



Samfundet S:t Erik Stockholm

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
 c.c. helene.lassi@regeringskansliet.se

YTTRANDE
 2018-10-24

Svar på betänkandet *En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering*, (SOU 2018:46), dnr N2018/03415/SPN

Samfundet S:t Erik uppmärksammar särskilt förhållanden i Stockholm där tillväxten av befolkning och ekonomi ofta medför ett intensivt byggande, i synnerhet under perioder av högkonjunktur.

Exploatörerna söker sig ofta till de mest attraktiva lägena. Samfundet finner att utredningen har ett alltför begränsat uppdrag. Direktiven förhindrar utredaren att belysa och diskutera konflikter mellan riksintressen och exploateringsintressen. Detta är olyckligt eftersom exploateringsstrycket är särskilt högt i de mest värdetäta områdena.

Dilemmat med kommunens dubbla roll i stadsbyggnadsprocessen, där kommunen ska vara både sakägare och myndighet som företräder allmänna intressen, behöver lyftas upp och diskuteras.

Samfundet vill betona behovet av att stärka den kommunala myndighetsrollen i stadsbyggandet genom att ange områdesvisa förutsättningar för exploatering innan uppgörelser sker med exploatörer. Sådana områdesvisa förutsättningar bör utgöra fördjupningar av översiktsplanen så att möjligheten garanteras för medborgare, experter och andra att kunna påverka inriktningen genom samråd i tidiga skeden.

Vi har frågat oss hur det kunde bli så här?

Samfundet S:t Erik har tagit del av översiktsplaneutredningens delbetänkande *En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering* (SOU 2018: 46) och vill lämna följande kommentarer som huvudsakligen baseras på våra erfarenheter av planeringen i Stockholm. Vi följer Stadens planering kontinuerligt och besvarar många planremisser varje år. Vi har också överklagat detaljplaner till Mark- och miljödomstolen, inklusive detaljplanen för Nobel Center på Blasieholmen. Utgångspunkten för Samfundets engagemang sedan mer än hundra år har varit och är omsorg om Stockholms bebyggelseutveckling framför allt med avseende på kulturhistoriska, stadsmiljömässiga, sociala, estetiska och naturrelaterade kvaliteter och värden.

Under det senaste året har vi därutöver bland annat granskat Stadens förslag till översiktsplan, dels genomfört en egen analys av plan- och beslutsprocessen för tre olika stadsbyggnadsärenden som svarade mot ambitionen i den då gällande översiktsplanen och tematiska tillägg till denna. De tre exemplen var Astoria, ett omdiskuterat förslag att delvis riva ett bostadshus från 1870-talet på Nybrogatan på Östermalm för att istället bygga nytt för kommersiella verksamheter, Gallerian vid Hamngatan som exempel på ett Cityförnyelseprojekt i mycket centralt läge samt bostadsbebyggelse på Liljeholmskajen, ett av de utvecklingsområden som pekades ut i den då gällande översiktsplanen. De två planärendena i innerstaden mötte stark och sakligt grundad kritik från framför allt kulturmiljövårdande instanser under remisskedena men godtogs trots detta av både kommunledning och länsstyrelse. I bostadsprojektet uppmärksammades bristen på basala kvaliteter som dagsljus och friytor alldeles för sent under beslutsprocessen. Alla tre ärendena resulterade i projekt med stora kvalitetsbrister.

Förutsättningarna för värdeskapande stadsutveckling behöver utvecklas stadsdelsvis

Analysen resulterade i slutsatsen att i en så snabbt växande storstad med så rik historia och särpräglad natur som i Stockholm är det nödvändigt att ha en tydlig och välgrundad utvecklingsidé för varje

enskild stadsdel. Staden behöver klargöra och motivera sina prioriteringar inför de förhandlingar som kommer att ske vid den fortsatta stadsutvecklingen. Planeringen behöver utvecklas genom att

- Göra principiella avvägningar mellan motstående intressen på områdesnivå och utifrån en helhetssyn som befrämjar en attraktiv stadsmiljö, skydd och förstärkning av natur- och kulturvärden samt en god helhetsverkan. Detta förenklar ställningstagandet till konkreta projektförslag vid efterföljande detaljplanering.
- Bedriva planeringsprocessen på ett transparent sätt så att medborgares, experters och andra berördas kunskap kan tas tillvara och påverka inriktningen av planerade förändringar innan förutsättningarna läses i olika uppgörelser.
- Lägga fast tydliga riktlinjer för markanvändningen och bebyggelsens utveckling och bevarande i form av tematiska och geografiska fördjupningar av översiktsplanen.
- Säkerställa att översiktsplanen med fördjupningar som Stockholms byggnadsordning, liksom miljömål, lagkrav och Boverkets byggregler efterlevs i detaljplaneringen.
- Se till att detaljplaner förses med bestämmelser för utformningen så att viktiga intentioner beaktas i den senare bygglovsprövningen.

Med en sådan framförhållning i planeringen på områdesnivå, effektiviseras plan- och beslutsprocesser genom vägledande riktlinjer, hanteringen underlättas för aktörer som vill förvärva mark och bygga, riskerna minskar för konflikter och förgävesplanering och utrymmet blir större för de politiska partierna att hävda sina profilfrågor. Därmed stärks förutsättningarna för värdeskapande stadsutveckling.

Vårt arbete har redovisats i rapporten *Hur kunde det bli så här?* Rapporten skickas bifogat i PDF-format samt separat med reguljär post i pappersformat men finns även för nedladdning: https://drive.google.com/file/d/1g02BEqY-gRymnTa6vq_X9NVxUwsQ29jE/view.

Översiktsplaneutredningens betänkande är alltför begränsat

Vi förstår utredningens ambitioner att framför allt underlätta planering för ett angeläget bostadsbyggande, noterar dess syn på reformbehov utifrån de tre nyckelbegreppen kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked och vi ställer oss bakom utredningens förslag som syftar till att förtydliga och effektivisera **statens medverkan** i översiktsplaneprocessen.

Enligt direktiven ska utredningen emellertid inte lägga förslag om **riksintressesystemet**. Det finner vi olyckligt. I Stockholm står ofta konflikter mellan kraftfulla exploateringsintressen och riksintressanta bevarandeintressen i fokus för stadsplaneringen. De värdeäta och riksintressanta miljöerna attraherar. Många av de senaste årens långdragna och konfliktfyllda planärenden har varit tydligt relaterade till stadsmiljöer av riksintresse för kulturmiljövården. Den starka tillväxten av befolkning och ekonomi i kombination med politiska strävanden efter täthet och energieffektivitet, samt ambitionen att låta exploatörerna ta ett större ansvar för att initiera och driva planeringsarbetet enligt den s.k. Stockholmsmodellen för markanvisningar har inneburit att många fastighetsinvesteringar har koncentrerats till de mest centrala och attraktiva lägen i inte minst innerstaden och områdena strax utanför tullarna. Det är också i dessa områden som det finns en stark koncentration av miljöer av riksintresse för kulturmiljövården liksom områden med mycket stora naturvärden som stadens vattenrum och Nationalstadsparken. Ur ett stockholmsperspektiv framstår därför både översiktsplaneutredningens uppdrag och dess förslag som alltför begränsade.

Översiktsplaneutredningen diskuterar överhuvudtaget inte **den politiska legitimiteten** och inte heller den viktiga relationen mellan kommunens planering och civilsamhället i form av medborgare, kunskapsorganisationer, ideella föreningar, media och andra. Inte heller diskuteras **relationen mellan exploatör och kommun**. Det ser vi som en olycklig begränsning.

Vår studie har visat att avtal i tidiga skeden mellan Staden och exploatören i praktiken fungerat som låsningar och inte gett tillräckligt utrymme för delaktighet och påverkan på planprocesserna.

Detta har i sin tur undergrävt möjligheten till problemlösning och leveransförmåga eftersom de motsättningar som uppstår under processen blir svårare att lösa. Allmänhetens protester har ökat efterhand. Processerna har vare sig blivit kontinuerliga, visat prov på god tillämpning av lagstiftning eller inneburit att tydliga besked kunnat lämnas.

I vår kritiska analys av de tre studerade exemplen på planärenden har vi således kunnat konstatera att tidiga överenskommelser mellan Stadens företrädare och exploatörerna inneburit att grundläggande förutsättningar för exploateringen bestämts utan offentlig diskussion och utanför planprocessen. Projekten drevs med samma inriktning oavsett politisk majoritet. Planprocessen blev mer av en administrativ rutin än den konflikthanterande och problemlösande process som den är avsedd att vara. Projekten drevs var för sig utan att relateras till någon övergripande planering för respektive stadsdel eller dess närområde. Det innebär att prövning av frågor som blev avgörande för projektets kvalitet kom till stånd för sent och på en alltför detaljerad nivå. Processerna blev också utdragna i tiden. I praktiken räckte varken översiktsplanen med sina tillägg eller andra vägledande dokument till som styrinstrument i de inledande skedena.

Kommunen bör ange planeringsförutsättningar på stadsdelsnivå som del av översiktsplanen

Den översiktsplan som nu gäller i Stockholms stad har blivit än mer generaliserad och exploateringsvänlig än den tidigare. Staden har modifierat sin markanvisningspolicy och arbetar oftare med områdesprogram och andra underlag innan överenskommelse träffas med exploatörerna. Detta är dock inte något som ingår i den lagstadgade planprocessen. Det borde det göra. Dessutom behövs insatser för att se till att riktlinjer i form av tillägg och fördjupningar av översiktsplanen efterlevs. Vi menar, i motsats till översiktsplaneutredningen, att det bör ställas krav på områdesvisa fördjupningar av översiktsplanen – med tydliga och konkreta riktlinjer för hänsynstagande till exempelvis kulturhistoriska, stadsmiljörelaterade och naturmiljövärden – i de geografiska områden där exploatering eftersträvas eller där det finns ett starkt exploateringstryck.

Översiktsplaneutredningen uppmärksammar i första hand frågor som kan bidra till att snabba på och förenkla planläggningsprocessen genom ett smidigare samspel mellan statliga och kommunala aktörer och med hjälp av digitaliserat planeringsunderlag, planredovisningar och rutiner för kommunikation. Det är utmärkt. Men vi ser en fara i att ekonomiska intressen tar överhanden och att de kvalitativa värdena sätts på undantag. Att underlätta bostadsbyggande är vällovligt men inte tillräckligt som motiv för att effektivisera planprocessen. Det behövs också tydligare krav och verktyg som underlättar för företrädarna för allmänna intressen att kunna hävda dessa i de ofta tuffa förhandlingar som är en naturlig del av processen.

Stadsbyggnadsnämndens myndighetsroll behöver stärkas

Både kommunerna och staten har dubbla roller – de ska både företräda allmänna intressen och se till de egna sakägarintressena. I Stockholm har vi sett att Stadens hantering av ägarintressena via exploateringsnämnden dominerat över stadsbyggnadsnämndens prövning i kraft av sin myndighetsroll. Detta är oacceptabelt. Vi ser inte att detta dilemma hanteras av översiktsplaneutredningen.

För Samfundet S:t Erik

Monica Andersson
Ordförande

Susanne Ingo
Vice ordförande