadens tidiga historia. De kan karaktäriseras som särskilt karaktärsfulla, väl sammanhållna och uppskattade stadsmiljöer utan omfattande målkonflikter. Det gäller:

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

Den klassiska stenstaden

Stadsbyggnadskontoret föreslår särskild hänsyn kring de kulturhistoriska uttrycken för tre karaktärsdrag som präglar stenstaden. Det gäller:

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

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

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

Begreppet ”den klassiska stenstaden” syftar på de delar av malmarna som har gator och kvarter i rutnätsmönster med äldre bebyggelse. Däremot ingår inte sådana stadspartier där det sena 1800-talets stadsplanestruktur aldrig genomförts eller har sanerats bort i efterhand.

För den klassiska stenstaden är ”1800-talets stadsplanestruktur samt stadens siluett och vyer” en relevant utgångspunkt vid prövning av förändringar. Det innebär en bedömning av hur väl åtgärder stämmer med den klassiska stenstadens kvartersformer, gatusträckningar, historiska förhållanden mellan gatubredd och hushöjd, bebyggelseskala och fasadindelning. Där ingår även esplanadsystemet och dess inramning av praktfulla 1800-tals byggnader. 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

I city finns konflikter mellan olika intressen som måste balanseras. Här är utmaningen att ta tillvara och utveckla kulturmiljön som resurs särskilt svårt. Målet är att city ska utvecklas och följa med sin tid så att det fortsätter att vara miljonstadens moderna centrum och spegla Stockholm som huvudstad. Det ”moderna city” syftar på de delar som är byggda efter andra världskriget.

För att city ska leva behöver handelns, huvudkontorens, kulturens och andra huvudstadsfunktioners villkor följa tidens förändringar. I cityutvecklingen ingår samtidigt att återskapa liv och kvaliteter i eftersatta stadsrum genom att öppna upp stängda fasader, omvandla slutna bottenvåningar och tillföra bostäder, högklassiga verksamheter, öka kommersiella ytor och ge utrymme för ökad mångsidighet.

För att klara detta behövs ombyggnader och ibland utökade byggrätter. Åtgärder utöver det vanliga bedöms kräva särskilt ingående prövning och utredning om påverkan på kulturvärden. Rivning och nybyggnad kan i vissa fall vara medel att uppnå en mer attraktiv citymiljö. Vid nybyggnader eller andra väsentliga förändringar ställs höga krav på att den arkitektoniska gestaltningen blir förenlig med de ambitioner som uttrycks i Arkitektur Stockholm. Hur omfattande förändringar som kan tillåtas är beroende av vilka kvaliteter för stadsmiljön som kan uppnås och hur kulturvärdena för riksintresse kulturmiljö påverkas. Ett exempel är att stadens silhuett kan ha olika innebörd vid åtgärder i de äldre delarna av city jämfört med förändringar i det moderna citys mer heterogena och mångsidiga stadsmiljö.

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

- Stadens front mot vattnet

Stadsbyggnadskontoret 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

Kulturvärden där förändringstrycket är stort

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

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

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