



Datum
2018-04-11
Vår referens
Mikael Kylsäter
Strateg
mikael.kylsater@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048) STK-2017-1609

Sammanfattning

På uppdrag av kommunstyrelsen (STK-2015-386) har stadsbyggnadsnämnden utarbetat ett förslag till planprogram för Stadionområdet (Pp 2048). Planprogrammet utgår ifrån översiktsplanens inriktningar och visar på hur Stadionområdet kan utvecklas gällande ny bebyggelse, grönstruktur och trafik. Planprogrammet utgår ifrån att Malmö Stadion rivs och föreslår en utbyggnad på området i tre etapper med bland annat idrottsgrundskola, tillbyggnad av Annebergsskolan, multihall, friidrottsarena, simarena, kombinerad is- och bowlinghall samt konceptbostäder. Utbyggnaden förväntas pågå till 2029. Kommunstyrelsen har nu att ta ställning till om planprogrammet ska godkännas och överlämnas till kommunfullmäktige för antagande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige antar de övergripande inriktningarna i planprogram för Stadionområdet (Pp 2048).
2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med berörda nämnder, genomföra en 5-steps analys enligt Modellen för investeringsstyrning i Malmö stad av omvandlingen av Stadionområdet som ett fördjupat beslutsunderlag innan kommunfullmäktige fattar beslut om vilka kommunala investeringar som ska göras på Stadionområdet.

Beslutsunderlag

- Planprogram för Stadionområdet
- Särskilt yttrande (SD) stadsbyggnadsnämnden 2017-06-22
- Särskilt yttrande (V) stadsbyggnadsnämnden 2017-06-22
- Trafikutredning
- Samrådsredogörelse
- Tjänsteskrivelse
- Särskilt yttrande (V) stadsbyggnadsnämnden 2017-12-15
- Reservation (SD) stadsbyggnadsnämnden 2017-12-15

- Reservation (L) och (M) stadsbyggnadsnämnden 2017-12-15
- Stadsbyggnadsnämndens beslut 2017-12-15 § 461
- Reservation (M) och (L) stadsbyggnadsnämnden 2017-06-22
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 180423 Planprogram för Stadionområdet

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-04-23

Kommunstyrelsen 2018-05-02

Kommunfullmäktige 2018-05-31

Beslutet skickas till

Stadsbyggnadsnämnden

Ärendet

Den 1 april 2015 (STK-2015-386) beslutade kommunstyrelsen att ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta ett planprogram för Stadionområdet. Enligt beslutet skulle planprogrammet utformas utifrån förutsättningarna att Malmö Stadion rivs och att Simhallsbadet (tidigare Aq-va-kul) beräknas vara i drift fram till 2029. Stadsbyggnadsnämnden har utarbetat ett förslag till planprogram som varit ute på samråd och som nu presenteras för kommunstyrelsen för att slutgiltigt antas av kommunfullmäktige.

Stadionområdet har varit föremål för flera utredningar under årens lopp. Uppförandet av Swedbank Stadion 2009 var den senaste stora förändringen som skedde på området. Sedan dess har fritidsnämnden utrett områdets framtida användning (STK-2013-949). Utifrån fritidsnämndens utredning fick stadskontoret i uppdrag att leda det fortsatta utredningsarbetet tillsammans med fritidsförvaltningen, stadsbyggnadskontoret, serviceförvaltningen, fastighetskontoret och gatukontoret. Detta utredningsarbete resulterade i ett antal rapporter som fokuserade på olika delar av Stadionområdets framtid, såsom själva Stadionbyggnaden, möjligheter till bostadsbyggande på området och ekonomiska konsekvenser. Dessa utredningar låg till grund för kommunstyrelsens beslut om att ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta ett planprogram (STK-2015-386).

Stadsbyggnadsnämnden godkände planprogrammet och beslutade att överlämna det till kommunfullmäktige den 15 december 2017. Vid nämndsbehandlingen reserverade sig liberalerna, moderaterna och sverigedemokraterna mot beslutet. Vänsterpartiet lämnade in ett särskilt yttrande. Liberalerna och moderaterna vill se att rivningen av stadion och byggandet av simarenan tidigareläggs jämfört med planprogrammets förslag, att byggnaderna för konceptbostäder blir högre och att man ser över trafiklösningen i området. Sverigedemokraterna delar de borgerliga partiernas syn. Vänsterpartiet anser att Västra stadionparken ej bör bebyggas, utan sparas för rekreativa ändamål.

Planprogrammets innehåll

Planprogrammet är utarbetat utifrån en värdebaserad stadsutvecklingsmodell med fem övergripande värden; identitet, människan, bebyggelse, grönt och rörelse. Planprogrammet anger ett antal prioriteringar, strategier och strategiska projekt som kan genomföras för att utveckla dessa värden.

Den övergripande visionen för Stadionområdet formuleras på följande sätt i planprogrammet; ”Visionen är en stadsdel för idrott och utbildning. Stadionområdet erbjuder med sitt innehåll och centrala läge i staden en unik möjlighet att utvecklas som Malmös främsta område för idrott, utbildning, evenemang och hälsa. Planförslaget innebär att nya funktioner för idrott och utbildning tillförs. De gröna kvaliteterna och sambanden utvecklas och stärks. Området görs också mer tillgängligt för malmöborna med trygga rörelsestråk och nya mötesplatser.”

Planprogrammet föreslår följande ny- och tillbyggnader på Stadionområdet:

- Etapp 1 (2020–2021):
 - Sporthall (till skol- och föreningsidrott)
 - Klättervägg (kombineras med sporthall eller multihall)
 - Malmö idrottsgrundskola (utbyggnad från 235 till 540 elever)
 - Matsal Malmö idrottsgymnasium (kombineras med idrottsgrundskola)
 - Annebergsskolan (utbyggnad från 238 till 630 elever). Servicenämnden har vid sammanträde 30 januari 2018 beslutat att ansöka om objektsgodkännande för *Investering och rivning av den befintliga Annebergsskolan och uppförande av ny grundskola*. Ärendet behandlades av kommunstyrelsen den 4 april och kommer behandlas av kommunfullmäktige den 26 april 2018.
- Etapp 2 (2022):
 - Multihall med fullstor fotbollshall
 - Gymnastikhall
 - Konceptboende (kombineras med multihall)
- Etapp 3 (2026–2029):
 - Ishall (på Kombihallens yta)
 - Bowlinghall med café (kan kombineras med ishall)
 - Simarena
 - Friidrottsanläggning
 - Konceptboende (kan kombineras med simarena)
 - Bostäder (Inredningsarkitekten 1)

Sammantaget motsvarar den föreslagna ny- och tillbyggnationen ca 75 000 kvm.

Remissinstansernas synpunkter

Flertalet remissinstanser uttrycker sig positivt om planprogrammets övergripande inriktningar. Man betonar att Stadionområdet är ett unikt område för idrott och rekreation och uppskattar därför att planprogrammet föreslår att dessa värden ska förstärkas och utvecklas. Flera remissinstanser är även positiva till den värdebaserade stadsutvecklingsmodellen som använts vid framtagandet av programmet då den synliggör vad man vill uppnå med området på ett bra sätt. Flera instanser är även positiva till att folkliv och rörelse betonas i planprogrammet då man tror att det kan ge ökad trygghet på området.

Remissinstanserna riktar dock även kritik mot planprogrammet. Flera remissinstanser anser att Stadionområdets gröna kvalitéer behöver synliggöras mer i programmet. Miljönämnden efterfrågar exempelvis en tydligare strategi för hur grönskan på området ska utvecklas. Man påpekar att grönska förutom rekreativvärdena även kan bidra med värdefulla

ekosystemtjänster såsom dagvattenhantering och temperaturminskning vid värmeböljor. Servicenämnden önskar att trädens värde för området lyfts fram och att de gröna kopplingarna till Pildammsparken i norr och Ärtholmen i söder utvecklas.

Samnyttjande är en annan fråga som flera remissinstanser yttrar sig kring. Överlag är man positiv till samnyttjande av exempelvis skolgårdar och parker som ett smart sätt att använda stadens begränsade grönytor. Men man uttrycker även farhågor för hur det ska lösas i praktiken. Förskolenämnden anser exempelvis att driftsfrågor kopplade till samnyttjande måste lösas på ett principiellt plan och i ett tidigt skede. Samnyttjande innebär ökade driftskostnader vilka man anser att förskolan inte ska bära ensamma.

Även andra ekonomiska aspekter av planprogrammet tilldrar sig kritik från remissinstanserna. Tekniska nämnden anser exempelvis att de övergripande ekonomiska konsekvenserna av ett genomförande av planprogrammet bör beskrivas på ett tydligare sätt, både gällande investerings- och driftskostnader.

Några remissinstanser riktar även kritik mot den tidsplan för genomförande som presenteras i planprogrammet. Servicenämnden anser att beslutet om att riva stadion bör tidigareläggas. I planprogrammet anges att beslut behöver tas senast 2025, men servicenämnden anser att detta bör ske tidigare för att ge mer tid för utredning av framtida byggnader och funktioner på området. Även förskolenämnden ställer sig kritiska till att rivningen av stadion inte sker tidigare, då man anser att det inte är ekonomiskt försvarbart att hålla liv i stadion i tio år till.

Stadskontorets synpunkter

Övergripande synpunkter

Planprogrammet visar på ett bra sätt hur Stadionområdet kan utvecklas för att stärka områdets karaktär med fokus på idrott, utbildning, rekreation och gröna miljöer. Planprogrammet bygger därmed vidare på de unika kvalitéer som området har idag. Förslaget ger både elit- och motionsidrotten bättre förutsättningar för sin verksamhet samt stärker utbildningsmöjligheterna på området genom utbyggnad av idrottsgrundskolan. Dessutom ges ett flertal förslag på hur rörelse och folkliv kan utvecklas för att området ska upplevas som tryggare.

Den värdebaserade stadsutvecklingsmodell som använts för att utarbeta planprogrammet visar på ett tydligt sätt vilka värden som är viktiga för området och hur de kan stärkas genom konkreta projekt. Modellen synliggör på så sätt kopplingen mellan det abstrakta och det konkreta genom att visa hur konkreta förändringar i den fysiska miljön kan bidra till att uppnå övergripande värden.

Även de metoder för medborgardialog som har testats under arbetet med planprogrammet är intressanta och väl värda att arbeta vidare med. Att involvera medborgare och andra intressenter i ett tidigt skede på det sätt man gjort i denna process är sannolikt viktigt för att möjliggöra ett verkligt inflytande samt att skapa förståelse och förankring för kommande förändringar.

Modell för investeringsstyrning i Malmö stad

Den 7 februari 2018 godkände kommunstyrelsen förslag till Modell för investeringsstyrning i Malmö stad. Ärendet kommer att behandlas av kommunfullmäktige. Framtagandet av modellen gjordes efter uppdrag från kommunfullmäktige i budget för 2016. Behovet av en tydligare styrning av stadens samlade investeringar har blivit större i takt med att investeringarna ökat som

en konsekvens av den kraftiga befolkningsökningen. Då de totala investeringsbehoven blir större höjs kraven på prioriteringar och långsiktig planering. Modellen för investeringsstyrning är tänkt att fylla detta behov genom att utveckla styrformer och en gemensam analysmodell för den samlade investeringsverksamheten i staden.

I Modellen för investeringsstyrning delas stadens investeringar in i följande tre huvudgrupper:

1. Strategiska investeringar är framtidsriktade större investeringar (utöver befolkningsutveckling). Exempel på strategiska investeringar är Malmö Live, större infrastruktursatsningar och större fritids- och sportanläggningar.
2. Behovsstyrda investeringar utifrån den demografiska utvecklingen omfattar i första hand bostäder, skolor, förskolor, äldreboenden, kultur, idrottsanläggningar och viss infrastruktur. En stor del av dessa investeringar sker inom ramen för exploateringsverksamheten och har en tydlig koppling till befolkningsutvecklingen.
3. Reinvesteringar i anläggningar och utrustning för att säkerställa funktionen och bevara värdet på stadens anläggningar och byggnader.

Dessa samlade investeringar måste rymmas inom stadens långsiktiga finansiella utrymme som beräknas utifrån de finansiella mål som fastställts i kommunfullmäktiges budget. Utrymmet för investeringar beräknas utifrån avskrivningar, resultat, försäljningsinkomster och investeringsbidrag. Därutöver kan kommunen lånefinansiera till investeringar.

En viktig del i förslaget till Modell för investeringsstyrning är beslutsgrindar där man säkrar att underlaget är tillräckligt genomarbetat och mångsidigt belyst för att göra rätt val och för att effektivt driva processen framåt till nästa fas. Det är kommunfullmäktige eller den nämnd som ger uppdrag till utredning eller till annan process som beslutar att grindbeslut och analys utifrån 5-steps modellen ska tillämpas i det aktuella ärendet. Vid grindbeslut avgörs hur processen ska föras vidare och hur underlaget ska belysas vid nästa beslutsgrind.

Grindbeslut i planeringsprocessen ger möjlighet till reflektion, genomlysning, prövning och prioritering. Grindbeslut och analys utifrån 5-steps modellen bör genomföras i den tidiga planeringsfasen för större enskilda projekt eller för en sammanhängande grupp av projekt.

5-steps modellen är den analysmetod som ska användas för att komplettera beslutsunderlaget med en strukturerad analys inför ett grindbeslut. Analyserna blir viktiga underlag till prioritering mellan de investeringar som ingår i portföljen samtidigt som det blir underlag för beslut om att gå vidare till nästa fas. Analysen sker på ett likartat sätt med fokus på hur den bidrar till att uppfylla kommunens strategiska riktning och på vilket sätt den bidrar till ett hållbart Malmö. Analysen beskriver även vilka medaktörer som är involverade och hur de bidrar till investeringen. Dessutom beskrivs den påverkan som investeringen har på den kommunala ekonomin. Analyserna kan ha olika detaljeringsgrad beroende på i vilken fas de genomförs. Analyserna blir säkrare desto närmare man kommer beslut om genomförande. Som namnet antyder består analysmodellen av fem olika komponenter; strategier, nyttor, marknad och genomförbarhet, ekonomi och volymer samt ledning och politik (styrning).

Genom att tillämpa 5-steps modellen blir beslutsunderlagen enhetliga vilket tryggar att inga aspekter som behövs för ett komplett underlag saknas. Vidare blir det enklare att prioritera mellan olika investeringar om de presenterats i en enhetlig beskrivning.

Ekonomiska konsekvenser av planprogrammets förslag för Stadionområdet

Planprogrammets förslag innebär sammantaget mycket omfattande ny- och tillbyggnation på Stadionområdet, vilket medför stora ekonomiska konsekvenser för Malmö stad. Som nämndes ovan har Stadionområdet varit föremål för utredningar vid flera tillfällen tidigare. Inför kommunstyrelsens beslut att ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta föreliggande planprogram (STK-2015-386) togs bland annat en ekonomisk konsekvensbedömning fram. I den uppskattas de totala investeringskostnaderna till 1226 mkr och den totala årshyran till 107,6 mkr.

I föreliggande planprogram berörs de ekonomiska konsekvenserna endast översiktligt. På sidan 27 anges att förslagen innebär ett mer resurseffektivt markutnyttjande, att de nya byggnaderna innebär stora kommunala investeringar samt att de nya anläggningarna medför högre driftskostnader samtidigt som driftskostnaderna för Malmö Stadion försvinner. I planprogrammet anges dock inga belopp på förväntade investerings- och driftskostnader för att genomföra de förändringar som föreslås.

Omvandlingen av Stadionområdet utgör av allt att döma delvis en strategisk investering eftersom förslagen i planprogrammet innebär stora ekonomiska investeringar som sannolikt inte rymms inom berörda nämnders ordinarie investeringsram. Dessutom syftar förslagen till att tillföra nya funktioner som stärker stadens infrastruktur gällande idrott och rekreation. Det huvudsakliga syftet med omvandlingen av Stadionområdet enligt planprogrammet är inte att reinvestera för att bibehålla funktionen i anläggningar och utrustning. Att ge en växande befolkning möjlighet till rekreation och en aktiv fritid är dock en av de övergripande målsättningarna med planprogrammet. Utifrån klassificeringen ovan torde således planprogrammets förslag medföra både strategiska investeringar och behovsstyrda investeringar. Utan en mer detaljerad ekonomisk konsekvensbeskrivning är det dock svårt att säkert avgöra.

Analysen utifrån den värdebaserade stadsutvecklingsmodellen som presenteras i planprogrammet ger en god bild av vad man vill uppnå med omvandlingen av Stadionområdet och vilka nyttor som ett genomförande kan ge staden. Som nämndes ovan beskrivs dock inte de ekonomiska konsekvenserna av planprogrammets förslag på ett utförligt sätt.

Förslag på fortsatt arbete: Genomföra en 5-steps analys av omvandlingen av Stadionområdet

För att ge kommunfullmäktige ett mer heltäckande beslutsunderlag i ett ärende som medför stora kommunala investeringar föreslår stadskontoret att en 5-steps analys enligt Modellen för investeringsstyrning i Malmö stad genomförs innan kommunfullmäktige fattar beslut om vilka kommunala investeringar som ska göras på Stadionområdet. Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen får i uppdrag att leda arbetet med 5-steps analysen och att den genomförs i samråd med berörda nämnder.

Ansvariga

Jan Haak Planeringsdirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör