

Handläggare
Henrik Nerlund
Telefon: 08-50829767**Till**
Kommunstyrelsen

Riktlinjer för markanvisning, KS 2023/1442

Med anledning av kommunstyrelsens remiss av rubricerat ärende vill Skönhetsrådet anföra följande.

Beslut

Skönhetsrådet ställer sig positivt till nya riktlinjer för markanvisning under förutsättning att det framgår tydligt att markanvisningar i huvudsak ska ske sent i detaljplaneprocessen.

Ärendet

Föreliggande ärende innehåller nya riktlinjer för anvisning av stadens mark för bebyggelseändamål. I förslaget beskrivs att markanvisning ska göras i en enhetlig mall genom antingen *Jämförelseförfarande på stadens initiativ*, *Direktanvisning* och *Anbud på pris*. Verkligt nytt i riktlinjerna är inriktningen att ”staden i ökad utsträckning ska markanvisa i senare skeden av detaljplaneprocessen”. Detta är dokumentets mest centrala mening och den bör med än större tydlighet genomsyra riktlinjerna.

Skönhetsrådet ställer sig mycket positivt till en inriktning mot en proaktiv markpolitik där staden återtar planeringsinitiativet och åsidosätter den s.k. Stockholmsmodellen. Detta kräver en större förändring av stadens planeringsprocess som innebär att staden först planerar och sedan säljer/upplåter marken. En sådan ordning har länge efterfrågats från Skönhetsrådets sida. Senast i mars sände rådet en skrivelse till kommunfullmäktige med denna innebörd, se bilaga för mer utförlig argumentation.

Skönhetsrådet anser att staden omedelbart bör ge stadsplaneringen de budgetförutsättningar som en rättvänd planeringsprocess kräver, inte minst genom egen finansiering av erforderlig kompetens i tidigt skede. Detta innebär att staden tar planrisken samtidigt som markvärdesstegring behålls och marken därmed blir värdefullare då den säljs/upplåts. Staden bör också snarast samordna exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret så att dessa kan finna de nya nära samarbetsformer som nyordningen kräver. Rådet vill understryka att en så betydande förändring bör genomföras under en lågkonjunktur som dagens för att kunna ge full utveckling när ekonomin är i ett uppåtgående läge.

Bilaga till yttrande SR 2024/159

Dnr SR 2023/172 2024-02-15

Handläggare Till
Henrik Nerlund Kommunfullmäktige

Stockholms planering bör bli mer sammanhållen

Skönhetsrådet anser att kommunfullmäktige bör inleda ett arbete att förändra Stockholms planeringssystem för att staden bättre ska kunna omsätta översiktsplanens intentioner i praktiken. Ett nytt arbetssätt med plan först – markanvisning sen, ger förutsättningar till en mer sammanhållen planering och förutsättningar för bättre kommunalekonomi eftersom en färdig bygggrätt ger kommunen högre intäkter än oplanerad mark. På detta sätt kan staden använda den nuvarande krisen i byggandet till att skapa färdiga bygggrätter som sedan kan markanvisas när konjunkturen vänder, i likhet med kommuner som Göteborg, Uppsala och Örebro.

Skönhetsrådet fungerar som stadens fristående expertorgan som granskar och yttrar sig över samtliga detaljplaneförslag som produceras i Stockholms stad. Denna roll ger rådet insyn i och överblick över hur staden utvecklas som helhet. I det uppdrag som kommunfullmäktige givit rådet genom dess reglemente ingår att uppmärksamma stadens ledning på effekter av pågående och framtida markanvändning. Föreliggande skrivelse belyser effekterna av stadens nuvarande planeringsprocess, samt innehåller förslag till en förändrad ordning.

Stockholms stad har haft en mycket stark befolkningsutveckling under de senaste decennierna och bristen på bostäder har lett till ett kraftigt byggande. Sedan 2013 styrs Stockholm stads byggande av ett bostadsmål som kommunfullmäktige beslutat. I stadens senaste budgetbeslut har målet reviderats till 140 000 nya bostäder mellan åren 2010 och 2035. Siffran som målet är satt utifrån kommer från en rapport som översiktligt utrett hur stadens markinnehav kan disponeras (Bostadspotential Stockholm). Två tredjedelar av bostadsmålets beting är sedan 2013 års Stockholms- och 2017 års Sverigeförhandlingar inskrivna i bindande avtal med staten för finansiering av de nya tunnelbanor som byggs. Ett högt bostadsmål behöver inte vara ett problem i sig, men om målet åtföljs av en otydlig idé om hur staden ska gestaltas på områdesnivå riskeras starkt fragmentariska miljöer att utvecklas vid sidan av de större

befintliga och kommande utbyggnadsområdena som t.ex. Norra Djurgårdsstaden, Årsta- och Brommafälten. Dessa större stadsutvecklingsområden är relativt sett få och står för en mindre del av det totala byggandet.

Idag initieras huvuddelen av byggandet genom den s.k. Stockholmsmodellen som innebär att staden överläter planeringsinitiativet till fastighets- och byggaktörerna. Istället för att staden planerar sitt markinnehav på områdesnivå förväntas aktörerna komma in med förslag på byggbara platser. Om många aktörer föreslår samma plats får staden bra betalt för marken genom budgivning. När markanvisningen sker skapas förväntansvärden eftersom den som betalar högst pris naturligt vill bygga så många lägenheter som möjligt. Först efter markanvisningen startar detaljplaneringen. Detta sätt att bygga staden var logiskt efter miljonprogrammet eftersom det skapade möjlighet för marknadsdrivna tillägg under en tid då mycket litet annat byggdes och staden sågs som ”färdig”. Idag är dock verkligheten diametralt annorlunda.

Den gällande översiktsplanen från 2018 har fyra utbyggnadsstrategier: *Använd den centrala stadens attraktionskraft, rikta satsningar till fokusområden och samband, möjliggör värdeskapande kompletteringar och tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential*. Skönhetsrådet instämmer i huvudsak med dessa, men anser att de inte fullt ut kan omsättas i praktiken med dagens planeringssystem där staden avhämt sig en stor del av initiativmakten. Rådet ser ett starkt behov av en konkret nivå mellan översiktsplanens strategiska och frimärksplanens lokala. Enligt PBL kan detta avhjälpas genom fördjupade översiktsplaner, planprogram eller större detaljplaner. Rådet vill utöver detta peka på vikten av att på områdesnivå ha en tydligare generell planering med mandat och resurser.

Rådet ser tre huvudsakliga problem som dagens process med kombinationen av ett starkt byggande och frimärksplaner bidrar till:

1. Hur staden ser ut. Stockholm har traditionellt haft en sammanhållen stadsbild, antingen med innerstadens jämna våningshöjd eller ytterstadens lameller med punkthus som accentuerar topografin. Med ett extensivt byggande i en avvikande skala genom många små projekt som sammantaget ger en rörig stadsbild utmanas de kvaliteter som gör Stockholm unikt. Med bättre planering kan de

tillkommande byggnaderna utgöra delar i en helhet istället för att bli en rad av solister.

2. Hur staden används. Frimärksplanerna minskar möjligheterna till att tillvarata befintliga kvaliteter i stads- eller parkrum. Dessutom gör många små förändringar att gestaltade landskap fragmentiseras i onödan. Detta är särskilt tydligt i ytterstaden där parkstråken är inte lika definierade som innerstadens parker. Stora delar av den gröna miljön i staden är medvetet utsparat med ett betydande kulturhistoriskt värde vid sidan av naturvärdena. Med större planeringsgrepp kan informerade avvägningar göras och viktiga parker iordningställas som en del av stadsplaneringen.
3. Hur staden beslutas. Stockholmarna bör få större insyn i hur staden utvecklas långsiktigt. De många små planprocesserna ger låg överblickbarhet för medborgarna och en bild skapas att all obebyggd mark ingår i en planeringsreserv. En process som förklarar större helheter på områdesnivå har förutsättningar att gå snabbare, bli billigare och vara mer solida ur ett demokratiskt perspektiv.

Sedan 2010 har ungefär 75 000 nya bostäder tillkommit i Stockholms stad. Det är en hög byggtakt som är jämförbar med stadens stora utveckling av innerstaden under 1880-talet eller miljonprogrammets tid 1965-1974. De resterande 65 000 bostäder som enligt planerna ska byggas på elva år får inte tryckas fram genom ökad exploatering och ytterligare våningsantal med parkbrist, mörka gator och trånga gårdar som följd. Dagens byggande på Stockholmsmodellens grund bör istället ersättas av ett planeringsdrivet byggande där staden tar initiativet och skapar färdiga generella byggrätter. Rådet har noterat att skrivningar i stadens budget för 2024 pekar i denna riktning, men att de behöver konkretiseras för att kunna göra skillnad.

Med inspiration i tidigare sätt att planera staden kan en ny kostym för Stockholm skapas med generella byggrätter för såväl privata som offentliga aktörer att bebygga. Principen plan först – markanvisning sen, används redan med goda resultat i andra svenska städer med Göteborg, Uppsala och Örebro som tydliga exempel. De strukturella förändringar som behövs för att möta klimatförändringar, bostadsbrist och segregation förutsätter en långsiktig mark- och planeringsstrategi där kommunen har planeringsinitiativet. När kommunen står för det inledande

utrednings- och planarbetet ges marknadens aktörer rätt förutsättningar att bidra. Stockholms unika kvaliteter står på spel – men också stadens möjlighet att klara de stora samhällsutmaningarna.

Stockholms stad har både planmonopol och är en dominerande markägare. Detta innebär att staden kan vara en långsiktig aktör som tar planinitiativet i lågkonjunktur och får betalt när konjunkturen vänt tillbaka. Ett sådant sätt att planera skapar både en sammanhållen stad och förutsättningar för en långsiktigt god kommunalekonomi. Skönhetsrådet vill gärna bidra i en sådan process och, på för staden lämpligt sätt, understödja en mer sammanhållen planering där utgångspunkten är kunskap om Stockholms värden – befintliga och kommande. Skönhetsrådet anser således att kommunfullmäktige bör använda den aktuella krisen i bostadsbyggandet för att förbättra Stockholms planeringsmodell.

Rådet till skydd för Stockholms skönhet

10535 Stockholm
Telefon 08-50829767
Växel 08-50829000
henrik.nerlund@stockholm.se
stockholm.se/skonhetsradet

Digitala signaturer

Detta dokument har signerats digitalt av följande personer

Namn	Datum
Inga Margareta,Varg	2024-08-28
Magnus Henrik Erkki,Nerlund	2024-08-28