



Datum
2019-03-29
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 6048). 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.

Vid sitt sammanträde den 31 maj 2018 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet för att få belyst de ekonomiska konsekvenserna för Malmö stad innan planprogrammet föreläggs fullmäktige för antagande. Stadsbyggnadskontoret har i samråd med fastighets- och gatukontoret, fritidsförvaltningen och serviceförvaltningen utarbetat en ekonomisk konsekvensbeskrivning som nu bifogas planprogrammet. Kommunstyrelsen har nu att ta ställning till om planprogrammet med den ekonomiska konsekvensbeskrivningen ska godkännas och överlämnas till kommunfullmäktige för godkännande.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048).
2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att, i samråd med berörda nämnder, utarbeta ett förslag på plan för samlad återrapportering och strategiska beslut gällande inriktningen av Planprogrammet för Stadionområdet (Pp 6048) i enlighet med Modellen för investeringsstyrning i Malmö stad.

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
- Förslag till beslut §291 KS AU 180423 med muntlig reservation M
- Förslag till beslut §166 KS 180502 med reservation M och L, reservation SD och särskilt yttrande V
- Redaktionell ändring av tidigare expedierad handling
- Redaktionell ändring av tidigare exp. handling - Expediering av stadsbyggnadsnämndens beslut 2017-12-15 § 461 " Planprogram för Stadionområdet (Pp6048)"
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 180423 Planprogram för Stadionområdet
- §166 KS Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048)
- Rättelse av beslutssats
- Beslut KF 180531 § 137
- Följebrev Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048), STK-2017-1609
- Beslut KF 180531 § 137
- Följebrev Planprogram för Stadionområdet (Pp6048), STK-2017-1609 Ny svarstid
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190401 Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048)
- Ekonomiska konsekvenser - Pp 6048 Planprogram för Stadionområdet
- Tjänsteskrivelse från stadsbyggnadsnämnden
- Särskilt yttrande (SD)
- Särskilt yttrande (M)
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 181018 § 360 med Särskilt yttrande (M) samt (SD)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-04-23

Kommunstyrelsen 2018-05-02

Kommunfullmäktige 2018-05-31

Kommunstyrelseberedningen 2019-01-30

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-04-08

Kommunstyrelsen 2019-05-08

Kommunfullmäktige 2019-05-23

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.

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 2015 om att ge stadsbyggnadsnämnden i uppdrag att utarbeta ett planprogram.

Stadsbyggnadsnämnden godkände förslag till planprogram för Stadionområdet (Pp 6048) den 15 december 2017 och beslutade att överlämna det till kommunfullmäktige för godkännande. Vid nämndsbehandlingen reserverade sig Liberalerna, Moderaterna och Sverigedemokraterna mot beslutet. Vänsterpartiet lämnade in ett särskilt yttrande. Liberalerna och Moderaterna ville 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.

Den 2 maj 2018 föreslog kommunstyrelsen att kommunfullmäktige skulle anta de övergripande inriktningarna i planprogrammet samt ge 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.

Vid sitt sammanträde den 31 maj 2018 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet för att få belyst de ekonomiska konsekvenserna för Malmö stad innan planprogrammet föreläggs fullmäktige för antagande. Stadsbyggnadskontoret har i samråd med fastighets- och gatukontoret, fritidsförvaltningen och serviceförvaltningen utarbetat en ekonomisk konsekvensbeskrivning som nu bifogas planprogrammet. Kommunstyrelsen har nu att ta ställning till om planprogrammet med den ekonomiska konsekvensbeskrivningen ska godkännas och överlämnas till kommunfullmäktige för godkännande.

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.”

I planprogrammet föreslås en etappvis utbyggnad av området som ger både en tydlig inriktning och flexibilitet. Det är viktigt att betona att ett godkännande av planprogrammet inte innebär ett definitivt beslut om att nedanstående investeringar ska genomföras. Planprogrammet anger en vision och en inriktning för området, vilken kan genomföras på flera sätt, och där planprogrammet ger ett förslag. Den föreslagna utbyggnaden delas upp i tre etapper med olika objekt enligt sammanställningen nedan.

Etapp 1 (2020–2021)

- Sporthall (till skol- och föreningsidrott)
- Klättervägg (kombineras med sporthall eller multihall)
- Eventuell tillfällig tälthall för fotboll
- Malmö idrottsgrundskola (utbyggnad från 235 till 540 elever)
- Matsal Malmö idrottsgymnasium (kombineras med idrottsgrundskola)
- Annebergsskolan (utbyggnad från 238 till 630 elever)

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)

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 stadsutvecklingsmodell 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 rekreationsvärdena 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.

Pågående förändringar på Stadionområdet

I dagsläget pågår och har tagits initiativ till ett antal förändringar av den fysiska miljön på Stadionområdet, vilket redogörs för nedan.

Nybyggnation av Malmö idrottsgrundskola med tillhörande sporthall (STK-2018-1275)

Servicenämnden har inkommit med en ansökan om objektsgodkännande för nybyggnation av Malmö Idrottsgrundskola med tillhörande sporthall. De framtida hyresgästerna är grundskoleförvaltningen, fritidsförvaltningen och skolrestauranger inom serviceförvaltningen. Projektstart beräknas till februari 2019 och överlämning till hyresgästerna beräknas till maj 2021. Inom projektet finns det behov av markhantering till ett belopp om 6,2 Mkr. Totalt investeringsbelopp beräknas till 330 Mkr. Ärendet behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 21 mars 2019.

Utökat kommunbidrag för beställning av ny sporthall (STK-2018-1014)

Fritidsnämnden har inkommit med en ansökan om utökat kommunbidrag för att uppföra en ny sporthall på Stadionområdet. Hallen omfattar upp till 500 sittplatser för publik, klättervägg och är utrustad för att kunna ta emot tävlingar och arrangemang för personer i rullstol. Sporthallen är sammanlänkad via gångbroar med den nya idrottsgrundskolan. Klätterverksamheten kan flytta från kombihallen, vilket möjliggör att den kan rivas. Investeringskostnaden beräknas till 95 Mkr. Ärendet behandlades vid kommunfullmäktiges sammanträde den 21 mars 2019.

Utbyggnad av kvartersmark för Malmö idrottsgrundskola (STK-2018-587)

Ärendet avser en ansökan om objektsgodkännande från tekniska nämnden för utbyggnad av kvartersmark för idrottsgrundskola och sporthall på Stadionområdet. 2016 mottog fastighetskontoret en beställning från grundskoleförvaltningen om nya lokaler för idrottsgrundskolan som idag finns i flera lokaler på Stadionområdet. Planerad verksamhetsstart höstterminen 2021. Investeringens totala omfattning uppgår till ca 16 Mkr och avser anläggning av kvartersmark. Kommunstyrelsen beviljade objektsgodkännandet den 13 juni 2018.

Rivning av den befintliga Annebergsskolan och uppförande av ny skola (STK-2018-251)

Avser rivning av den befintliga Annebergsskolan och uppförande av en ny grundskola med tillhörande gymnastikhall samt tillagningskök. Totalt investeringsbelopp är 205 Mkr med en osäkerhetsfaktor på +/- 15 Mkr. Hyresgäster är grundskoleförvaltningen och skolrestauranger. Verksamhetsstart planeras till höstterminen 2020. Kommunfullmäktige beviljade objektsgodkännandet den 26 april 2018.

Utredande detaljplanearbete Multihall Stadion

Avser fastigheten Innerstaden 9:173 på Stadionområdet i anslutning till nuvarande Malmö Stadion.

Ovanstående arbete har alltså initierats innan kommunfullmäktige godkänt Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048). Arbetet ligger i linje med planprogrammets inriktning. Dock har antalet sittplatser i sporthallen reducerats från cirka 1500 i planprogrammet till upp till 500 i ansökan om kommunbidrag från fritidsnämnden (ärende STK-2018-1014). I den ekonomiska konsekvensbeskrivningen anges publikkapaciteten till cirka 400 sittande åskådare.

Återremiss: Ekonomiska konsekvenser

Vid sitt sammanträde den 31 maj 2018 beslutade kommunfullmäktige att återremittera ärendet för att få belyst de ekonomiska konsekvenserna för Malmö stad innan planprogrammet föreläggs fullmäktige för antagande. Som nämndes ovan har stadsbyggnadskontoret i samråd med berörda förvaltningar utarbetat en ekonomisk konsekvensbeskrivning som nu bifogas planprogrammet.

Planprogrammet baseras på visionen att Stadionområdet ska utvecklas som en öppen och grön stadsdel för idrott och utbildning mitt i Malmö. Tyngdpunkten i programmet har lagts på att utveckla och beskriva de värden och kvaliteter som är viktiga för att uppnå visionen. Det innebär att det finns en flexibilitet gällande planstruktur samt tillkommande funktioner både avseende innehåll och genomförande.

Mot bakgrund av ovanstående kan de ekonomiska konsekvenserna variera inom vida ramar beroende på bland annat val av tillkommande funktioner, standardnivå och utbyggnadstakt. Föreliggande ekonomiska redovisning baseras på den strukturplan som redovisas i planprogrammet och som är ett exempel av flera på möjlig omvandling av området. Av förklarliga skäl blir därmed redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna av översiktlig karaktär och utgör en indikation och bedömning av investeringsnivå med relativt hög osäkerhet. Tabellen nedan redogör för investeringskostnaderna som presenteras i den ekonomiska konsekvensbeskrivningen som bifogas ärendet, mer detaljerad information finns i bilagan.

Sammanställning över investerings- och rivningskostnader enligt den ekonomiska konsekvensbeskrivningen

Funktion	Investerings- alternativt rivningskostnad (Mkr)	Kommentar
Idrottsfunktioner		
Sporthall	95	
Multihall	345	
Gymnastikhall	41	
Isträningshall	70	
Bowlinghall	69	
Frödrotsanläggning	178	
Simarena	590	
Tälthall	20	Inte längre aktuell, inryms i multihall.
Kombihallen, rivning	4	
Summa idrottsfunktioner	1392	Inkluderar ej tälthall då den ej bedöms vara aktuell.
Stadionbyggnaden		

Maskinhall och förråd, under mark	57	
Kontor och personalrum	28	
Stadionbyggnaden, rivning	55	
Stadionbyggnaden norra läktaren, rivning	7,5	
Summa Stadionbyggnaden	147,5	
Skolfunktioner		
Malmö idrottsgrundskola	195	
Annebergsskolan	200	
Summa skolfunktioner	395	
Övriga funktioner		
Parkering	60–120	Två alternativa parkeringslösningar presenteras.
Konceptboende och kontor		Ej kostnadsbedömt i detta skede.
Exploateringskostnader	200	
Allmän platsmark		Ej kostnadsbedömt i detta skede.
Summa övriga funktioner	260	Inkluderar det lägre kostnadsalternativet för parkering.
<i>Total investeringskostnad</i>	<i>2194,5</i>	<i>Inkluderar de funktioner som är kostnadsbedömda i dagsläget och det lägre kostnadsalternativet för parkering.</i>

Stadskontorets bedömning

Övergripande kommentarer

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 31 maj 2018 godkände kommunfullmäktige förslag till Modell för investeringsstyrning i Malmö stad (STK-2016-1160). 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.

En viktig del i 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-stegsmodellen ska tillämpas i det aktuella ärendet. Vid grindbeslut avgörs hur processen ska föras vidare och hur underlaget ska belysas vid nästa beslutsgrind.

I dagsläget befinner vi oss i en övergångsperiod mellan nuvarande investeringsprocess och en framtida investeringsprocess som bygger på Modellen för investeringsstyrning för Malmö stad. Det innebär att staden gradvis behöver göra en övergång till den nya modellen, samtidigt som den befintliga processen fortsätter att fungera.

I fallet med planprogrammet för Stadionområdet gäller det att på ett bra sätt foga in det i den nya modellen för investeringsstyrning. Därför föreslår stadskontoret att kommunstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med berörda nämnder ta fram en tidplan för återrapportering och beslut för att på ett sammanhållet sätt följa omvandlingen av Stadionområdet. Ett sådant upplägg ligger även i linje med planprogrammets utformning. Planprogrammet anger en övergripande inriktning för utvecklingen av området, men slår inte fast en given planstruktur. Det finns därmed flexibilitet i hur och i vilket tempo planprogrammets inriktning kan förverkligas. För att följa och styra detta förverkligande över tid är det således viktigt med en sammanhållen rapportering och vid behov strategiska beslut om det fortsatta genomförandet. Antagandet av planprogrammet får ses som en inriktning där möjliga investeringar presenteras. Beslut om att faktiskt genomföra investeringarna, hur stort investeringsutrymme respektive investering får ta, hur driftskonsekvenserna av investeringarna ska finansieras samt i vilken takt som investeringarna ska genomföras behöver tas i separata beslut.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige att godkänna Planprogram för Stadionområdet (Pp 6048). Vidare föreslås kommunfullmäktige ge kommunstyrelsens i uppdrag att, i samråd med berörda nämnder, utarbeta en plan för samlad återrapportering i enlighet med Modellen för investeringsstyrning i Malmö stad.

Ansvariga

Jan Haak Planeringsdirektör
Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör