

2017-08-21

Stadsbyggnadskontoret
Registraturen
Box 8314
104 20 Stockholm

stadsbyggnadskontoret@stockholm.se
stockholm@lansstyrelsen.se



BYGGNADS
VÅRDS
FÖRENINGEN

Yttrande över Översiktsplan för Stockholms stad 2015-10143. Utställning.

Svenska byggnadsvårdsföreningen, SBF, har tagit del av förslaget till översiktsplan, utställt till 2017-09-03. SBF anför följande synpunkter utifrån föreningens verksamhetsområde:

Sammanfattande kommentar

SBF anser att tillväxten i Stockholm idag sker utan den vägledning för stadsutvecklingen som en genomarbetad översiktsplan skulle kunna ge. Bristen på helhetssyn leder till en tillväxt som i stor utsträckning sker på fastighetsexploatörernas villkor med resultatet att Stockholms egenart med dess höga kultur-, natur- och stadsmiljövärden successivt håller på att urholkas. Tätheten i nya bostadsområden har nått en sådan nivå att väsentliga kvaliteter i stadsmiljön inte tillgodoses. Fokus ligger på förtätning av stadens centrala delar trots att detta strider mot inriktningen i den regionala utvecklingsplanen, RUF5.

Förslaget till översiktsplan innebär ingen ändring i dessa avseenden. Förslaget saknar tydliga riktlinjer och ger därför inte förutsättningar för att vända den negativa utvecklingen mot en långsiktigt hållbar tillväxt av Stockholm där stadens höga kultur- och naturvärden tas tillvara och nya områden med god stadsmiljö skapas.

Översiktsplanen saknar konkret vägledning och remissförfarandena brister

SBF angav i samrådsyttrandet att översiktsplanen är alltför allmänt hållen för att enligt PBL:s syfte kunna vara vägledande för beslut i plan- och byggärenden. De vackra orden i målbeskrivningarna motsvaras inte av tydliga riktlinjer för att göra planen operativ och planförslaget utgör därmed också ett otillräckligt underlag för en meningsfull dialog med medborgarna.

SBF riktar samma kritik mot utställningsförslaget. Texten innehåller mängder av självklara påståenden som hänger i luften utan konkretisering, många upprepningar och avsaknad av tillräckligt tydliga riktlinjer. Motstående intressen rubriceras ofta i texten som "utmaningar" och analyseras inte. För att raljera något skulle man kunna sammanfatta planens innehåll med "allt ska bli bra". SBF frågar sig hur dessa handlingar med bilagor på nära cirka 300 sidor och med hänvisningar till andra handlingar som t.ex. "Grönare Stockholm" ska kunna fungera som ett tydligt styrinstrument för politiker och tjänstemän vid efterföljande planering på områdes- och kvartersnivå?

Hur ska medborgarna kunna förstå den verkliga innebörden av fortsatt stadsbyggnad och bidra med kunskap och konkreta synpunkter i denna planprocess? Det är också

anmärkningsvärt att kommunen förlägger remisskedena till tider då medborgarna vanligtvis är upptagna av annat, samrådet till julhelgen och utställningen till semestertid, dessutom utan förlängning av remisstiderna utöver lagstadgade tider. Sammanfattningsvis ger utformningen av handlingarna och förläggningen av remisskedena i tiden tyvärr ett intryck av ointresse från stadens sida både för en handfast vägledning för fortsatt stadsbyggnad i Stockholm och för en meningsfull demokratisk process. SBF anser därför att översiktsplanen och dess planprocess inte motsvarar kraven enligt PBL.

Det krävs starkare styrning i översiktsplanen för att skydda stadens kulturmiljövården

Riksintressebilagan är utförlig och innehåller många kloka ställningstaganden. Det anges dock inte i översiktsplanen att dessa ställningstaganden ska vara styrande för stadsutvecklingen. På sid 68 i översiktsplanen ges endast följande hänvisning. ”riksintressen för kulturmiljövården behandlas särskilt i bilagan Riksintressen enligt miljöbalken”.

De planeringsriktlinjer som anges i översiktsplanen i avsnittet ”Kulturmiljö i en växande stad” är vidare mycket allmänt hållna. Här nämns ökad kunskap som utgångspunkt vid förändringar, fortlöpande identifiering av kulturmiljöns värden, kulturhistoriskt värdefull bebyggelse som en resurs m.m. – uttalanden som i och för sig är bra men som innebär ringa styrning i de konkreta beslutssituationerna.

Många nyligen genomförda och aktuella projekt i Stockholms innerstad strider helt mot det förhållningssätt som redovisas i riksintressebilagan. Projekten aktualiseras och bedöms ett och ett primärt utifrån fastighetsexploaterarnas intentioner utan tanke på den kumulativa effekten av alla de påtagliga ändringar av skala och höjdrelationer i stadsbilden som genomförandet av dessa enskilda projekt sammantagna leder till.

SBF angav i samrådsyttrandet exempel som

- Waterfront Congress Centre som otillbörligt försvagar Stadshusets dominans i stadsbilden,
- Scandic Continental Hotel som med 17 våningar kraftigt reser sig över omgivningen och bryter den samlade takfotslinjen utmed Vasagatan,
- de planerade rivningarna av 1800-talshus i kv. Sperlingens backe och del av det s.k. Astoriahuset i kv. Riddaren,
- projektet Nobel Center som med sin stora volym avsevärt skulle bryta skalan i förhållande till omgivande stenstad och skymma viktiga siktvinklar i stadsbilden och dessutom innebära rivning av ytterligare kulturhistoriskt värdefull äldre bebyggelse samt
- Slussenprojektet som inneburit att den unika trafiklösningen från 1930-talet försvinner.

Härtill kommer de högre nya byggnaderna och de successiva påbyggnaderna av husen i stadskärnan som nu närmast blivit regel och som medför negativa förändringar av gaturummen som genom de ökade hushöjderna får annan skala och blir mörkare och solfattigare. Utanför själva innerstaden kan nämnas projekt som Tellus towers, Hjorthagsskrapan, och planerade skyskrapor i Marievik som om de genomförs kommer att bryta drastiskt mot stadens samlade siluett. Dessa projekt innebär att oersättliga stadsmiljövården steg för steg går till spillo.

Enligt SBF:s uppfattning måste översiktsplanen på ett mycket tydligare sätt styra hänsyn till kulturmiljövårderna i fortsatt stadsutveckling om det ska kunna bli en förändring jämfört med

hittillsvarande praxis som ju, som ovan har nämnts, strider mot intentionerna för att skydda riksintresset. SBF anser därför att det tydligt ska anges i översiktsplanen att riksintressebilagans text, förhållningssätt och slutsatser ska vara styrande för fortsatt stadsutveckling i staden. Ett exempel på en text i bilagan som bör få styrande status är: ”Stadens mål är att områdena av riksintresse ska förvaltas så att planerade åtgärder förstärker de värdebärande uttrycken utan att skada dem. Stadens mål är alltså högre än att undvika påtaglig skada.” (sid 14).

Vidare bör för bevarandet av Stockholms egenart särskilt viktiga konkreta riktlinjer formuleras. Som exempel kan nämnas riktlinjer för att bevara Stockholms över många sekler framvuxna siluett där i huvudsak endast kyrktorn och märkesbyggnader tillåts bryta horisontlinjen, att bevara karaktären i stadsdelarna med den klassiska stenstaden och att både av kulturhistoriska och miljömässiga skäl inte riva funktionsdugliga byggnader.

Det anges i texten i riksintressebilagan att staden reviderar ”Stockholms byggnadsordning – ett förhållningssätt till stadens karaktärsdrag” (ingick i översiktsplan 1999) samt att byggnadsordningen är tänkt att bli ett kunskapsunderlag. Byggnadsordningen, i alla fall i den utmärkta tidigare versionen, borde ingå som bilaga i översiktsplanen och få en styrande verkan genom preciserade riktlinjer. Det räcker inte att byggnadsordningen får status enbart som underlag utan krav på tillämpning i genomförandet i fortsatt stadsbyggnad.

Inriktningen mot en hög kvalitet i stadsmiljön bör preciseras i tydliga riktlinjer

Begreppet hög täthet analyseras inte närmare i översiktsplanen. En relativt hög täthet är naturligtvis angelägen för att få underlag för god närservice och attraktiv kollektivtrafik som minskar bilberoendet. Det finns dock en gräns för tätheten där exploateringsgraden är tillräckligt hög för att uppnå dessa värden och där ytterligare förtätning inte ökar kvaliteten i dessa avseenden, men däremot leder till lägre kvalitet i andra avseenden.

Det är inte acceptabelt med en täthet så hög att resultatet blir en sämre stadsmiljö till följd av minskat dagsljus och solinfall i lägenheterna, minskat solljus på gårdar och gator och otillräckliga lektytor, parker och grönytor i strid med PBL 2 kap 2-7 §§ samt BBR:s regler 6:322 och 6:323. Trots att hög kvalitet i stadsmiljön hela tiden lyfts fram som ett mål i texten i översiktsplanen saknas diskussion och analys av de motstående intressen som krav på hög exploatering respektive behov av rymd och friytor innebär. Än mindre innehåller planen riktlinjer för denna avvägning. Hänvisning sker till rapporten ”Grönare Stockholm” som i likhet med översiktsplanen är ordrik men i hög grad saknar konkretion.

I översiktsplanen betonas vikten av samutnyttjande av park-, lek- och idrottsytor i täta stadsdelar som en lösning för att hantera det minskade utrymmet för friytor. Ett exempel på en sådan samutnyttjad yta i dagens Stockholm är Gustav Adolfsparken med närliggande bostäder och skolor där grönytor och gångar, trots en nyligen genomförd ambitiös upprustning, under större delen av året är oacceptabelt nedslitna till följd av det höga utnyttjandet. Ett särskilt anmärkningsvärt exempel på försummelse av viktiga stadsmiljövärden i vissa av dagens nya täta bostadsområden är de s.k. Berghusen på Liljeholmen där bostadshusen är placerade cirka en och en halv meter från en hög bergvägg och där artificiell belysning föreslagits för att kompensera bristen på dagsljus.

Det finns inte några genvägar när det gäller behovet av rymd för att tillgodose kravet på ljus och sol i bostäder, gårds- och gaturum eller när det gäller behovet av parktytor av olika slag –

fickparker, lekparker, kvartersparker och stadsparker. Förutom krav på kvalitet på friytorna krävs också tillräckligt stora arealer i förhållande till antalet nyttjare.

SBF anser därför att det i översiktsplanen behövs konkreta riktlinjer för att motverka alltför hög exploatering med hänsyn till kraven på dagsljus och sol inne i bostäderna och i utemiljön. Vidare bör det finnas riktlinjer för att garantera tillräckligt stora park-, lek- och grönytor både med hänsyn till behovet av rekreation av folkhälsoskäl, inte minst för barnen, och med hänsyn till klimataspekter. SBF framhåller, liksom vid samrådet, att Boverkets utmärkta rekommendationer för parker och grönområden i någon form bör anges som planeringsriktlinjer att utgå ifrån vid bedömningar i de olika enskilda fallen. Utan sådana riktlinjer är risken stor att behovet av friytor ständigt underskattas i jakten på så högt markutnyttjande som möjligt.

Stockholms utveckling måste bedömas i ett regionalt perspektiv

När en stad växer så snabbt som Stockholm måste man höja blicken över kommungränsen och se till hela regionens utveckling. Den kraftiga koncentration av tillväxten till de centrala delarna som vi ser idag strider mot både den gällande regionala utvecklingsplanen, RUF 2010 och det nya förslaget RUF 2050 som nu är under framtagande. Med en spridning av tillväxten inte bara till ytterstaden, med de regionala kärnorna Kista och Skärholmen inom Stockholms kommun, utan också till övriga regionala kärnor i grannkommunerna skulle exploateringsstrycket på innerstaden minska och stadens kulturvärden skulle bättre kunna tas tillvara. Stadsmiljöerna i de yttre kärnorna skulle bli mer attraktiva genom att ökat underlag skapas för god kollektivtrafik, service, attraktiva mötesplatser och kulturevenemang.

Stockholms planer för bostadsbyggnaden fram till 2030 omfattar en mycket stor andel av antalet bostäder som enligt RUF 2050 under samma period bör planeras för hela Stockholms län med alla dess 25 kommuner. SBF anser att Stockholm borde överväga att dela med sig en del av de planerade 140000 bostäderna fram till 2030 till grannkommunerna. Inte minst i regionens miljonprogramområden finns det en stor potential för förtätning, kompletteringar som skulle betyda mycket för att öka intensiteten i stadslivet i dessa områden. En sådan spridning av tillväxten borde också leda till att intresset ökar från byggherrarnas sida för att göra investeringar i bostäder och arbetsplatser i andra lägen än i innerstaden. En positiv följd effekt av en sådan utveckling skulle vidare kunna vara minskad segregation i regionen som helhet.

SBF med flera framförde därför vid samrådet att det regionala perspektivet bör föras in i översiktsplanen. I samrådsredogörelsen anför staden att det regionala perspektivet förstärks i utställningsförslaget. Såvitt SBF kan finna består denna förstärkning, förutom texter om samverkan vad gäller teknisk försörjning, endast av ett par meningar: ”Det behövs en samplanering mellan staden och angränsande kommuner så att bebyggelse och infrastruktur hänger samman” (sid 11) och ”Den starka befolknings- och arbetsplatsutvecklingen kräver ett bra samspel med regionen och länets kommuner” (sid 41). Det saknas således för länets huvudkommun en analys och förslag mot bakgrund av den tydliga inriktningen att utveckla en flerkärnig region enligt den regionala utvecklingsplanen.

SBF hävdar med kraft att det är nödvändigt att Stockholms stad ser fortsatt stadsbyggnad i hela regionens perspektiv. Detta är en avgörande förutsättning för att kunna minska exploateringsstrycket i Stockholm till en rimlig nivå som medger hänsyn till stadens kultur-, natur- och övriga stadsmiljövärden, för att kunna utveckla de yttre kärnorna till mera attraktiva livsmiljöer och för att kunna undanta biologiska kärnområden från byggande.

Avslutande reflexion

Under 1800-talet fanns det långtgående planer på att riva Gamla stan. Le Corbusiers planförslag på 1930-talet, som innebar att bebyggelsen på malmarna skulle rivras för att ersättas av storskaliga lamellhus, rönt uppskattning hos många. På 1960-talet revs nästan hela City för att i utvecklingens namn bland annat kunna tillgodose krav på god tillgänglighet med bil jämte erforderliga parkeringshus. Dessa exempel ser vi idag som stora misstag.

Stockholm är nu åter inne i en kraftig byggboom och det rådande mantrat "högt och tätt" har fått ett sådant genomslag att väsentliga kvaliteter i stadsmiljön åsidosätts. Analys saknas av den långsiktiga effekten för Stockholm av att under kort tid bygga så mycket som möjligt till priset av att stadens egenart och kulturvärden skadas och väsentliga stadsmiljökvaliteter åsidosätts.

De historiska exemplen visar att i skeden av snabb utveckling finns det stor risk för fartblindhet och man bör därför alltid fråga sig "på vilket sätt tänker vi fel idag?" I stället för att marschera i takt utan eftertanke är det nödvändigt att genom tydlig vägledning i en väl genomtänkt översiktsplan se till att nedärvda unika kulturvärden tas tillvara och varsamt utvecklas vid alla förändringar. Om vi inte tar tillvara kulturarvet som vittnar om stadens historiska utveckling sågar vi av den gren vi sitter på genom att vi avhänder oss det grundläggande värde i den goda livsmiljön som det innebär att kunna förstå framväxten av sin stad. Framtidens dom kan bli hård!

För Svenska byggnadsvårdsföreningen dag som ovan



Vicki Wenander
Ordförande

Kristina Berglund
Vice ordförande

Svenska byggnadsvårdsföreningen grundades 1975 och är en oberoende icke vinstdrivande, ideell förening med cirka 6000 medlemmar. Föreningen är en miljöorganisation vars huvudsakliga ändamål är att sprida och förmedla kunskap om byggnadsvård och sunt byggande, att slå vakt om vårt byggda och gröna kulturarv och nyttja detta som en resurs i stadsutvecklingen samt att främja en god stadsmiljö och god kvalitet i övrigt i nutida stadsplanering.