

Handläggare
Eriksson Michael
Gjerstad Sofia
Västibacken Tove
Espmark Helena
Hedin Åsa

Datum
2015-11-06

Diarienummer
GSN-2015-2094

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Yttrande över förslag till ny översiktsplan för Uppsala kommun

Förslag till beslut

Gatu- och samhällsmiljönämnden föreslås besluta

att godkänna yttrandet och översända det till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat ut förslag till ny översiktsplan och innerstadsstrategi för Uppsala kommun på samråd till den 15 november 2015.

Syftet med översiktsplanen är en uppdatering av översiktsplanen 2010 med ett förlängt tidsperspektiv till 2050 och med beredskap för högre takt i befolknings- och näringslivsutvecklingen.

Gatu- och samhällsmiljönämnden är positiv till en ny översiktsplan och tillhörande innerstadsstrategi.

De två strukturbilderna, *enkärning* och *flerkärning*, som ska ligga till grund för fortsatt arbete och diskussion om hur kommunen ska få plats med 75 000 till 135 000 nya invånare till år 2050 i stora drag ger en bra grund för detta. Nämnden vill dock lämna följande frågor och synpunkter:

- Användbarheten - till vilken grad ska översiktsplanen vara en vägledning?
- Trafiklösningar, om inte södra station blir verklighet, hur ser en alternativ plan ut?
- Mobility management och ändrade resebeteenden behöver lyftas tydligare
- Behovet av en trafikplan/mobilitetsstrategi för att konkretisera hantering av väginfrastruktur och trafik

- Går det att möta behovet av parker och naturområden med bibehållna rekreativa kvaliteter och utrymme för ekosystemtjänster i en allt tätare stad?
- Ökade driftkostnader i samband med exploatering och anläggande.

Ärendet

Kommunstyrelsen har skickat ut förslag till ny översiktsplan och innerstadsstrategi för Uppsala kommun på samråd till den 15 november 2015.

Syftet med översiktsplanen är en uppdatering av översiktsplanen 2010 med ett förlängt tidsperspektiv till 2050 och med beredskap för högre takt i befolknings- och näringslivsutvecklingen. Den ska redovisa övergripande inriktning för hur olika områden bör utvecklas i ett långsiktigt perspektiv. Till planbeskrivningen hör dels en plankarta som visar hela kommunen, dels en mer detaljerad karta över Uppsala stad. Inriktningarna ska fungera som ett stöd i efterföljande planläggning och beslut.

Då samrådet rör både översiktsplanen och innerstadsstrategin har nämnden valt att dela upp yttrandet för dessa i två separata dokument varav detta hanterar översiktsplanen.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Handläggare
Eriksson Michael
Gjerstad Sofia
Västibacken Tove

Datum
2015-11-09

Diarienummer
GSN-2015-2094

FÖRSLAG
Kommunstyrelsen

Yttrande över förslag till ny översiktsplan för Uppsala kommun

Gatu- och samhällsmiljönämnden är positiv till arbetet med en ny översiktsplan och ambitionen att anlägga ett brett planeringsperspektiv i översiktsplanen med såväl ett globalt, regionalt som lokalt perspektiv. Med tanke på att planperioden sträcker sig ända fram till 2050 är det positivt att förslaget är utformat med olika tänkbara utvecklingsvägar med de två strukturbilderna enkärning och flerkärning. Att planen inbegriper både landsbygdens, tätorternas och stadens utveckling och att den beaktar möjligheten för varje plats- och ortsförutsättningar ser nämnden positivt på. Dock borde det finnas mer detaljer kring utvecklingen av tätorterna, inkluderat kartbilder. Att ett landsbygdsprogram är beslutat att tas fram blir ett bra komplement till den utvecklingen inom översiktsplanen.

Nämnden vill betona vikten av investeringar i infrastruktur som måste till för att klara utvecklingen och där det är många delar som kommunen inte har rådighet över, såsom stationsläge i Bergsbrunna. Nämnden anser att Uppsala faktiskt ska ses som en del av Stockholm-Mälardalsregionen, snarare än som granne. Utifrån det perspektivet är det positivt med ett så tydligt ställningstagande för järnvägen Uppsala- Arlanda- Stockholm.

Nämnden är positiv till att kommunen ska arbeta med strategiskt markförvärv för att ha möjlighet till en god långsiktig planering och rådighet. I takt med att staden tättnar ökar behovet av med natur- och rekreationskvaliteter där stadsborna kan få återhämtning. Markförvärven ska även långsiktigt säkerställa detta.

I många tätorter och på landsbygden är inte kommunen väghållare. Kommunen behöver fundera över hur områden med lågt befolkningsunderlag klarar av att vara väghållare. Det gäller även skötsel av parkmark. När efterfrågan på mer innehållsrika parker ökar så kan det vara svårt för en vägförening att hantera skötseln. Önskemålen om mer kvalitativa parkytor ökar i kransorterna och man framhåller ett rättviseperspektiv. Samarbetet med den statliga väghållaren Trafikverket behöver utvecklas för att alla medborgare med statlig väghållare ska få samma grad av trafiksäkerhet som kommunala, t ex rörande säkring av övergångsställen och hastighetsgränser.

Cykelstrukturen i kommunens tätorter behöver också fungera och det är en utmaning att utveckla arbetet med detta då vi inte har rådighet över statlig väg. Drift av cykelvägar längs det statliga vägnätet är en viktig fråga att hantera inom planperioden.

Översiktsplanen strävar efter att kommunens olika delar ska kopplas samman bättre. I stadens närmaste omland ska ny bostadsbebyggelse endast tillkomma i begränsad omfattning. För bevarandet av åkermark och odlingsbar mark i stadens närhet är detta av stor vikt. Det är viktigt att utveckla arbetet med möjligheter för det hållbara resandet till stadens omland. När vi anlägger och planerar för verksamheter behöver vi stärka kommunikationsmöjligheterna som inte är privatbilar.

Förslaget har i generella ordalag fångat utmaningarna i att skapa en stad för alla och att tillgänglighet ska gälla även för personer med funktionsnedsättning, barn och gamla. Nämnden vill understryka att det i de flesta fall blir både billigare och bättre att i ett tidigt skede i planeringsprocessen lyfta tillgänglighetsfrågorna.

Fyrstegsprincipens grundtankar om ett hållbar resursanvändande i infrastrukturbyggandet och att inte bygga nytt i onödan finns som grundtanke, om än inte explicit uttryckt. Det finns dock anledning att trycka på vikten av steg 1 och 2-åtgärder för en hållbar utveckling och att dessa bör vara inriktningen i planeringen. Det första steget handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka *behovet av transporter och resor* samt *valet av transportsätt*. Steg 2 handlar om att *optimera*, att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.

En generell synpunkt är att översiktsplanen inte bör låsa fast specifika lösningar såsom hyrcykelsystem. Nämnden vill betona vikten av att säkra god mobilitet och att det är viktigt att säkra tillgängligheten till områden, med både kollektivtrafik och cykel, likväl som egen bil i viss utsträckning. Detta även med tanke på teknisk utveckling som kan ge nya och bättre lösningar i framtiden.

En stad som Uppsala är aldrig färdigbyggd och det är en grundläggande aspekt som måste beaktas. I praktiken måste gator, av olika anledningar, kunna stängas av utan att det blir infarkt i trafiksystemet. Det kräver även god insikt och kunskap i trafiksituationen för att kunna ha en framförhållning och kunskap kring när brytpunkterna för belastning av gatunätet kommer, både de kritiska punkter på kort och lång sikt och hur ser det ut fram till dess. Goda analyser behöver göras kontinuerligt.

Gatu- och samhällsmiljönämnden ser sammanfattningsvis stora utmaningar i sin uppgift att *Säkerställa att gatu- och vägnätet klarar förväntade volymer av den tilltänkta utbyggnaden på både kort och lång sikt*. Med en utbyggnad av staden ökar mängden transporter och transportarbetet har hittills inte visat någon märkbar minskning. Med nya energieffektivare fordon finns det risk för att transportarbetet inte heller kommer minska i tillräcklig grad och att trängselproblematiken blir en stor utmaning att hantera i den allt tätare staden.

På motsvarande sett är det en utmaning att *möta behovet av parker och naturområden med bibehållna rekreativa kvaliteter och utrymme för ekosystemtjänster* när tätheten och folkmängden ökar. Fler människor per kvadratmeter medför ett ökat slitage vilket i sin tur leder till att omloppstakten för en gjord investering förkortas.

Nämnden ser vidare även stora utmaningar i nämndens uppgift att *Förvalta och vidareutveckla kommunens gator, torg, parker, naturreservat, friluftsområden och friluftsbad samt att bevaka natur- och vattenvårdsfrågor som inte är övergripande.*

Om mål, temaområden och Uppsalaprinciper för samhällsbyggnad

Översiktsplanen ska ge vägledning för ställningstaganden om stora och viktiga investeringar i till exempel transportinfrastruktur, beroende på hur omvärlden utvecklas. Förslaget till översiktsplan visar på en hög ambition när det gäller att lyfta fram de gröna och blå områdenas funktion och värde men kan behöva förtydligas för att fungera bättre som vägledning vid prioriteringar.

Planen innehåller tolv mål, som alla är nedbrutna med belysande exempel på särskilt viktiga frågor och riktningförändringar. I dagsläget har nämnden vissa svårigheter att utvärdera uppföljningsbarheten i målen. Om meningen är att de så kallade Uppsalaprinciperna ska vara vägledande vid oklarheter eller vid konflikt mellan olika allmänna intressen så är det viktigt att det framgår vilka allmänna intressen som väger tyngre än andra.

Platsspecifika värden tål inte alltid förändringar och bebyggelse tillägg och grönstråk låter sig inte så lätt kombineras med trafikstråk. Principen med noder och stråk fungerar väl för grönstrukturen, där stadsdelsparker, kvartersparker och närnaturområden utgör noder och stråken är gröna stråk som binder dem samman. Däremot kan det bli konflikter om de gröna noderna ska samordnas med noder för andra värden. t.ex. kan kollektivtrafiknoder ge upphov till buller som sänker värdet i den gröna noden eller handelsnoder med ett intensivt folkliv konkurrera ut möjligheten till återhämtning och rekreation i en park. Hänsyn bör tas till att det tar tid att skapa upp vuxna nya park- och grönområden.

När staden förtätas behöver översiktsplanen ta hänsyn till den trängselproblematik och behovet av drift som en förtätning av i första hand de centrala delarna av Uppsala står inför. Det handlar om att staden även fortsättningsvis måste kunna hantera andra skrymmande transporter i form av tunga fordon med behov av utrymme, behov av leveranser till staden såsom byggtrafik och avfallshantering. Men även genomfartstrafik utan målpunkt i Uppsala, farligt gods etc. Utöver att vägnätets bärighet och dimensioner ska möjliggöra transporter av avfall och material, så borde det rimligen även möjliggöra transporter av den tilltänkta ökningen av människor. Detta får inte glömmas bort i en förtätning av staden. Driften blir mer kostsam när staden växer och nämnden ser med viss oro på att det är mycket fokus på högkvalitativt i alla lägen, vilket innebär stora kostnader både nu och i framtidens drift för att upprätthålla det högkvalitativa intrycket. Ett till synes litet exempel i sammanhanget är bortforsling av snö som kan försvåras i en förtätad stad men som är avgörande för framkomligheten.

Det är rätt att i innerstaden prioritera gång och cykel på gåendes villkor. Gatu- och samhällsmiljönämnden vill att fotgängare och deras perspektiv tydligare lyfts i översiktsplanen och inte bara i innerstadsstrategin. Hela resan-perspektivet bör genomsyra kollektivtrafiken och utrymme för cykelparkeringar vid kollektivtrafikbytespunkter bör finnas med.

Det bör även poängteras att det pågår en snabb utveckling inom fordonsindustrin med nya typer av fordon (autonoma fordon) men även nya modeller av cyklar. I målet med hållbar utveckling kommer den framtida utmaningen troligt att vara att klara trängselproblematiken. En översiktsplan med så pass lång planperiod behöver vara öppen för nya tekniker och även nya sätt och behov att röra sig på. För att motverka detta är det nödvändigt med ett framgångsrikt arbete med ändrade beteenden inom ramen för olika mobility management-åtgärder. Arbetet med klimatneutralitet behöver få mer fokus för att det ska få resultat och för att vi ska nå målen behöver detta få en mer central roll i planeringen.

Till Uppsalapriciperna anser nämnden att en princip som ska utgå ifrån ekosystemtjänster bör tilläggas: *Förändringar ska bidra till ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande.*

- Vilka värden finns i den befintliga grönstrukturen och vilka är riskerna om dessa försvinner?
- Vilka ekosystemtjänster kommer att behövas när områdets funktion och förutsättningar förändras?
- Kan värdena kompenseras och i så fall hur och var?

Plankarta och planbeskrivning

Plankarta och planbeskrivningen ska visa hur olika områden i kommunen bör användas och utvecklas nu och på lång sikt. Gatu- och samhällsmiljönämnden uppfattar att det är svårt att följa den röda tråden från målen via Uppsalapriciperna till de avvägningar som har gjorts i plankartan. Det framgår inte heller av materialet vilka prioriteringar av markanvändningen som lett fram till den avvägda plankartan.

Stadsväven

I den beskrivande texten av stadsvävens innehåll saknas stadsodling, något som är och kommer att bli en allt viktigare funktion i takt med medvetenheten om de urbana ekosystemtjänsternas betydelse.

Gatu- och samhällsmiljönämnden antog 2013 en parkplan för Uppsala stad. Viktiga stråk och närnaturområden från den finns också till viss del med i den föreslagna plankartans stadsväv men parker och andra mindre grönområden syns inte i översiktsplanens skala. Det är därför extra viktigt att översiktsplanen är tydlig när det gäller inriktningen för dessa platser. Motivet till urval av vilka parker och närnaturområden som visas på plankartan är också viktigt att lyfta fram. Är det ett rent storlekskriterium, så ska det framgå. Handlar det om parkens betydelse för staden som helhet så bör urvalet omprövas. Exempelvis saknas Stadsträdgården. Det mest renodlade vore dock att inte visa några parker överhuvudtaget, utan låta dem vara en del av stadsväven. Årstaparken och Gränbyparken, bör då som en konsekvens få samma

beteckning som alla andra parker, dvs. vara en del av stadsväven. För en mer ingående beskrivning av inriktningen för stadens viktiga parker bör översiktsplanen hänvisa till Parkplan för Uppsala stad (2013) samt Riktlinjer för Uppsalas parker (2013) samt övriga mer detaljerade strategiska dokument inom sakområdet.

Det gröna och det blåa

En fördjupad översiktsplan för de sydöstra stadsdelarna bör belysa förutsättningarna för och konsekvenserna av att naturmarken mellan naturreservatsgränsen för norra Lunsen och befintlig bebyggelse tas i anspråk, bland annat med hänseende på markvatten.

Transportinfrastruktur

I takt med att befolkningen ökar och staden blir tätare kommer också trafiken att öka. Översiktsplanen har en ambitiös ansats för att minska andelen biltrafik för att i stället öka andelen kollektivtrafik, gång och cykel i det totala resandet. Det finns en risk med att trafiken kommer att öka i absoluta tal. Mot den bakgrunden bör det finnas beredskap för att hantera nya och oönskade trafikströmmar. Exempelvis är det inte osannolikt att biltrafiken kan skapa sig en egen västlänk i förlängningen av Lurbovägen för att nå väg 55 i höjd med Skärfälten.

Resonemanget kring pendlarparkeringar borde utvecklas och analyseras var det påverkar det hållbara resandet på bästa sätt och fyller störst behov.

Nämnden skulle gärna kunna följa det resonemang som ligger bakom styrmedelsupptrappningen och hur olika vägar ska hanteras. Även om andelen bilar sjunker så ökar troligtvis antalet och vad får det för effekt på miljön, på slitage etc. Vore intressant att veta det faktiska antalet av den färdmedelsandel som antas finnas med de olika styrmedlen, för att faktiskt kunna se påverkan på systemet och samhällsmiljön, utsläpp och driftskostnader etc och inte bara andelsförändring.

HÅLLBARHETSBEDÖMNING

Enligt hållbarhetsbedömningen är risken för negativ påverkan på existerande värden i staden stor. Mot detta ställs att det är positivt att Uppsala behåller sin karaktär av staden på slätten. Översiktsplanen tar tydligt ställning mot en expansion ut på slätten. Man kan fråga sig vad som bör väga tyngre, å ena sidan en stad med utrymme för attraktiva boendemiljöer och plats för urbana ekosystemtjänster, å andra sidan bevarande av Uppsalas karaktär av staden på slätten och ekosystemen utanför staden. Vikten av att klara balansen när kostnaden av förtätningen blir större än vinsten av att växa inåt kan inte nog understrykas, särskilt som utbyggnadstakten är hög.

Gatu- och samhällsmiljönämnden efterlyser mer beskrivning om hur grupper som saknar starka företrädare ska uppmärksammas. Var finns konsekvensbeskrivningar för grupper med särskilda behov och ofta svagare röster, dvs. oftast barn och äldre. 8-80 perspektivet, det som är bra för de under 8 och över 80 är bra för alla.

GENOMFÖRANDE

Ett genomförande av planens intentioner kommer att medföra höga ekonomiska kostnader. Kommunens investeringsutrymme är begränsat så en fortsatt kvalitativ utbyggnad förutsätter att det sker en fördelning av exploateringskostnaderna och att det finns tydliga riktlinjer för vilka exploateringsvillkor som ska gälla. Det går heller inte att bortse från den påverkan som kommunala investeringar får på driftbudgeten i form av räntor och avskrivningskostnader.

Samtidigt som investeringsbehovet ökar i takt med stadens tillväxt ökar också behovet av en mer intensiv skötsel och fortlöpande underhåll. Ett ökande slitage uppstår när allt fler människor samsas om de allmänna ytorna. Ett ökat krav på allmän plats med hög skötselnivå följer även med när kravet på stadsmässighet flyttas allt längre ut från den befintliga stadskärnan och delar av staden som nu är verksamhetsområden, omvandlas till blandstad. Att den kommunala driftbudgeten är anpassad till de nya förhållandena och tillåts växa i takt med stadens utbyggnad är en förutsättning för att de investeringar som görs i allmän plats ska vara långsiktigt hållbara. Nya investeringar bör konsekvensbeskrivas när det gäller driftkostnad.

Då detaljeringsgraden i denna översiktsplan för infrastruktur inte är på samma nivå som föregående vill Gatu- och samhällsmiljönämnden peka på vikten av att en trafikplan/mobilitetsstrategi el dylikt tas fram snarast för att hantera mer detaljer och som ger en mer konkret vägledning i dessa frågor i det dagliga arbetet på förvaltningarna.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Johan Lundqvist
Ordförande

Sara Östberg
Sekreterare