

# KONSEKVENSBESKRIVNING

## STOCKHOLMS ÖVERSIKTSPLAN 2016 – samrådshandling

## **KONSEKVENSBESKRIVNING STOCKHOLMS ÖVERSIKTSPLAN 2016 – samrådshandling**

**PÅ UPPDRAG AV**  
Stockholms stad. Stadsbyggnadskontoret

**UTFÖRANDE KONSULT**  
WSP Sverige AB/ WSP Samhällsbyggnad

**Författare**  
Oskar Wallgren, uppdragsansvarig  
Andrea Utas  
Anders Bondemark  
Mari Ferring

**Layout och illustration**  
Filippa Andersson

**Bilder**  
WSP Sverige AB om inget annat anges

**2016-11-04**

# INNEHÅLL

|                       |                                                                |             |                                                                                               |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Sammanfattning</b> | <b>s.5</b>                                                     |             |                                                                                               |
| <b>1</b>              | <b>Inledning</b>                                               | <b>s.9</b>  | <b>7</b>                                                                                      |
| <b>2</b>              | <b>Utgångspunkter och metod</b>                                | <b>s.13</b> | <b>Planförslagets ekonomiska konsekvenser</b>                                                 |
| <b>3</b>              | <b>Översiktsplanens syfte och huvudsakliga innehåll</b>        | <b>s.19</b> | 7.1                                                                                           |
| <b>4</b>              | <b>Påverkan på rumsliga strukturer</b>                         | <b>s.27</b> | Effekter på kommunens ekonomi och kommunala taxor                                             |
| 4.1                   | Bebyggelsestruktur                                             | s.27        | 7.2                                                                                           |
| 4.2                   | Transportinfrastruktur och tillgänglighet                      | s.28        | Samhällsekonomisk nytta och kostnad                                                           |
| 4.3                   | Teknisk försörjning                                            | s.29        | <b>8</b>                                                                                      |
| 4.4                   | Grönstruktur                                                   | s.30        | <b>Planens genomförande – svårigheter och möjligheter</b>                                     |
| <b>5</b>              | <b>Konsekvenser för de som bor, vistas och verkar i staden</b> | <b>s.33</b> | 8.1                                                                                           |
| 5.1                   | Social sammanhållning                                          | s.33        | Rådighet och påverkansförmåga                                                                 |
| 5.2                   | Konsekvenser för olika samhällsgrupper                         | s.35        | 8.2                                                                                           |
| 5.3                   | Individer och hushåll                                          | s.37        | Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar                                   |
| 5.4                   | Företag och företagare                                         | s.38        | 8.3                                                                                           |
| 5.5                   | Risker och störningar                                          | s.39        | Beroende av nya system- och tekniklösningar                                                   |
| <b>6</b>              | <b>Konsekvenser för miljön</b>                                 | <b>s.43</b> | <b>9</b>                                                                                      |
| 6.1                   | Naturmiljö                                                     | s.43        | <b>Samlad bedömning</b>                                                                       |
| 6.2                   | Vatten                                                         | s.44        | 9.1                                                                                           |
| 6.3                   | Kulturmiljö                                                    | s.45        | Planförslagets bidrag till måluppfyllelse                                                     |
| 6.4                   | Klimatpåverkan                                                 | s.46        | 9.2                                                                                           |
| 6.5                   | Hushållning med resurser                                       | s.47        | Planförslagets samlade påverkan och konsekvenser                                              |
|                       |                                                                |             | 9.3                                                                                           |
|                       |                                                                |             | Uppföljning                                                                                   |
|                       |                                                                |             | 9.4                                                                                           |
|                       |                                                                |             | Fortsatt arbete – frågor att speciellt belysa i samrådet                                      |
|                       |                                                                |             | <b>Bilaga A: metod och relevanta mål</b>                                                      |
|                       |                                                                |             | <b>s.67</b>                                                                                   |
|                       |                                                                |             | <b>Bilaga B: relevanta regelverk</b>                                                          |
|                       |                                                                |             | <b>s.70</b>                                                                                   |
|                       |                                                                |             | Behov av miljöbedömning                                                                       |
|                       |                                                                |             | s.70                                                                                          |
|                       |                                                                |             | Miljöbedömningens syfte och innehåll                                                          |
|                       |                                                                |             | s.70                                                                                          |
|                       |                                                                |             | Miljölagstiftningens krav på mkb:ns innehåll i förhållande till dispositionen i denna rapport |
|                       |                                                                |             | s.70                                                                                          |







# SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar arbetssätt och resultat från den hållbarhetsbedömning av samrådsversionen av Stockholms översiktsplan som genomförts under perioden september 2015 till oktober 2016. Arbetet har genomförts av en grupp konsulter från WSP Sverige AB, i samverkan med staden tjänstemän.

Lagstiftningen säger att en miljöbedömning behöver genomföras för en översiktsplan och att den ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Staden har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen av den nya översiktsplanen i en bredare hållbarhetsbedömning – en bred analys av planens samlade påverkan och konsekvenser, kompletterad med en bedömning av planens genomförbarhet. Arbetet med bedömningen av planen har lagts upp så att den vid ett flertal tillfällen gett vägledning i det pågående planarbetet.

Som grund för arbetet har en bedömningsmodell använts där miljölagstiftningens krav på MKB integrerats i en struktur med bredare perspektiv. I förenklad form bygger bedömningsmodellen på fem frågeställningar:

1. Hur väl kommer den fysiska strukturen att fungera – vilka strukturella förutsättningar skapa planen för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter?
2. Vilka konsekvenser får planen för de som bor, verkar och vistas i staden?

3. Vilka konsekvenser får planen för miljön?
4. Vilka kostnader är förenade med planens genomförande – för samhällsekonomin och kommunalekonomin?
5. Vilka möjligheter och svårigheter är förknippade med planens genomförande?

Översiktsplanen består av stadsbyggnadsmål, utbyggnadsstrategi, inriktningar för att hantera allmänna intressen, samt en beskrivning av lokala utvecklingsmöjligheter i stadens 14 stadsdelsområden. I en bilaga redovisas hur staden ska förhålla sig till riksintressen i planeringen. Bilagan och avsnittet om utvecklingsmöjligheter har inte ingått i hållbarhetsbedömningen, eftersom de färdigställdes mycket sent i processen.

Som helhet är bedömningen att stadsbyggnadsmålen är välformulerade och generellt sett ansluter till nationella mål av relevans för översiktsplaneringen. Målen är inåtriktade och fokuserade uteslutande på det som händer inom stadens gränser och hur förhållanden för de som bor och verkar i staden ska kunna upprätthållas eller förbättras. Om målen tydligare behöver sätta staden i ett nationellt och internationellt perspektiv bör diskuteras under samrådet.

Utbyggnadsstrategin beskriver hur staden ska prioritera sina planerings- och genomförandeinsatser i stadsbyggandet. Den ska vara ett verktyg för planering och genomförande. Stadens utbyggnad ska ske genom en kombination av att använda den centrala sta-

dens attraktionskraft, möjliggöra värdeskapande kompletteringar, ta tillvara långsiktig stadsutvecklingspotential samt rikta satsningar till fokusområden och samband. Att stadsbyggandet ska prioriteras utifrån marknadsförutsättningarna betonas genom hela strategin. Konsekvenserna av detta är svåra att bedöma, men det finns en risk för att stadens insatser riktas mer mot områden där de kommersiella förutsättningarna är goda och mindre mot de delar av staden där behoven av insatser är stora.

Sammantaget bedöms planen stärka de rumsliga sambanden i staden. Planförslaget bedöms även kunna innebära möjligheter till ett ökat socialt utbyte mellan stadens delar, samt bidra till resurseffektiva lösningar inom energi och transportområdet. Den fysiska strukturen kan dock inte ensam leverera en kraftig minskning av transportsystemets klimatpåverkan. En kombination av kraftfulla styrmedel är nödvändig för att uppnå stadens klimatmål.

Sammantaget bedöms planförslaget kunna bidra till positiva konsekvenser för de som bor, verkar och vistas i staden. Detta under förutsättning att den fortsatta planeringen präglas av den goda blandning av funktioner, aktörer, upplåtelseformer samt priser på bostäder, mark och lokaler som planförslaget betonar. Behoven hos olika typer av företag syns inte i texten och kan behöva utvecklas i kommande steg. För att dagens trend med ökande sociala skillnader ska kunna brytas måste insatser för utbildning och ökat deltagande på arbetsmarknaden komplettera stadsbyggandet. Buller och dålig luftkvalitet påverkar många människors hälsa och kraftfulla åtgärder krävs i kommande planering och byggande för att problemen ska minska.

Konsekvensbeskrivningen betonar vikten av att skapa breda beslutsunderlag. Sådana underlag bör bygga på riktade konsekvensbedömningar som belyser frågor och perspektiv som annars riskerar att förbises i planeringen. Speciellt viktigt är att grupper och frågor som saknar starka företrädare uppmärksammas. Sociala konsekvensanalyser och integrerade platsanalyser förordas som lämpliga verktyg i planeringen.

Planförslagens miljökonsekvenser bedöms som begränsade, i förhållande till den kraftiga tillväxt som staden står inför. Behovet av en stark grönstruktur lyfts, liksom frågor kring landskap, ekologiska samband och naturmiljövärden. Det betonas att ekosystemtjänster på ett bättre sätt än idag behöver integreras i planering och byggande. Arbetet för att klara miljökvalitetsnormer för vatten behöver intensifieras. Fyra nya naturreservat pekas ut. Kommande planering

behöver tydligt och systematiskt säkerställa att förhållningssätten tillämpas och ger avtryck i den faktiska utvecklingen av staden. Detta gäller särskilt förhållningssätt till kulturmiljövärden där riskerna förenade med ett ensidigt fokus på att klara bostadsmålen i byggandet är stora. Fokus på omfattande kompletteringar av existerande bebyggelse väcker frågor kring den framtida tillgången på rekreationsytor i staden och påverkan på stadsbild och kulturhistoriskt värdefulla miljöer.

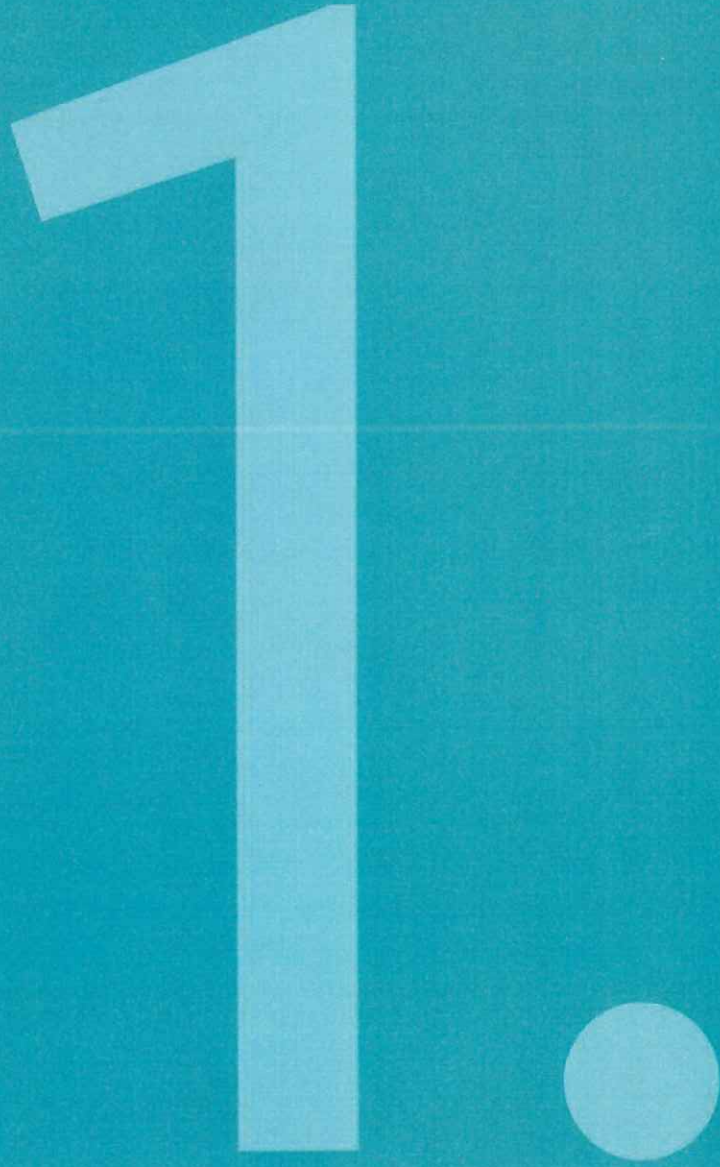
Planförslagens konsekvenser för stadens ekonomi bedöms på en generell nivå som små. Med ett tydligt fokus på tillväxt och att bygga marknadsmässigt skapas stadiga intäkter. De samhällsekonomiska effekterna är svåra att bedöma. Planförslaget kan göra störst skillnad genom ökad närhet till service och målpunkter och genom att bidra till minskad trängseln i transportsystemet.

Planens genomförbarhet är sammantaget svårt att bedöma men ett tydligt fokus på att utnyttja marknadskrafterna ger i dagens högkonjunktur stor genomförandekraft.

Konsekvensbeskrivning väcker fyra övergripande frågor som bör diskuteras under samrådet. De rör bristen på konkret vägledning i avsnittet om allmänna intressen, samspelet mellan planförslaget och staden klimatmål, frånvaron av ett internationellt perspektiv i planen, samt det bidrag som stadsbyggandet kan ge till social utveckling och vilka andra insatser som behöver göras parallellt.

Ett uppföljningsprogram bör upprättas och beslutas, inte minst eftersom omfattningen av många av de effekter av planen som identifierats i bedömningen är osäker, och bara kan bedömas i kommande, mer detaljerade, planerings- och beslutsprocesser. Uppföljningen bör knytas till stadens arbete med annan måluppföljning, och översiktsplanens genomförande bör redovisas årligen, exempelvis i stadens budget.











I DET HÄR KAPITLET beskrivs bakgrunden till hållbarhetsbedömningen av översiktsplanen

## INLEDNING

Den här rapporten redovisar konsekvenserna av samrådsversionen av den nya översiktsplanen för Stockholms stad. Rapporten dokumenterar den hållbarhetsbedömning som genomförts sedan hösten 2015 - en arbetsprocess med det övergripande syftet att så långt möjligt integrera miljö- och andra hållbarhetsaspekter i den nya planen.

Hållbarhetsbedömningen har genomförts av WSP Sverige AB i nära samarbete med Stockholms stad och har pågått parallellt med planarbetet. Hållbarhetsbedömningen har syftat till att belysa det komplexa samspelet mellan social, kulturell, ekologisk, ekonomisk och rumslik utveckling i staden, och ge konkret vägledning hur planen på bästa sätt kan bidra till bred måluppfyllelse. Rapporten beskriver översiktsplanens påverkan på och konsekvenser för en rad olika aspekter och utifrån olika perspektiv på hållbarhet.

Sammantaget har rapporten ambitionen att belysa och göra en samlad bedömning av planens konsekvenser och hur väl den skapar förutsättningar för att leva och verka hållbart i staden. Som en del av detta diskuteras utmaningar och framtida nödvändiga ställningstaganden förknippade med planens kostnader och genomförbarhet.

Hållbarhetsbedömningen har genomförts och dokumenterats så att den uppfyller plan- och bygglagens krav på tydlighet i redovisningen av planens innebörd och konsekvenser, liksom miljöbalkens krav för miljöbedömningar av planer och program.

Samråd om den nya översiktsplanen inleds under hösten 2016. Denna rapport utgör ett brett och kompletterande underlag till samrådsförslaget av översiktsplanen.

## 1.1 HÅLLBARHETSBEDÖMNING – VARFÖR OCH HUR?

Enligt 6 kap. 11 § miljöbalken ska en miljöbedömning genomföras i samband med att en myndighet eller kommun upprättar eller ändrar en plan eller ett program som kan antas få betydande miljöpåverkan. Översiktsplaner bedöms generellt få betydande miljöpåverkan. Bedömningen ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)<sup>1</sup>.

Stockholms stad har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen av den nya översiktsplanen i en hållbarhetsbedömning.

I hållbarhetsbedömningen har fokus legat på att ta ett samlat grepp om översiktsplanens påverkan på de komplexa inbördes relationerna mellan sociala, kulturella, ekologiska, ekonomiska och rumsliga aspekter i staden. Ett viktigt moment i denna analys har varit att identifiera hur planens olika delar samspelar och hur insatser på ett område kan bidra till positiva effekter på andra.

Ambitionen i arbetet har varit att säkerställa att de samlade konsekvenserna av planen (inklusive miljökonsekvenserna, enligt gällande lagstiftning) fått en adekvat behandling i planarbetet och tillåtit påverka planens inriktning och ställningstaganden, i linje med lagstiftningens krav att processen ska "... integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas".<sup>2</sup>

Bedömningsarbetet har letts av en konsultgrupp från WSP Sverige AB och genomförts i samarbete med stadens ansvariga tjänstemän. Hållbarhetsbedömningen har fungerat som en integrerad del i planeringen, och inte enbart som en revision eller efterhandsbedömning av det färdiga plandokumentet.

Arbetet har pågått mellan september 2015 och oktober 2016 genom löpande dialog mellan staden och WSP, med fokus på problemformuleringar och avvägningar mellan olika intressen. Insikter från hållbarhetsbedömningen har på detta sätt kunnat integreras i planarbetet fram tills färdigställandet.

## 1.2 LÄSANVISNING

Rapporten är upplagd enligt följande:

I nästa kapitel (kap. 2) beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, den metod som använts och de avgränsningar som gjorts. I det följande kapitlet (kap. 3) beskrivs planförslaget huvudsakliga innehåll, samt dess relation till andra planer och program.

De därpå följande kapitlen beskriver bedömningarna av planens egenskaper från tre perspektiv: planens påverkan på rumsliga strukturer (kap. 4), planens konsekvenser för de som bor, vistas och verkar i staden (kap. 5), samt planens miljökonsekvenser (kap. 6).

I kapitel 7 bedöms översiktsplanens ekonomiska konsekvenser, och i kapitel 8 förs resonemang kring planens genomförbarhet.

I konsekvensbeskrivningens sista kapitel (kap. 9) tas ett samlat grepp om planens egenskaper. En bedömning görs av planens förutsättningar att bidra till de mål som satts upp för stadens utveckling. Ett framåtblickande resonemang förs kring uppföljningen av planens konsekvenser. Med de identifierade konsekvenserna som utgångspunkt lyfts ett antal övergripande frågeställningar fram som är kopplade till översiktsplanens långtidsverkande och strukturerande effekter och som bedöms viktiga att diskutera djupare under samrådet.

Två bilagor beskriver kortfattat den metod som använts (A) och det regelverk som styr miljöbedömning av planer och program (B).

<sup>1</sup> Det regelverk som styr miljöbedömningen av översiktsplaner finns kortfattat sammanfattat i Bilaga B.

<sup>2</sup> Miljöbalken 6 kap. 11 §











I DET HÄR KAPITLET beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, den metod som använts och de avgränsningar som gjorts.

# UTGÅNGSPUNKTER OCH METOD

## 2.1 METOD OCH BEDÖMNINGSMODELL

Det saknas idag etablerade metoder för att genomföra hållbarhetsbedömningar av planer och program, både vad gäller process och sätt att dokumentera resultaten.

Den metod som använts i hållbarhetsbedömningen av planförslaget bygger på en kombination av de behov och frågeställningar som Stockholms stad själv pekat ut som relevanta för planprocessen, de krav som miljölagstiftningen ställer på miljöbedömning av planer och program, samt de generella krav på planeringen som formuleras i plan- och bygglagen.

Den bedömningsmodell som använts bygger på fem frågeställningar:

1. Vilka strukturella förutsättningar skapar planförslaget för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter?
2. Vilka konsekvenser får planförslaget för de som bor, verkar och vistas i staden?
3. Vilka konsekvenser får planförslaget för miljön?
4. Vilka konsekvenser från planförslaget för samhällsekonomin och kommunalekonomin?
5. Vilka möjligheter och svårigheter är förknippade med planförslagets genomförande?

För att svara på dessa frågor har var och en av dem brutits ned i en handfull underkategorier som belyser olika aspekter av respektive frågeställning. Dessa aspekter återfinns som underrubriker i bedömningarna i kapitel 4-8, och finns summerade i Tabell 1, på nästa sida.

Beskrivningar av effekter och konsekvenser bygger i första hand på expertbedömningar. Inom ramen för uppdraget för staden har inga fristående modelleringar eller andra kvantitativa analyser genomförts.

I Bilaga B finns en detaljerad redovisning i tabellform där miljölagstiftningens krav på innehåll i en MKB för planer och program sorteras i förhållande till dispositionen i denna rapport, som stöd för den intresserade läsaren.

|              | KATEGORI                                                | UNDERKATEGORIER                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| PÅVERKAN     | Rumsliga struktur                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bebyggelsestruktur</li> <li>• Transportinfrastruktur</li> <li>• Tekniska försörjningssystem</li> <li>• Grönstruktur</li> </ul>                                                         |
| KONSEKVENSER | Konsekvenser för de som bor, verkar och vistas i staden | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Social sammanhållning</li> <li>• Konsekvenser för olika samhällsgrupper</li> <li>• Individer och hushåll</li> <li>• Företag och företagare</li> <li>• Risker och störningar</li> </ul> |
|              | Konsekvenser för miljön                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturmiljö</li> <li>• Vatten</li> <li>• Kulturmiljö</li> <li>• Klimat</li> <li>• Hushållning med resurser</li> </ul>                                                                   |
|              | Ekonomiska konsekvenser för kommunen och samhället      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effekter på kommunens ekonomi och kommunala taxor</li> <li>• Samhällsekonomisk nytta och kostnad</li> </ul>                                                                            |
| GENOMFÖRANDE | Genomförande                                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådighet och påverkansförmåga</li> <li>• Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar</li> <li>• Beroende av nya teknik- och systemlösningar</li> </ul>                 |

Tabell 1: Bedömningsmodellen summerad.

## 2.2 EN ITERATIV PROCESS I FLERA STEG

En av grundbultarna i regelverket för miljöbedömningar av planer och program är att bedömningsarbetet ska integreras i planarbetet och inte bara genomföras som en analys i efterhand. Denna ambition bör även gälla bredare hållbarhetsbedömningar.

Det uppdrag som WSP genomfört åt staden har löpt under drygt ett år, och innehållit följande huvudmoment:

1. September 2015. Uppdragsstart
2. Oktober 2015. Första granskning av preliminärt planmaterial. Workshop och skriftlig återkoppling från konsulten till staden med förslag på kompletteringar och förtydliganden
3. December 2015. Andra granskning av preliminärt planmaterial. Workshop och skriftlig återkoppling från konsulten till staden med förslag på kompletteringar och förtydliganden
4. Juli-augusti 2016. Genomläsning och inledande bedömningar av "sommarutkast" av komplett översiktsplan



5. September 2016. Återkoppling: bedömning av effekter och konsekvenser rapporterade till staden.
6. September-Oktober 2016. Slutlig dokumentation av hållbarhetsbedömning av planen. Färdigställande av föreliggande konsekvensbeskrivning.

Hållbarhetsbedömningen har alltså inte fungerat som en revision eller efterhandsbedömning av det färdiga plandokumentet utan som ett kontinuerligt stöd till staden. Den slutliga bedömning av planens effekter och konsekvenser som redovisas här är dock WSP:s egna och har gjorts utan påverkan från beställaren.

## 2.3 AVGRÄNSNING

Hållbarhetsbedömningen har inriktats på de aspekter av planförslaget som kan anses betydande och relevanta, givet planförslagets syfte och omfattning och andra planer och program som den ska samspela med. Analysen har avgränsats tidsmässigt, geografiskt och ämnesmässigt.

När det gäller avgränsningen i tid så är bedömningarna fokuserade på läget fram till år 2040, vilket är samma tidshorisont som i översiktsplanen i övrigt.

För den geografiska avgränsningen är det så att den påverkan som ett genomförande av planförslaget har kan sträcka sig olika långt beroende på vilken effekt som behandlas. Beskrivningen av påverkan och bedömningen av konsekvenserna som denna påverkan medför har därför principiellt hanterats utifrån från två geografiska nivåer:

1. Kommungränsen
2. Influensområdet, det vill säga det område som bedöms är det som påverkas av ett visst ställningstagande i översiktsplanen. Influensområdet varierar beroende på vilken effekt man talar om.

Hållbarhetsbedömningen är bred och ämnesövergripande. Avgränsningen i sak ska ses som en prioritering utifrån den betydande påverkan planförslaget kan förväntas ha<sup>3</sup>. De ämnesområden som lyfts fram som särskilt viktiga ur ett miljöhänseende för Stockholms översiktsplan är:

- Kulturmiljö (landskap, bebyggelse, fornlämningar och annat kulturarv)
- Naturmiljö (biologisk mångfald, djurliv och växtliv)
- Vattenmiljö (vattenkvalitet och -tillgång)
- Befolkning och människors hälsa (rekreation och friluftsliv; buller; luft; och risker och störningar)
- Klimat (klimatpåverkan)
- Hushållning med naturresurser och materiella tillgångar

Avgränsningen diskuterades med länsstyrelsen och grannkommunerna vid ett samrådsmöte den 8 mars 2016.

Omfattningen av respektive analys har anpassats till planens detaljeringsgrad (karta och text). För många frågor är mer ändamålsenligt att analysera och belysa konsekvenser i kommande beslutsprocesser (t.ex. fördjupad översiktsplan, områdesprogram, detaljplan).

Bedömningen har inriktats på effekter och konsekvenser av planens strategiska ställningstaganden: stadsbyggnadsmål, utbyggnadsstrategin och de planeringsinriktningar som anges för att tillgodose de allmänna intressena. Det är i första hand konsekvenserna av dessa ställningstaganden som redovisas i den här rapporten.

### Vissa begränsningar i analysen

Bilagan *Riksintressen enligt miljöbalken* har av tids- och resursskäl inte varit föremål för konsekvensbeskrivning. De lokala utvecklingsmöjligheter som beskrivs i kapitel 5 bedöms i den form de har i samrådsversionen av planen inte fungera som planeringsanvisningar i sådan grad att de bör konsekvensbeskrivas. Både riksintressebilagan och kapitel 5 bör omfattas av konsekvensbeskrivningen av den kommande utställningshandlingen.

I planförslaget finns ett antal hänvisningar till en mängd policies och styrdokument i staden, vilket gör bedömningen svår. Planen hänvisar till att framtida planering ska ta hänsyn till strategier och styrdokument som i sig inte är föremål för konsekvensbedömning. Exempel på sådana dokument är framkomlighetsstrategin, byggnadsordningen, stadens miljöprogram, lokala utvecklingsprogram, stadens investeringsstrategi, Arkitektur Stockholm samt landstingets stormnäsplan.

Plankartan saknar kompletterande text som beskriver respektive objekt och område. Det är inte tydligt vilka ändringar som är prioriterade, vilka som görs först, eller vilka som är beroende av varandra. Konsekvensbedömning av enskilda objekt, områden eller stråk kan bara göras när omfattning och utformning beskrivits, dvs. i efterföljande planering på mer detaljerad nivå.

Konsekvensbedömningen har försvårats av att texter om de lokala utvecklingsmöjligheterna (planförslagets kapitel 5) inte varit tillgängliga förrän mycket sent under bedömningsarbetet, vilket gjort att jämförelser av samstämmigheten mellan planens olika delar inte kunnat göras fullt ut.

<sup>3</sup> Jämför Miljöbalken 6 kap 12 § som säger att en miljöbedömning ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning "...där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmens genomförande kan antas medföra identifieras, beskrivs och bedöms." (vår kursivering)

## 2.4 BEDÖMNINGSGRUNDER

För att bedöma översiktsplanens konsekvenser, det vill säga storleken, omfånget eller betydelsen av planens effekter, används bedömningsgrunder. Denna konsekvensbedömning är målled, i linje med dominerande internationell praxis för strategiska miljöbedömningar. Bedömningen görs alltså i förhållande till olika uttalade målsättningar (däribland miljö kvalitetsmålen). De mål som valts ut som bedömningsgrunder utgör tillsammans en ram för ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Rapportens analyser utgår från hur planen och dess strategiska ställningstaganden förhåller sig till bedömningsgrunderna: hur mycket olika insatser leder utvecklingen i riktning mot de mål som finns i staden eller nationellt. Bedömningen av konsekvenserna görs utifrån nuläget i staden och har begränsats till rikttningsanalyser – expertbedömningar fokuserade på om planförslagets inriktning sammantaget ger positiva eller negativa konsekvenser i förhållande till målen.

Exempel på bedömningsgrunder som använts är de nationella miljö kvalitetsmålen, nationella mål för folkhälsan, nationella transportpolitiska mål och nationella jämställdhetsmål. Andra övergripande bedömningsgrunder som används är planförslagets stadsbyggnads-mål (se nästa kapitel).

De bedömningsgrunder som används i varje tematisk analys redovisas i denna rapport i början av varje kapitel.

## 2.5 STADENS UTVECKLING UTAN DEN NYA ÖVERSIKTSPLANEN – "NOLLALTERNATIVET"

Lagstiftningen kräver att en konsekvensbeskrivning innehåller "en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs"<sup>4</sup>. Oftast benämns denna framtid "nollalternativet"

Nollalternativet för en stadens nya översiktsplan innebär i huvudsak att den tidigare, nu gällande, planen *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm* fortsätter att gälla. Därtill gäller de redan fattade besluten och ingångna avtalen med staten och landstinget kring utveckling av regionens tunnelbanesystem. Jämte detta så finns det ett antal antagna styrdokument och övergripande beslut inom Stockholms stad som på ett strategiskt plan kommer att påverka stadsutvecklingen även om den nya översiktsplanen av olika skäl inte skulle antas.

Av störst vikt av dessa styrdokument är den antagna *Vision 2040*, som är Stockholms stads nya målbild för en socialt, ekonomiskt, ekologiskt och demokratiskt hållbar utveckling under de närmaste decennierna. I samband med beslutet om *Vision 2040* initierade staden ett lokalt utvecklingsarbete som ska resultera i Lokala utvecklingsprogram för stadens 14 olika stadsdelsförvaltningar. Även om dessa inte primärt avser den fysiska miljön så kommer dess innehåll att kunna få påverka stadsutvecklingen och hållbarheten i stadens delar utifrån alla fyra hållbarhetsmål. Staden har därtill tagit beslut om att bli fossilbränslefritt senast år 2040. Staden har beslutat om ett nytt miljöprogram för 2016-2019. I miljöprogrammet finns målet *Hållbar mark- och vattenanvändning, inklusive delmålet Varje stadsdel ska planeras för god stadsmiljö*.

I utställningsversionen av konsekvensbeskrivningen fördjupas resonemangen om hur planförslagets konsekvenser skiljer sig från nollalternativets konsekvenser och vilka rimliga alternativ till planen som finns för att uppnå planens syften.

<sup>4</sup> 6 kap. 12 § MB



3.







I **DET HÄR KAPITLET** beskrivs planförslagets huvudsakliga innehåll, samt dess relation till andra planer och program.

# ÖVERSIKTSPLANENS SYFTE OCH HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

## 3.1 ÖVERSIKTSPLANENS SYFTE OCH FÖRHÅLLANDE TILL ANDRA PLANER OCH PROGRAM

Enligt plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar kommunens hela geografiska område. Av planen ska grunddragen i användningen av mark- och vattenområdet framgå. Den ska redovisa kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas, samt de allmänna intressen och de miljö- och riskfaktorer, som ska beaktas vid beslut som gäller planering, byggande och resurshushållning.

Förslaget till översiktsplan redovisar Stockholms stads prioriteringar för mark- och vattenanvändning: hur bebyggelse och andra anläggningar bör lokaliseras och hur den bebyggda och obebyggda miljön bör utvecklas fram till år 2040.

Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men den är vägledande när kommunen upprättar detaljplaner och områdesbestämmelser, samt prövar bygglov enligt plan- och bygglagen. När kommunen fattar andra beslut som rör mark- och vattenanvändningen i kommunen, till exempel vid framtagandet av obligatoriska planer som avfallsplan och energiplan, ska översiktsplanen också vara vägledande. De finns även andra typer av planer, som regionala utvecklingsplaner och förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för vatten, som en översiktsplan måste förhålla sig till.

Översiktsplanen är en av stadens många styrdokument. Stadens arbete syftar till att vara samstämmigt vad gäller inriktningar för den fysiska planeringen. Översiktsplanearbetet har som utgångspunkt att sträva mot målsättningarna i stadens Vision 2040 – Ett Stockholm för alla. Även stadens Budget 2016 tar sin utgångspunkt i visionen och översiktsplanearbetet förhåller sig i sin tur till budgetmålen. Vidare förhåller sig översiktsplanen till andra policys och program eller planeringsunderlag som relaterar till den fysiska planeringen i staden.

Översiktsplanen har fyra huvudkapitel: ett om mål för stadsbygget, ett där utbyggnadsstrategin redovisas och resonemang om planens genomförande förs, ett om hur de allmänna intressena ska tillvaratas i kommande planering, samt ett om lokala utvecklingsmöjligheter i stadens olika delar.

De första tre av dessa kapitel sammanfattas mycket kort nedan. Kapitlet med lokala utvecklingsmöjligheter har inte varit tillgängligt under arbetet med konsekvensbeskrivningen, eftersom det fortfarande varit under produktion.

Konsekvensbeskrivningen, samt dokumentet *Riksintressen* utgör bilagor till planen.

## 3.2 KAPITEL 2: MÅL FÖR STADSBYGGANDET

I förslaget till översiktsplan definieras fyra mål för stadsbyggandet. De fyra målen beskriver vilken stadsmiljö som eftersträvas. Målen har en tydlig koppling till stadens vision och ska fungera som stöd i planering och stadsbyggande. Målen beskrivs i löptext med ett antal underrubriker som kan tolkas som preciseringar eller beskrivningar av aspekter av målet. Underrubrikerna återkommer dock inte senare i planförslaget och deras status är oklar. Bedömningen här är inte att de ska betraktas som delmål och det görs i planförslaget inga ansatser att sätta nivåer för dem, eller prioritera dem i tiden. Mål och underrubrikerna är följande:

1. En växande stad
  - En stad där alla kan bo
  - En attraktiv storstad
  - Ett rikt stadsliv
  - Livskraftigt näringsliv i hela staden
  - En väl fungerande stad
  - Sveriges och regionens motor
  - Hög tillgänglighet – globalt, nationellt och lokalt
2. En sammanhängande stad
  - Ett nätverk av stadsrum
  - Nya stadsgator och framtidens boulevarder
  - Kollektivtrafik som kopplar samman
  - Ett sammanhängande parknät
  - Målpunkter i varje stadsdel
3. God offentlig miljö
  - Levande lokala centrum
  - God tillgång till stadskvaliteter
  - Blandade stadsmiljöer
  - Varierat bostadsbestånd
  - Inbjudande offentliga rum
  - Gröna kvaliteter
4. En klimatsmart och tålig stad
  - Effektiv markanvändning
  - Resilient stad
  - Flexibel stadsstruktur
  - Tåliga försörjningssystem
  - Klimatanpassad stadsmiljö
  - Livskraftig grön infrastruktur

## 3.3 KAPITEL 3: UTBYGGNADSSTRATEGI OCH GENOMFÖRANDE

Utbyggnadsstrategin beskriver hur staden ska prioritera sina planerings- och genomförandeinsatser i stadsbyggandet. Den ska vara ett "verktyg för planering och genomförande" (sid. 30). Genomförandedelen beskriver stadens möjligheter att i närtid i områdes- och detaljplanering samt i bygglovsfrågor omsätta översiktsplanen i stadsplanering och byggande.

Utbyggnadsstrategin har fyra samverkande delar som enligt planförslaget behövs "i en väl avvägd balans" (sid. 30):

Använd den centrala stadens attraktionskraft

Planering och exploatering ska skapa täta stadsdelar i områden kring stadskärnan. Detta skapar intressanta miljöer för akademi och näringsliv och säkerställer en hög byggtakt.

Möjliggör värdeskapande kompletteringar

Staden ska tillvarata initiativ från marknaden vilka kan bidra till stadens övergripande mål och skapa mervärden.

Ta tillvara långsiktig stadsutvecklingspotenti

Mindre omfattande stadsbyggnadsinsatser kan höja ett områdes attraktivitet, vilket eventuellt kan skapa intresse för ett större bostadsbyggande på längre sikt. Framtida omfattande stadsbyggnadsinsatser ska inte försvåras eller omöjliggöras.

Rikta satsningar till fokusområden och samband

Farsta, Skärholmen och Kista-Järva är tre fokusområden dit staden ska rikta sina resurser. Dessa stadsdelars kopplingar till kringliggande områden ska stärkas och deras lokala centrum stärkas. Bostadsbyggande ska skapa förutsättningar för kultur- och idrottssatsningar, arbetsplatser, företagande, utbildning och service.

Utbyggnadsstrategin betonar att stadens tillväxt ska ske på marknadens villkor, med en betoning på utveckling av mark och bebyggelse i områden med hög efterfrågan.

### Genomförande

Avsnittet om genomförande konstaterar att översiktsplanen tillsammans med löpande uppföljning av planens strategier och mål, utgör ett underlag för stadens årliga budget och investeringsstrategi.

Områdesplanering lyfts som ett arbetssätt för att tillvarata lokala utvecklingsmöjligheter, utifrån den helhetssyn som tillämpas i arbetet. Detaljplaneringen utgår från områdesplaneringen och ska prövas mot översiktsplanens stadsbyggnads mål. Detta ska, enligt planförslaget, innebära en större möjlighet för staden att arbeta med *generella detaljplaner*, där flexibiliteten är större och detaljstyrning av exempelvis gestaltning mindre.



Stadens markanvisningspolicy (Stockholmsmodellen) bygger på att byggherrar är aktiva och ansöker om markanvisningar. Planförslaget menar att en aktiv markpolitik och nya arbetssätt kan tydliggöra hur byggbranschens aktörer kan bidra aktivt till en hållbar utveckling. Kvalitetsdrivna markanvisningar framhålls som en metod för detta. Det framgår dock inte om "den nya markanvisningspolicy" är beslutad och om den i så fall tillämpas.

Genom tidig kontakt med allmänheten kan syftet med stadens planer förankras hos stockholmarna och nya idéer och perspektiv tas tillvara. Samverkan med stad, region, myndigheter och organisationer konstateras i planförslaget vara betydelsefullt för möjligheterna att genomföra översiktsplanens intentioner.

### 3.4 KAPITEL 4: ALLMÄNNA INTRESSEN

Översiktsplanen behandlar i nio avsnitt de allmänna intressen som Stockholms stad ser som mest angelägna att uppmärksamma och hantera i planeringen. Varje avsnitt beskriver ett allmänt intresse av relevans för planeringen och avslutas med tematiska ställningstaganden, så kallade planeringsinriktningar, som skall fungera som rikttningsvisare och stöd i den kommande planeringen.

De nio avsnitt som behandlar avvägningen av allmänna intressen redovisas nedan, tillsammans med de planeringsinriktningar som anges.

#### Bostadsförsörjning

- Säkerställ en god planeringsberedskap för att möjliggöra ett högt och kontinuerligt bostadsbyggande.
- Planeringen för bostäder till personer med särskilda behov ska säkerställas.
- Staden ska driva på utvecklingen mot ett mer effektivt byggande av bostäder med god kvalitet.
- Staden ska verka för en mångfald av aktörer och ökad konkurrens som kan tillgodose ett varierat utbud av bostäder, upplåtelseformer och hustyper i hela Stockholm.
- Använd det kraftiga bostadsbyggandet för att bygga en tät och sammanhållen stad där nya värden tillförs.

#### Näringsliv och kompetensförsörjning

- Näringslivets behov ska beaktas i all planering.
- Stockholmsregionens universitet och högskolor ska ges fysiska förutsättningar att utvecklas.
- Förutsättningar för en jämnare fördelning av arbetsplatser i staden ska beaktas i utvecklingen av Söderort.
- En flexibilitet avseende fastigheters användningsområden, exempelvis möjligheter till lokaler i bottenvåningar eller hotell, ska alltid eftersträvas i goda lägen.
- Näringslivsspecifika avväganden ska göras vid utveckling av ytor nära eller i Stockholms företagsområden.

#### En socialt sammanhållen stad

- Socialt värdeskapande åtgärder som bidrar till en god livsmiljö i hela staden ska prioriteras. Exempel på sådana åtgärder är god samhällsservice och förbättrad tillgång till rekreation och kultur.
- Mötesplatser och stråk i staden ska prioriteras där den byggda miljön bidrar till barriäreffekter som hindrar utbyte mellan stadsdelar och invånare med olika bakgrund och förutsättningar. Mötesplatser är särskilt viktiga att främja på platser där det sociala kapitalet är svagare.
- Stadens offentliga rum ska planeras så att de kan samutnyttjas och vara flexibla för olika användningar.
- Ökad delaktighet och inflytande från stockholmarna ska ge tydlig riktning i planeringen.
- Kunskapen om olika gruppers behov av trygghet, fysisk aktivitet, mötesplatser och kvalitativa utemiljöer ska vara en viktig utgångspunkt vid stadsutveckling och ligga till grund för fysiska åtgärder i stadsmiljön. Barns, ungas och äldres behov ska tillsammans med jämställdhetsperspektiv särskilt beaktas.

#### Trafik och mobilitet

- Stadens gator ska ha en attraktiv utformning samt ge hög tillgänglighet och framkomlighet, särskilt för kapacitetsstarka och hållbara trafikslag.
- Kollektivtrafiken ska samplaneras med stadsutvecklingen och ges hög prioritet där det finns stora resandeflöden. Hållplatser och bytespunkter ska placeras där goda förutsättningar för stadsliv finns.
- Staden ska möjliggöra och prioritera åtgärder som behövs för att Stockholmsöverenskommelsen och eventuellt vidare överenskommelser till följd av Sverigeförhandlingen kan genomföras.
- Gångvägar och cykelvägar ska ha hög kvalitet genom att vara trygga, säkra, framkomliga och lätta att hitta.
- Fungerande logistik för alla trafikslag ska säkras i strategiska lägen genom tillräckliga ytor, tillfartsvägar, farleder, uppställningsplatser samt om- och samlastningscentraler. Framtida behov av hamn- och kajlägen för kollektivtrafik och varuleveranser ska beaktas vid planering i vattennära lägen.

#### Grön och vattennära stad

- Stockholmarna ska ha god tillgång till parker, natur och vatten med höga värden. I samband med stadsutveckling ska nya gröna miljöer utvecklas i samspel med bebyggelsen.
- En livskraftig grönstruktur med rik biologisk mångfald ska tryggas. Planeringen ska tydliggöra hur funktionerna i den gröna infrastrukturen kan upprätthållas i samband med stadsutveckling.
- Stadens arbete ska präglas av ett effektivt utnyttjande av resurser och väl fungerande samspel mellan förvaltning och utveckling.

- Utvecklingen av urbana ekosystemtjänster ska integreras i stadsbyggandet.
- Stadens vattenrum, kanaler, sjöar och vattendrag värnas, samtidigt som de tillgängliggörs. På lämpliga platser utvecklas förutsättning för större aktivitet i och omkring vattnet.

### Stadens karaktär och gestaltning

- Kunskap om stadens stadsbyggnadskaraktärer och stadslandskapet ska vara en utgångspunkt vid förändring, förnyelse och förtätning i stadens befintliga områden.
- Kulturmiljöns värden ska fortlöpande identifieras, säkerställas, tas omhand och utvecklas.
- Ny bebyggelse, ändringar och tillägg i befintliga miljöer ska utföras omsorgsfullt, med konsekventa karaktärsdrag och genomarbetade detaljer grundade på en gedigen platsanalys.
- Bebyggelse som är kulturhistoriskt värdefull och har betydelse för stads- och landskapsbilden ska ses som en resurs i stadsutvecklingen.
- Stockholms stad som fastighetsägare har en betydelsefull roll i att vara förebildlig, exempelvis genom att utarbeta vårdprogram och anordna arkitekttävlingar.

### Kulturliv, idrott och rekreation

- Platser för kultur ska planeras in när befintliga områden förnyas och nya stadsdelar byggs.
- Stadsdelarnas behov och förutsättningar för ett mångsidigt kulturliv ska preciseras med kulturunderlag som grund för planeringen. Dialogen med kulturaktörer och andra intressenter ska utvecklas.
- Tillgången till offentlig konst ska öka genom tillämpningen av den så kallade enprocentsregeln.
- Idrottsrörelsens, skolans och allmänhetens behov av idrottsytor och funktioner ska vara utgångspunkten vid planeringen av olika typer av idrottsplatser.
- Ett rikt utbud av idrottsytor och idrottsanläggningar och möjligheter att utöva ett rörligt friluftsliv ska säkerställas i hela staden. Deras potential att också fungera som mötesplatser i staden ska tas tillvara.

### Klimat, miljö, hälsa och säkerhet

- Ny bebyggelse i områden som med nutida och framtida klimat riskerar att påverkas av skadliga översvämningar till följd av höga vattennivåer, ska utformas med lämpliga skyddsåtgärder. Klimatanpassning av befintliga stadsmiljöer ska vara en viktig utgångspunkt vid stadsutveckling
- Vid stadsutveckling ska en robust och klimatanpassad dagvattenhantering byggas ut och naturliga avrinningsområden beaktas. Ny bebyggelse ska höjdsättas och utformas för att klara skyfall och mångfunktionella ytor användas för att fördröja och utjämna vattenflöden.

- Ny bebyggelse i anslutning till vägar, järnvägar och industrier där farligt gods hanteras ska utformas så att konsekvenserna av eventuella olyckshändelser omhändertas.
- Stadsmiljöer ska utvecklas så att det inte uppstår olägenheter med hänsyn till människors hälsa med hänsyn till buller, luft- eller vattenföroreningar. Skydds- och reningsåtgärder ska i första hand inriktas på källan. Barns utomhusmiljö ska särskilt beaktas med hänsyn till luft och buller.
- Om markföroreningar, ras- och skredrisk och/eller översvämningensrisk identifierats ska skydds- och säkerhetsåtgärder genomföras för att säkerställa markens lämplighet.

### Teknisk försörjning

- Energieffektiva hus, ny teknik för energiåtervinning och kretsloppslösningar för återvinning av restprodukter ska vara en utgångspunkt när befintliga områden förnyas och nya stadsdelar byggs.
- Leveranssäkra och miljöanpassade system för dricksvattenförsörjning och avloppshantering ska byggas ut i takt med att staden växer.
- Återvinningstationer, miljöstationer och källsorteringsplatser i offentliga miljöer ska integreras i stadsmiljön och utformas för att vara lätta att använda.
- Behoven av kommunaltekniska ytor som är av betydelse för stadens försörjning ska preciseras och tryggas genom tillräckliga fysiska utrymmen i staden.
- Utbyggnaden av digitala system ska säkerställas och möjligheter att integrera smarta tekniska lösningar i ny bebyggelse ska tas tillvara.

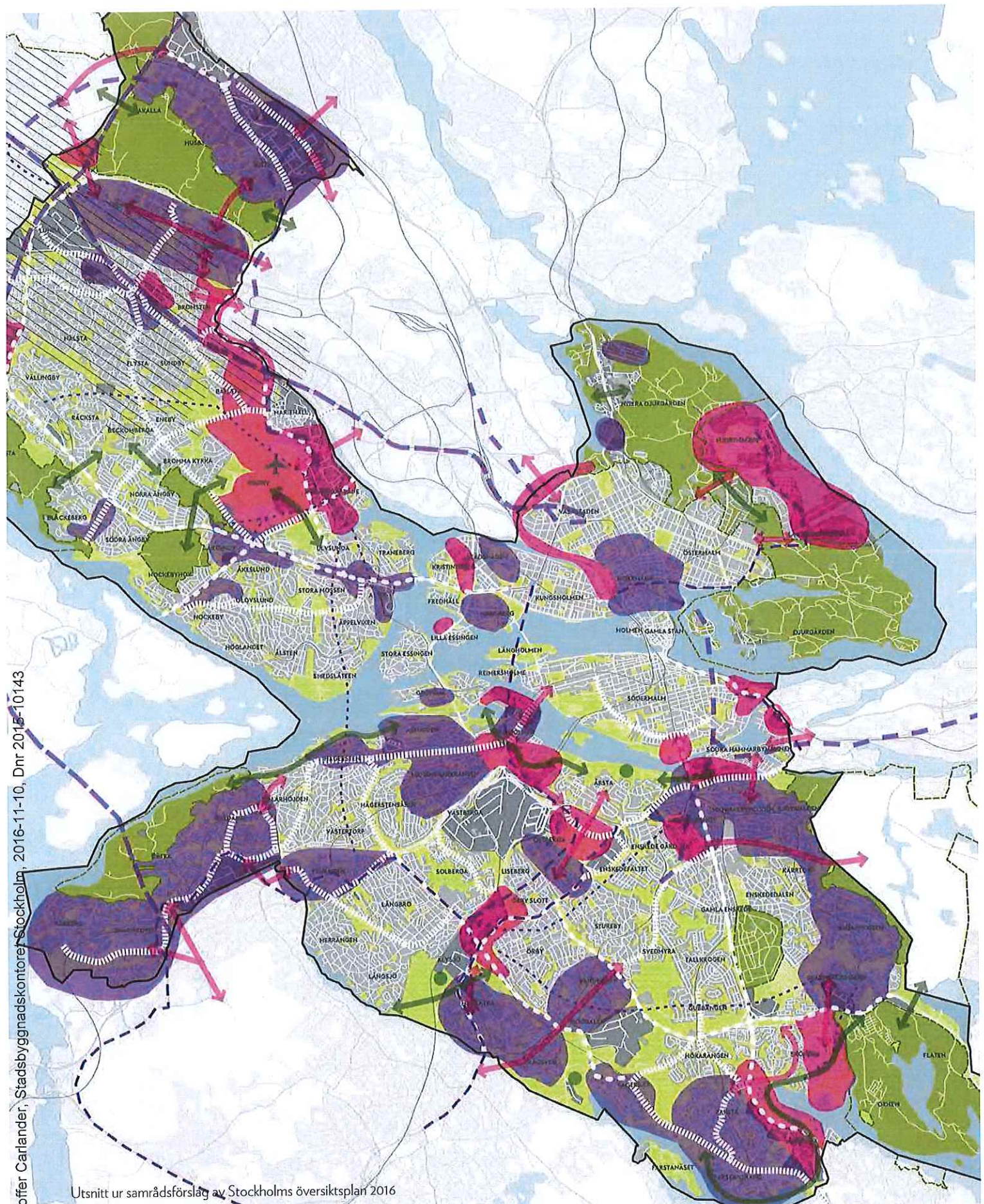
## 3.5 PLANKARTAN

Plankartan redogör för utvecklingsmöjligheter och stadsutvecklingspotential. För stadens bebyggelseområden anges stadsutvecklingsmöjligheter i tre klasser: mycket stora, stora samt vissa stadsutvecklingsmöjligheter.

Plankartan utgör alltså ingen målbild för år 2040, utan identifierar, utifrån läget idag, de områden som enligt staden lämpar sig för stadsutveckling med olika grad av omvandling. Utbyggnadsstrategin ska fungera som ett stöd för stadens prioriteringar och hjälpa såväl staden själv som allmänheten, byggherrar, staten och andra aktörer att förstå på vilka grunder olika beslut om prioriteringar i stadsbyggandet tas.

På nästa sida finns ett utsnitt ur plankartan med som illustration. Den kompletta plankartan med teckenförklaring m.m. finns i planhandlingen.





Plankartan redovisar stadens syn på möjlig stadsutveckling fram till år 2040 och därefter. Med olika färger identifieras områden lämpliga för omvandling, eller där omfattande eller viss komplettering kan övervägas. Flera av stadens större trafikstråk pekas ut för möjlig omvandling till stadsgator eller

stadsboulevarder på sikt. Pågående och beslutade kommunikationsstråk redovisas, liksom spår eller väg i pågående förhandling samt möjliga framtida förbindelser. Även grön infrastruktur, skyddade områden och ekologiska samband redovisas

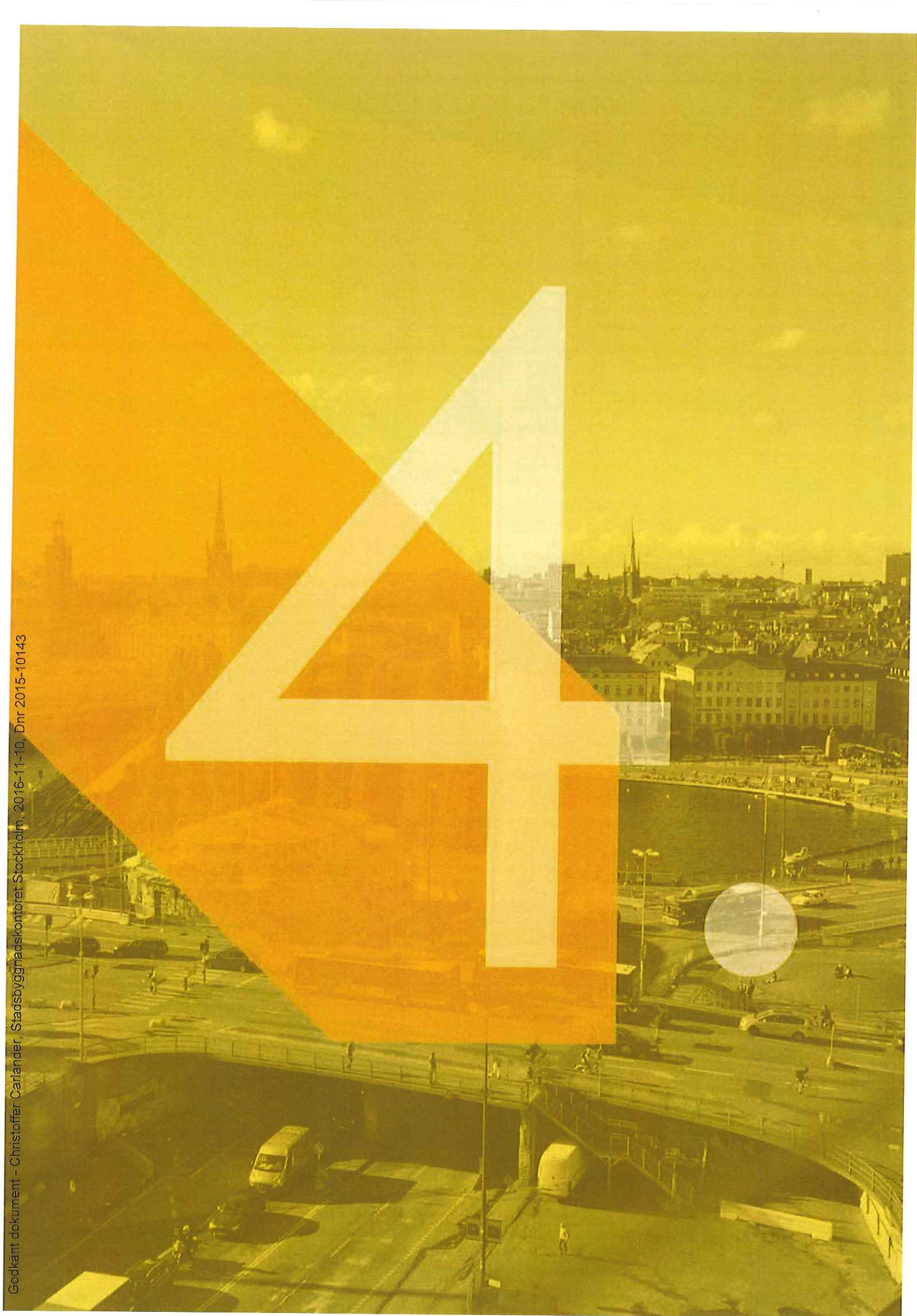














I DET HÄR KAPITLET redovisas planförslagets påverkan på rumsliga strukturer. Analysen är baserad på fyra delanalyser: bebyggelsestruktur, transporter, teknisk försörjning samt grönstruktur.

# PÅVERKAN PÅ RUMSLIGA STRUKTURER

Bedömningarna i det här kapitlet görs inte mot specifika mål. Istället är den övergripande frågan är hur väl den föreslagna fysiska strukturen kommer att *fungera*. Intressanta frågor är då hur väl planförslaget bidrar till att stadens delar kopplas ihop och samverkar, att människor möts och samspekar, att företag når kunder och kompetens samt att det skapas resurseffektiva lösningar på systemnivå, till exempel när det gäller klimatpåverkan och kretslopp. I vilken utsträckning skapar planförslaget strukturella förutsättningar för en långsiktig hållbar livsmiljö för dagens invånare i Stockholm och kommande generationer? Frågeställningarna är generella, men ansluter till stadens egna stadsbyggnadsmål.

## 4.1 BEBYGGELSESTRUKTUR

### Planförslagets inriktning

I plankartan identifieras ett femton-tal områden som *stadsutvecklingsområde* – *omvandling* och ungefär lika många som *stadsutvecklingsområde* – *komplettering*. Omvandlingsområdena utvecklas till blandad stadsbebyggelse med bostäder, verksamheter, service, skolor, gator,



parker och idrott. Detta kan enligt planen innebära helt eller delvis ändrad markanvändning. Exempel på sådana områden är Vinsta, Ulvsunda, Årstafältet och Älvsjö. I kompletteringsområdena finns redan idag blandad stadsbebyggelse som föreslås genomgå omfattande kompletteringar "med hänsyn till nuvarande karaktär, kvaliteter och behov". Exempel på kompletteringsområden är Skärholmen, Hägersten, Bagarmossen och södra Järva.

Planens prioriteringar i termer av planering och byggande formuleras i utbyggnadsstrategins fyra delar: den centrala stadens attraktionskraft ska utnyttjas, satsningar ska i närtid rikta satsningar mot tre fokusområden (Kista-Järva, Skärholmen och Farsta), värdeskapande kompletteringar i bebyggelsen ska prioriteras, och den långsiktiga stadsutvecklingspotentialen ska tillvaratas och säkerställas.

Planens samlade inriktning är att tillföra bostäder i en sådan takt så att bostadsmålet om 140 000 nya bostäder 2030 jämfört med 2010 klaras. Den framtida markanvändning som beskrivs i plankartan syftar dock till att marken ska räcka för utveckling av staden bortom 2040. Utbyggnaden sker i stor skala, och på många platser samtidigt. I bostadsmålet ingår de 46 000 nya bostäder i östra Söderort som ingår i stadens avtal med staten inom ramen för 2013 års Stockholmsförhandling.



## Planförslagets effekter på bebyggelsestrukturen

Plankartan för Stockholm 2040 skiljer sig inte i några väsentliga avseenden från dagens plankarta i sin övergripande struktur. Större grönområden (nationalstadsparken, Årstaskogen, Grimsta, Järfältet osv.) lämnas orörda. Delvis nya vägtrafik- eller spårlösningar illustreras på plankartan (t.ex. Östlig förbindelse och möjlig ny framtida förbindelse mellan Alvik och Vällingby via Bromma flygplatsområde), men planen tar inte ställning till i vilken utsträckning dessa lösningar utgör förutsättningar för bostadsbyggandet till 2030. En stor skillnad mot tidigare planer är att en rad matargator och trafikleder identifieras för möjlig omvandling till stadsgator och -boulevardar där bebyggelsen tillåts komma närmare gatutrafiken och där tvärsgående förbindelser mellan stadsdelar skapas. För stadsgator kan detta ske på både kort och lång sikt. Stadsboulevardar kan skapas först sedan komplicerade frågor framför allt kopplade till risk och lokalmiljön (buller, luftkvalitet) lösts, dvs. på längre sikt.

Planen kommer att resultera i en tätare bebyggelsestruktur som i stort sett överensstämmer med den bebyggelse som finns idag, i termer av geografiska områden och stadsdelar. De tyngdpunkter som pekades ut i ÖP 2010 är borta. Inriktningen är istället att planeringen ska bidra till ett kontinuerligt och dynamiskt stadslandskap, där stadsdelar och platser med tydlig egen identitet och karaktär ges möjlighet att utvecklas efter sina egna förutsättningar.

Tre fokusområden för utbyggnad pekas ut: Kista-Järva, Farsta och Skärholmen. Motiven för detta val beskrivs för vart och ett av dem med en handfull kortfattade punkter. Utbyggnadsstrategin talar om att en "tydlig signal" ska skickas till marknaden om var staden kraftsamlar, men utbyggda resonemang om hur man kommit fram till de tre fokusområdena saknas, liksom hänvisningar till ev. bakgrundsmaterial. I vilken mån strategin kommer att uppfattas som väl underbyggd och göra avtryck i det faktiska stadsbyggandet är mycket svårt att bedöma.

## 4.2 TRANSPORTINFRASTRUKTUR OCH TILLGÄNGLIGHET

### Planförslagets inriktning

Stockholm har idag en välutvecklad transportinfrastruktur med ett stort inslag av kapacitetsstark kollektivtrafik. Det finns emellertid stora utmaningar för trafiksystemet, i första hand kopplade till framkomligheten på infartsleder och i innerstaden,

trängsel i kollektivtrafiken och trafikens miljöeffekter. Problemen med trängsel förstärks av Stockholms monocentriska struktur där de flesta arbetsplatser är lokaliserade i innerstaden, Kista, Solna och Sundbyberg samtidigt som stora delar av befolkningen bor i söder



om Saltsjö-Mälarsnittet. Trängseln på stadens infartsleder och i kollektivtrafiken är mycket kostsam att lösa med hjälp av investeringar i infrastruktur och det är heller inte säkert att det är önskvärt med bakgrund mot de negativa miljöeffekter som kan komma att uppstå till följd av en ökad vägtrafik.

Planförslaget är fokuserat på de lokala resorna och de yteffektiva transportslagen, en inriktning som rimmar väl med den inriktning som finns i stadens framkomlighetsstrategi. De huvudsakliga planeringsinriktningarna innebär:

- Ökad prioritering av gång, cykel och kollektivtrafik i den fysiska planeringen.
- Främjande av en hög andel lokala gångresor och en ökad andel cykelresor, både lokala och regionala.
- Att tidigt planera in kollektivtrafiken i samband med ny exploatering.
- Kollektivtrafiken ska ges hög prioritet och utvecklingen av stadslivsfunktioner i kollektivtrafiknära lägen prioriteras.
- Staden ska skapa förutsättningar för en fungerande logistik genom att säkerställa den funktion som finns idag och främja en utveckling av t.ex. sjöfarten.

En fortsatt användning av ekonomiska styrmedel lyfts också fram som ett sätt nå planens mål.

### Planens effekter för transportsystemet

De olika inriktningarna i planen har goda synergier. Ett ökat fokus på att skapa lokala stadsmiljökvantiteter vid stationer och bytespunkter bidrar till en ökad tillgänglighet och ökar gång och cykelns konkurrenskraft relativt bilen på korta avstånd. Detta har potential att minska biltrafiken utanför innerstaden, något som kommer vara en förutsättning för att även transportsystemet i områdena närmast innerstaden ska fortsätta fungera även efter en omfattande förtätning.

Ett fokus på att planera in kollektivtrafik i ett tidigt stadium när nya områden exploateras, då gärna tillsammans med starka lokala funktioner, skapar förutsättningar för att en ökning av biltrafiken både i ytter- och innerstaden undviks. Detta kommer vara en nödvändighet för att det ska finnas plats för en ökning av leveranstrafiken (godstransporter) som är att vänta till följd av den ökade befolkningen.

Det är emellertid så att även om det sker stora förändringar i den byggda miljön på det hela taget kommer det innebära mycket små förändringar av transportsystemet i staden som helhet - huvuddelen av transportsystemet finns redan och kommer ligga kvar som tidigare. Därför är det positivt att staden har för avsikt att arbeta med ekonomiska styrmedel för att påverka trafiken i det befintliga systemet. Här utgör regler och taxor för parkeringen på gator och på kommunala parkeringsytor ett mycket potent verktyg.



Planförslaget kan påverka transportsystemets användning i första hand genom att gång och cykel får förbättrade förutsättningar men också genom att bilanvändningen minskar eller fördelas över dygnet med en ökad användning av styrmedel. Samtidigt pågår planering för, och byggande av flera stora regionala infrastruktursatsningar: ny tunnelbana, Förbifart Stockholm, Östlig förbindelse, Tvärförbindelse Södertörn samt kapacitetshöjande investeringar i det regionala vägnätet. Dessa investeringar påverkar hur länets invånare väljer att resa in till och i Stockholm. Statens och grannkommunernas agerande spelar alltså stor roll för hur trafiken i Stockholms stad ser ut. I vilken utsträckning staden då, genom sin planering, kan minska användningen av ytkrävande färdmedel så som bil inom stadens gränser, återstår att se och bör bli en av de centrala frågorna under samrådet.

Sammantaget bidrar planeringsinriktningarna främst till målet om en klimatsmart och tålig stad men också målet om en växande stad. Detta sker genom fokus på en effektiv markanvändning och hög flexibilitet i transportsystemet tack vare en inriktning som syftar till att främja lokal tillgänglighet och yteffektiva transportslag.

### 4.3 TEKNISK FÖRSÖRJNING

#### Planförslagets inriktning

Planen konstaterar att stadens tekniska försörjning idag karaktäriseras av storskaliga system med hög effektivitet. En stor del av värme- och varmvattenbehovet i staden (80%) täcks genom fjärrvärmesystemet. Planen inriktas på att tillräckligt med utrymme för ytterligare expansion av energisystemen avsätts och att frågor om hur energieffektiva lösningar kan främjas beaktas i stadsutvecklingen.



Framtida vattenförsörjningsbehov och behovet av att minska föroreningsbelastningen på stadens vattenområden lyfts i planen som viktiga utgångspunkter för den växande staden. Det betonas att regionalt samarbete krävs för att hantera utvecklingen framöver, inte minst för att öka reservvattenkapaciteten. En långsiktig utmaning är de ökande havsnivåerna och dess påverkan på Mälaren.

För avloppsreningen konstateras att stängningen av Bromma reningsverk kommer att koncentrera all avloppsrening till Henriksdal, där ny teknik kommer att göra reningen effektivare. Stadens tillväxt kombinerat med att klimatförändringen troligen ger fler intensiva regn betyder att risken ökar för att kapaciteten i såväl nät som reningsverk tidvis inte räcker. Belastningen på dagvattennätet ska i nya stadsdelar minskas bl.a. genom att mångfunktionella ytor som tar hand om dagvatten eftersträvas.

Endast en mindre del av dagvattnet renas idag. På flera ställen är dagvattenhanteringen underdimensionerad. Planens inriktning är att stadens dagvattenstrategi ska tillämpas i utbyggnaden av nya stadsdelar, vilket ska göra utbyggnaden både "klimatanpassad och hållbar". Ett förbättrat nätverk av parker, gröna gator och andra gröna ytor ska tillsammans bidra till att stadsklimatet förbättras, i första hand genom att temperaturer i bebyggelsen under värmeböljor går ner. Dessutom bidrar grönska i stadsmiljön till fördröjning och lokal infiltration av dagvatten.

Planen har också inriktningar för avfallshantering och infrastruktur för digital kommunikation.

#### Planförslagets effekter för de tekniska försörjningssystemen

Den samlade bilden är att planen lyft de frågeställningar där den fysiska planeringen och drift och utveckling av teknisk försörjning möts.

Att stadens, och samhällets, tekniska försörjning i så stor utsträckning vilar på storskaliga lösningar medför att sårbarheten blir relativt stor – små störningar i kritiska delar av systemen kan ge långtgående effekter. De risker som är förknippade med detta (inte minst frågor kring konsekvenser som uppstår när flera system samtidigt störs eller fallerar) bör belysas ytterligare i kommande planering. Möjligheter att stärka enskilda aktörers och hushålls möjligheter att hantera driftstörningar i viktiga system är inte en stadsplaneringsfråga, men bör utredas.

## 4.4 GRÖNSTRUKTUR

### Planförslagets inriktning

På ett övergripande plan inriktas planens mot att bibehålla dagens generella markanvändningsmönster. En utgångspunkt för planering, utveckling och skötsel av park och natur ska vara att upprätthålla och stärka funktioner i den ekologiska infrastrukturen. Denna struktur pekas ut på plankartan.



Existerande grönområden ska bevaras och utvecklas, med ambitionen att "tillgången till park- och naturkvaliteter förbättras i hela staden". Vattenrummen ska skyddas mot exploatering och stadsbrynen, dvs. de zoner där det byggda möter det gröna, utvecklas med inbjudande entréer, bättre skötsel, bra parkvägar osv. Stråk i grönstrukturen ska i ökad utsträckning användas för kommunikation med gång och cykel mellan stadsdelar. Behovet av skötsel och förvaltning betonas. Lösningar som bidrar till att en bred uppsättning urbana ekosystemtjänster samtidigt främjas skall planeras in i alla nya eller omvandlade stadsmiljöer.

### Planförslagets effekter på grönstrukturen

Planens effekter för stadens grönstruktur bedöms vara små. Inriktningen är att i första hand tillföra ny bebyggelse genom komplettering av existerande områden. Detta ger möjligheter att även fortsatt bibehålla de större grönområden som finns intakta. Stadens "gröna infrastruktur" finns markerad på plankartan, liksom "områden där förstärkningar föreslås i den regionalt betydelsefulla gröna infrastrukturen". Dessa områden utgörs i första hand utgörs av smalare grönområden, ibland integrerade i bebyggelsen. Planen har tydliga inriktningar att kommande planering aktivt ska sträva efter att utveckla ekologiska funktioner och kvaliteter. Detta stärker bilden av att grönstrukturen även i framtiden kommer att utgöra en viktig komponent i stadens struktur.











I DET HÄR KAPITLET bedöms planförslagets bidrag till att skapa goda förhållanden för de som bor, verkar och vistas i Stockholm i framtiden. Begreppet "goda" ska här tolkas i en bred bemärkelse – det handlar både om upplevda värden och om faktiska och mätbara förhållanden (t.ex. buller och luftkvalitet).

# KONSEKVENSER FÖR DE SOM BOR, VISTAS OCH VERKAR I STADEN

Bedömningen av konsekvenserna för de människor som bor och vistas i staden görs utifrån tre perspektiv; social sammanhållning, konsekvenser för olika samhällsgrupper samt konsekvenser för individer och hushåll. Bedömningarna utgår från portalparagrafen i plan- och bygglagen som beskriver det övergripande syftet med lagen; att främja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden. Vidare baseras bedömningen på relevanta preciseringar av miljömålet God bebyggd miljö, exempelvis "God vardagsmiljö" och "Hållbar samhällsplanering".

För analysen av konsekvenserna för de som verkar i staden – företag och företagare – görs bedömningen baserad på generella antaganden om behov och förutsättningar hos olika typer av företag.

Kapitlet avslutas med ett avsnitt om hur planförslaget förhåller sig till risker och störningar.

Bedömningen av planförslagets konsekvenser för den sociala sammanhållningen i staden görs i förhållande till miljömålet God bebyggd miljö (preciseringarna för Hållbar samhällsplanering; Kollektivtrafik, gång och cykel; Natur- och grönområden samt God vardagsmiljö), Nationella mål för boende och byggande samt de nationella målen för integrationspolitiken

## 5.1 SOCIAL SAMMANHÅLLNING

### Planförslagets inriktning

Översiktsplanens sociala ambitioner kommer i första hand till uttryck i stadsbyggnadsmålen En sammanhängande stad och God offentlig miljö och i ett antal av de allmänna intressena med tillhörande planeringsinriktningar. Planförslagets utbyggnadsstrategi har stor betydelse för utfallet för stadens fysiska utveckling i och med att strategin ska vara vägledande för vilka stadsbyggnadsprojekt som ska prioriteras.



I utbyggnadsstrategin konstateras att stadsbyggandet ska bidra till att utveckla stadens kvaliteter utifrån ett "socialt hållbart perspektiv" (sid. 6). Ett genomgående tema i utbyggnadsstrategin är att mark ska utnyttjas mer effektivt, i syfte att skapa en tät och sammanhängande stad.

I planförslagets kapitel om lokala utvecklingsmöjligheter redovisas olika områdens potential att antingen omvandlas helt eller kompletteras till att bli stadsdelar med blandad bebyggelse. Samband mellan stadsdelar ska stärkas genom att fysiska barriärer överbryggs

och mellanrum som skiljer stadsdelar från varandra fylls ut genom kompletterande bebyggelse. Flera av stadens vägar och trafikleder identifieras som platser med stadsutvecklingspotential som på sikt kan omvandlas från renodlade trafikrum till stadsgator och stadsboulevarder med omgivande bebyggelse. För stadsgator kan detta i vissa fall ske i närtid. Stadsboulevarder kan komma till först på sikt.

Utbyggnadsstrategin beskriver hur staden ska prioritera sina planerings- och genomförandeinsatser i stadsbyggandet. Dess fyra delar ska "i en väl avvägd balans" styra den fysiska utvecklingen mot stadens vision, utifrån de identifierade lokala utvecklingsmöjligheterna och marknadsförutsättningarna. Utbyggnadsstrategin ska alltså konkretisera stadens vision inom ramen för de förutsättningar som finns på marknaden.

### Planens konsekvenser för social sammanhållning

En bred och användbar definition av social sammanhållning är att den beskriver ett samhälle där människor känner gemenskap och tillit till varandra, där de upplevda avstånden och konflikterna mellan grupper är små, där toleransen för olikheter är stor, och där det finns en stark känsla av tillhörighet, delad identitet och att man delar ett gemensamt öde. Det är ett samhälle där det finns en utbredd "känsla för det allmänna"<sup>5</sup>. Det säger sig självt att kommunal planering i sig inte skapar social sammanhållning. Däremot kan planering och byggande skapa *förutsättningar* för att social sammanhållning vidmakthålls, ökar eller minskar. Att stadsbyggandet bidrar till att människor med olika bakgrund och förutsättningar möts och delar på gemensamma resurser (t.ex. parker och stadsrum) lyfts ofta fram som ett exempel på kopplingen mellan planering och sammanhållning.

Situationen i Stockholm idag präglas av ökande socioekonomisk ojämlikhet som manifesterar sig bland annat genom boendesegregation, där marginaliserade grupper av människor i större utsträckning bor i områden med sämre tillgång till stadens kvaliteter. Valdeltagandet varierar mellan stadsdelar, liksom ohälsotal, medelinkomst, upplevd trygghet, upplevd tillit och förväntad livslängd, med mera. Skillnaderna har beskrivits i rapporter från stadens Kommission för Social Hållbarhet.

Plankartan identifierar *potential* och *möjligheter* till stadsutveckling, men det framgår inte i vilka områden stadsutveckling faktiskt bör ske, då detta enligt planförslaget i första hand ska avgöras av förutsättningarna på marknaden. Hur utbyggnadsstrategins fyra delar ska vägas mot varandra och vilka behov eller möjligheter som ska ges företräde i planeringen beskrivs inte. I vilken utsträckning stadsutvecklingsinsatser kommer att riktas mot de delar av staden där de socio-ekonomiska behoven är störst är alltså svårt att avgöra. Planförslagets bidrag till ökad social sammanhållning blir därför svårbedömt.

Att stadens resurser riktas mot fokusområdena i stadens yttre områden bedöms dock vara viktigt för att motverka boendesegregationen och att uppnå en rättvisare fördelning av stadens investeringar samt en jämlikare tillgång till stadens resurser.

Om satsningarna resulterar i att företag vill etablera sig i dessa områden kan detta innebära att fler människor får ökad närhet till en diversifierad arbetsmarknad. Det finns dock inga garantier för näringslivets eller marknadens intresse att etablera sig i stadens perifera områden och det framgår inte i planen hur staden kommer att kompensera för detta. Risker är att ett lågt intresse för att investera i vissa områden, utan kompensationsåtgärder från staden, resulterar i att stadsutveckling inte kommer att ske i områden där det finns ett stort behov.

Planen lyfter att medborgardialog är ett viktigt verktyg i stadsbyggandet och att delaktighet och inflytande från stockholmarna ska ge tydlig riktning i planeringen. Medborgardialog skapar förutsättningar för att människor i känner sig sedda och hörda, vilket kan öka tilliten till samhället och dess institutioner. Dock finns det en risk för att det främst är vissa samhällsgruppers synpunkter som förs fram, då andra grupper kanske saknar språkliga förutsättningar eller kunskaper om processer i vilka det är möjligt att forma och påverka stadsbyggandet. Metoder för uppsökande medborgardialog bör användas, för att säkerställa att marginaliserade gruppers behov representeras i stadsbyggandet och det bör framgå i planen hur staden ska säkerställa detta.

Omvandlingen av vägar till levande stadsgator och stora trafikleder till stadsboulevarder minskar flera av stadens fysiska barriärer och därmed troligen den mentala upplevelsen av avstånd mellan stadsdelar och platser. Minskade barriäreffekter och nya mötesplatser kan tillsammans bidra till ett ökat socialt utbyte, till stöd för social sammanhållning. Dessa processer är dock komplexa och påverkas av en mängd faktorer och strukturella fenomen i samhället. Om gatuummet utformas för att vistas i, till skillnad från att enbart färdas genom, kan nya möten uppstå mellan människor.

Sammanfattningsvis är planens bidrag till social sammanhållning och därtill kopplade nationella målsättningar mycket svåra att bedöma. Det finns goda ambitioner i planförslaget, men de skrivningar som är ägnade att ge skarp vägledning i kommande planering (planeringsinriktningarna) är för få och för vaga för att tydliga konsekvenser – såväl positiva som negativa – ska kunna identifieras. Utbyggnadsstrategins starka betoning på att den ska förverkligas inom ramarna för marknadsförutsättningarna väcker ytterligare frågor om hur resurser fördelas och hur social sammanhållning upprätthålls.

<sup>5</sup>Definitionen är hämtad från Svenska framtidsutmaningar - Slutrapport från regeringens framtidskommission. Ds 2013:19. Stockholm: regeringskansliet, statsrådsberedningen



## 5.2 KONSEKVENSER FÖR OLIKA SAMHÄLLSGRUPPER

Grupperspektivet kan likställas med ett jämlikhetsperspektiv – människor ska ha samma möjligheter oavsett vilken grupp de tillhör. Det begränsade utrymmet tillåter inte att konsekvenserna för samhällets *alla* olika grupper analyseras här. Beskrivningen begränsas därför till att beskriva konsekvenser för samhällsgrupper utifrån tre perspektiv:

- Kvinnor och män (jämställdhet);
- Socioekonomiska grupper (fördelningseffekter); samt,
- Åldersgrupper (i första hand barn och äldre).

Denna indelning ansluter till och speglar sedan länge etablerad nationell politik: jämställdhetspolitik, fördelningsspolitik respektive barn- och äldrepolitik. Bedömningen är att dessa tre perspektiv tillsammans fångar och ger en generellt god bild av planförslagets inriktningar i termer av differentierad påverkan på en stor mängd olika grupper i samhället.

Bedömningen här görs i förhållande till de nationella folkhälsomålen, jämställdhetsmålen, de transportpolitiska målen, miljömålet God bebyggd miljö samt de krav plan- och bygglagen ställer på att planering ska bidra till "livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper".

### Planens inriktning och konsekvenser för jämställdhet

Planförslaget uppmärksammar jämställdhetsperspektivet i den fysiska planeringen framför allt utifrån ett trygghetsperspektiv. En inriktning i planen är att öka tryggheten genom att skapa fler blandade stadsmiljöer med levande bottenvåningar och aktivitet över dygnet. Väl gestaltade och väl belysta och överblickbara offentliga rum, stråk, parker och gator konstateras i planförslaget bidra till upplevelsen av trygghet i stadsrummet.

Kvinnor upplever otrygghet i den offentliga miljön i större utsträckning än män, samtidigt är det män som i större utsträckning än kvinnor är offer för våldsbrott i den offentliga miljön. Officiell statistik visar att andelen drabbade av våld i den offentliga miljön är drygt dubbelt så hög bland män, sett över hela landet. Satsningar på att skapa trygga, belysta och överblickbara miljöer bedöms därför ha positiva konsekvenser för såväl män som kvinnor. De positiva konsekvenserna av att skapa miljöer och platser med aktivitet över dygnet behöver eventuellt vägas mot andra intressen som exempelvis relationer till buller och störningar nattetid.

## JÄMSTÄLLDHET I PLANERING FÖR TRANSPORTER OCH BEBYGGELSE

Män och kvinnor utgör inte homogena befolkningsgrupper utan skiljer sig åt i flera olika avseenden, bland annat vad gäller ålder, yrke, inkomst osv. Den nationella jämställdhetspolitiken säger att jämställdhetsperspektivet ska integreras i samtliga av samhällets offentliga verksamheter och investeringar, i syfte att säkerställa en jämlik fördelning av våra gemensamma resurser. Kvinnor och män kan ha olika behov och erfarenheter vad gäller transportbehov och aktivitetsmönster och forskning visar på skillnader i tillgång till transporter mellan olika samhällsgrupper och där kvinnor drabbas värst av transportrelaterad social exkludering i de mest utsatta grupperna. Forskningen har visat att män generellt sett har större tillgång till bil och reser längre sträckor än kvinnor. Kvinnor reser i högre grad med kollektiva färdmedel och gör fler korta resor till fots eller på cykel. Förutsättningar för mobilitet, framkomlighet och tillgänglighet är alltså inte lika för män och kvinnor. Det innebär att investeringar i transportsystem och offentliga miljöer ger olika nytta för män och kvinnor.

Se vidare: Charlotta Faith-Ell & Lena Levin, 2012, Jämställdhet och genus i infrastrukturplanering – en studie av tillämpningen inom järnvägsplaneringen. Linköping: VTI Rapport 768

Sammantaget bedöms planförslagets inriktningar och förhållningsätt bidra positivt till jämställdheten, i första hand vad gäller upplevd trygghet. Att prioritera gång, cykel och resande med kollektivtrafik ger mer rättvist fördelade nyttor än ensidiga satsningar på ökad framkomlighet och kapacitet för bilen i vägnätet. Planförslaget bedöms sammantaget ge ett positivt bidrag till att de nationella jämställdhetsmålen nås. Dock skulle planförslaget kunna lyfta jämställdhetsperspektivet ytterligare, i synnerhet vad gäller fördelningseffekterna av investeringar av infrastruktur och förbättrade transporter.

### Planförslagets inriktning och konsekvenser för olika socioekonomiska grupper

Den snabba befolkningstillväxten i Stockholm har inneburit att bostadsbyggandet inte har kunnat svara upp mot bostadsbehovet. Obalansen i utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden har drivit upp bostadspriserna och skapat utträngningseffekter. Tillgången till stadens kvaliteter och till bostadsmarknaden är ojämlikt fördelad mellan olika grupper av människor i staden, där de ekonomiskt resurssvaga generellt sett har sämre tillgång. Den generella trenden

för staden som helhet är positiv, sett till i allmänhet ökade inkomster och välmående. Men samtidigt har de sociala skillnaderna ökat i staden under de senaste 10 åren<sup>6</sup>.

Tillgången på boende med låga kostnader bedöms vara den viktigaste strategiska frågan för att säkerställa att alla stadens invånare får tillgång till bostad. Planförslaget betonar att blandningen av hus-typer och upplåtelseformer är ett viktigt bidrag till att motverka den geografiska segregationen och stärka den sociala hållbarheten. Dock är nyproducerat boende i regel dyrt oavsett upplåtelseform och kan bara efterfrågas av socio-ekonomiskt starka grupper. Blandningen av upplåtelseformer spelar alltså inte nödvändigtvis någon betydande roll för att blanda olika socio-ekonomiska grupper inom en stadsdel. Planförslagets tydliga ställningstagande att stadsbyggandet ska ske inom ramarna för marknadsförutsättningarna bedöms inte förbättra situationen för resurssvaga grupper, vilka även fortsättningsvis kommer att ha svårt att få tillgång till bostad. Nyproduktion kan i princip bidra till att skapa flyttkedjor och frigöra äldre, billigare, lägenheter. Skatteregler och andra faktorer dämpar denna effekt.

Komplettering med ny bebyggelse i äldre områden antas generellt bidra till socioekonomisk blandning. Om boendekostnader i sådana områden stiger till följd av upprustning av det befintliga beståndet kan socio-ekonomiskt svaga hushåll tvingas flytta till billigare boenden, mer perifert eller mer trångbott. Det är okänt hur stor eller stark denna effekt är och på vilka tidsskalor den i så fall verkar. Staden bör använda sig av olika typer av sociala analyser som ett verktyg i program och planer där dessa risker uppstår. Frågan bör också aktivt diskuteras under samrådet.

Satsningar på unga och studenter syns i planförslaget på flera ställen. Nyanländas eller EU-migranternas speciella behov uppmärksammas å andra sidan inte alls. Planeringsinriktningen att bostäder till grupper med särskilda behov ska säkerställas är svår att bedöma utan en definition av vad särskilda behov innebär. Särskilda behov bör innefatta grupper av människor som står utanför arbetsmarknaden och har svag betalningsförmåga, i syfte att motverka risker som relaterar till ett förstärkt utanförskap och segregation i staden.

Sammantaget bedöms planförslaget medföra både positiva och negativa konsekvenser för olika socio-ekonomiska grupper i staden. Trots satsningar på ett starkt bostadsbyggande i staden finns det en fortsatt risk för att befolkningsgrupper med svag socio-ekonomisk ställning och små aktörer med låg betalningsförmåga (kulturföreningar, hantverkare, konstnärer, små butiker, kooperativ, osv) undanför undan trängs ut ur staden. Denna risk kan förstärkas av ett tilltagande fokus på intäkter och lönsamhet bland privata fastighetsägare och bostadsrättsföreningar som hyr ut lokaler. Det saknas strategier i planen för hur dessa risker ska hanteras och motverkas.

## Planförslagets inriktning och konsekvenser för barn

Planförslaget betonar att stadsplaneringen behöver ta hänsyn till barns behov tidigt i planeringen. Barnkonsekvensanalys nämns som en metod för att säkerställa att barn och ungas behov prioriteras och lyfts fram i planeringen. Dock framgår det inte av planen när eller i vilken omfattning sådana analyser ska göras.

I planförslaget bör det framgå hur skol- och förskolemiljöer samt andra offentliga rum ska utformas och lokaliseras för att säkerställa en god miljö för barn att vistas och röra sig i. Detta saknas helt i den nuvarande versionen av planen. Utställningsversionen bör kompletteras i detta avseende, i linje med innehållet i FN:s barnkonvention.

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskenen, vilka kan pågå under en lång tid – i relation till ett barns barndom eller vistelsetid på en förskola eller skola. Buller, generering av partiklar och luftföroreningar och förändringar i mobilitet och framkomlighet i samband med byggnation kommer generellt sett drabba barn i större utsträckning än vuxna, då de är en känsligare grupp med små eller inga möjligheter att välja andra platser för utomhusvistelse.

Det planerande omfattande byggandet kommer att vara en utmaning i förhållande till stadens mål och riktlinjer gällande att säkerställa kvalitativa utemiljöer i förskolors och skolors närområden liksom att vägen dit skall vara trygg och säker. Kompletteringsbebyggelsen kan också innebära att grönområden och friytor byggs bort, vilket kan påverka barns hälsa negativt i och med den begränsade tillgången till ytor för fysisk aktivitet och till gröna miljöer som främjar deras utveckling. Barn har ett större behov av bostadsnära natur och rekreationsmöjligheter än vuxna, eftersom de har mer begränsad räckvidd. Därför är det särskilt viktigt i den kommande planeringen att arbeta med kompenserande åtgärder för eventuell förlust av miljöer som används av barn och unga.

Den generella bedömningen är att planförslaget inte lyfter barnperspektivet i den utsträckning som är nödvändigt för att den kommande planeringen ska bidra till att skapa hälsosamma och trygga vistelsemiljöer för barn och unga.

## Planförslagets inriktning och konsekvenser för äldre

Planförslaget anger att den fysiska miljön ska utformas så att det är stödjande för äldre och de äldres behov av framkomlighet och fysisk aktivitet ska tillgodoses liksom behoven av att ta del av idrotts- och kulturliv. Utformning av belysning, trottoarer, sittplatser med mera ska ske med hänsyn till äldres behov.

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskenen, vilka kan pågå

<sup>6</sup> Skillnadernas Stockholm, 2015, Stockholms stad



under en lång tid. Buller, generering av partiklar och luftföroreningar och förändringar i mobilitet och framkomlighet i samband med byggnation kommer generellt sett drabba äldre i större utsträckning, då de är en känsligare grupp. I och med att många äldre är begränsade utifrån rörelseförmåga innebär det att denna grupp har en mer begränsad räckvidd. Detta kan innebära att många äldre bara kommer ut från sitt boende med hjälp av andra, och väl ute, rör sig i sitt omedelbara närområde. Platsspecifika störningar kan därför komma att drabba denna grupp äldre i omfattande utsträckning, då de alltså drabbas av störningarna under hela tiden de pågår.

Planen är inriktad mot att planeringen för bostäder till grupper med särskilda behov ska säkerställas, vilket bedöms positivt ur ett äldreperspektiv då äldre ofta behöver funktionsanpassade miljöer. Även socialt värdeskapande analyser har potential att fungera som ett stöd och generera bra beslutsunderlag i arbetet med att utveckla goda livsmiljöer att åldras i. I och med äldres begränsade räckvidd är det viktigt att äldreanpassade boendemiljöer utvecklas i områden med närhet till service.

### 5.3 INDIVIDER OCH HUSHÅLL

Planförslagets konsekvenser för individer och hushåll beskrivs i tre perspektiv: miljörelaterad hälsa, möjligheter till rekreation, samt fungerande vardagsliv och tillgång till service.



Bedömningen här görs i förhållande till de transportpolitiska målen, de nationella folkhälsomålen, målen för integrationspolitiken, målen för boende och byggande, jämställdhetsmålen, miljömålen Frisk luft och God bebyggd miljö (preciseringarna Hållbar samhällsplanering; Kollektivtrafik, gång och cykel; Natur- och grönområden samt God vardagsmiljö) samt de krav Plan- och bygglagen ställer på att planering ska bidra till en "från social synpunkt god livsmiljö..." (2 kap. 3 § p 2)

#### Planförslagets inriktning och konsekvenser för miljörelaterad hälsa (buller och luftkvalitet)

Buller är ett av de största miljöproblemen i Stockholm. Ett mål i stadens miljöprogram är att trafikbullret ska minska. Buller genereras av exempelvis flyg- eller markgående transporter eller verksamheter av olika slag. Buller som orsakas av vägtrafiken genereras både av förbränningsmotorer och friktionen mellan däck och vägtyta. Buller definieras i regel som oönskat ljud och innebär påverkan på männ-

iskors hälsa och möjlighet till en god livskvalitet. Vägtrafiken är den största orsaken till lokala luftföroreningar i Stockholm och bidrar till ökade nivåer av kväveoxid och partiklar (exempelvis PM10), vilka orsakar hälsoproblem för känsliga och utsatta delar av befolkningen.

Det finns regler som definierar vilka bullernivåer som accepteras inomhus, vid fasad och uteplats vid olika tider på dygnet. Dock saknas det riktlinjer för tillåtna bullernivåer i offentliga miljöer. Planens målsättning att i olika tidsperspektiv omvandla vägar och genomfartsleder till stadsgator och stadsboulevarder väcker frågor kring vilka bullernivåer som är acceptabla utomhus, samt hur väl dessa tätt bebyggda stråk med (eventuellt) stora trafikflöden ligger i linje med stadens ambition att bidra till "goda livs- och vistelsemiljöer i hela staden".

Det råder vissa motsättningar i relation till att bygga tätt och bygga för en bra ljud- och luftkvalitet, då det krävs avstånd mellan bebyggelse för en bra luftmiljö och avstånd mellan individ och föroreningskälla för att motverka bullerstörningar. Om höga trafikflöden förväntas upprätthållas längs stadens stadsgator måste dessa utformas utifrån att skapa avstånd mellan trafik och individ. Detta innebär bredare gator, vilket förstärker barriäreffekten och står eventuellt i kontrast till målsättningar om att koppla samman staden och inriktningar om att skapa god framkomlighet genom tvärkopplingar. Att bygga för en god luftkvalitet innebär också att skapa avstånd i gatuummen för att skapa förutsättningar för en god luftgenomströmning och innebär således samma typ av avvägning mellan att bygga täta stadsgator utan att göra avkall på att skapa bra förutsättningar för människans hälsa. Vid höga trafikflöden är denna problematik och relaterade avvägningar särskilt påtaglig.

Buller från vägtrafiken kan minskas genom kombinationer av ekonomiska styrmedel, exempelvis tillgång till och prissättning på parkering. Även hastighetsbegränsningar minskar buller. Planen lyfter både ekonomiska styrmedel och hastighetsbegränsning som möjliga verktyg för att förbättra ljudkvaliteten i staden i löptexten. Ingen av dessa åtgärder regleras dock av en översiktsplan.

Sammantaget bedöms planförslagets konsekvenser för ljud- och luftmiljön i hela staden vara svår att bedöma dels utifrån den övergripande skalan och de stora variationerna i platsspecifika förutsättningar. Hur stora problemen med buller och dålig luftkvalitet i utomhusmiljön blir beror till stor del på hur och var ny bebyggelse utformas och förläggs. Planen är översiktlig och principiell till sin karaktär vilket gör att konsekvenser i termer av miljörelaterad hälsa är svåra att bedöma. Kommande planering behöver uppmärksamma hälsokonsekvenser tidigt och låta god inomhus- och utomhusmiljö vara vägledande krav i stadsbyggandet.



## Planförslagets inriktning och konsekvenser för rekreation

Planförslagets inriktning att utveckla stadens nät av parkstråk och gröna promenader som en strategi för att koppla samman stadens olika delar bedöms ge förbättrade förutsättningar för rekreation, idrott och friluftsliv i staden. Tillgång till gröna miljöer kan bidra positivt till folkhälsan, främst eftersom förutsättningarna för fysisk aktivitet, mental återhämtning och kognitiv utveckling genom utomhusrekreation förbättras. Samtidigt innebär den kraftiga befolkningstillväxten att fler människor ska dela på utrymmet.

En aktiv satsning på att erbjuda upplevelserika miljöer i offentliga gröna miljöer, genom exempelvis parksatsningar, kan också skapa fler platser för möten mellan människor, vilket är en övergripande målsättning med planen.

Planförslaget bedöms genomgående ha lyft behovet av att utveckla nya och befintliga gröna ytor och områden i syfte att erbjuda stadens invånare tillgång till kvalitativa allmänna rum. Det är positivt att planen lyfter perspektivet av att just utveckla kvaliteten på bostadsnära gröna- och rekreationsytor, till skillnad från att fokusera enbart på avståndet till bostadsnära natur. Den omfattande kompletteringsbebyggelsen i staden kommer sannolikt innebära att vissa gröna ytor byggs bort, varför det blir särskilt viktigt att jobba med kompensationsåtgärder där de gröna ytor som blir kvar utvecklas till kvalitativa offentliga rum och platser med hög tillgänglighet.

## Planförslagets inriktning och konsekvenser för tillgången till service och ett fungerande vardagsliv

En ambition i planförslaget är att skapa blandade stadsmiljöer i en sammanhängande stadsstruktur där stadens delar kopplas samman. Den långsiktiga ambitionen att omforma flera av stadens större vägar till levande stadsgator bedöms vara en viktig strategi för att nå denna målsättning. Staden kan, enligt planförslaget, bli mer sammanhängande genom kompletterande bebyggelse och fördelningen av stadens resurser ska göras mer jämlik genom bland annat upprustning av befintliga miljöer och platser. Bostadsdominerade stadsdelar kan kompletteras med service, kultur och verksamheter och levande bottenvåningar kan utformas för att kunna nyttjas flexibelt i nybyggnadsprojekt.

Individens tillgång till service påverkas av enskilda aktörers drivkraft och möjligheter att etablera sig i de lokaler som tillkommer och som är riktade mot etablering för service och handel. Faktorer som staden inte kan påverka är efterfrågan på olika typer av service, samt nivån på hyror för verksamhetslokaler. Det är stadens form i kombination med dess innehåll som drar folk och skapar underlag för att befintlig service stannar och förutsättningar för att ny service och handel tillkommer.

Sammantaget bedöms planförslaget ha potential till att skapa förbättrade förutsättningar för individers och hushålls tillgång till service och ett fungerande vardagsliv. Socialt värdeskapande analyser, barnkonsekvensanalyser och demografiska underlag kan tidigt i planeringen bidra till att ytor avsätts för att möta framtida behov för handel, kulturverksamhet, skolor, förskolor och äldreboenden, liksom friytor och mötesplatser.

## 5.4 FÖRETAG OCH FÖRETAGARE

### Planens inriktning

Näringslivet i Stockholm präglas av de kunskapsintensiva och högproduktiva tjänstenäringarna, hög förvärvsfrekvens, mycket nyföretagande men också en stor servicesektor. Samtidigt som många kompetenser är mycket efterfrågade, står stora grupper långt från arbetsmarknaden. Arbetsplatserna är ojämnt fördelade över regionen, med en övervikt i innerstaden, Solna och Sundbyberg.



Bedömningen här görs i förhållande till generella målsättningar för innovationsförmåga, kompetensförsörjning, konkurrenskraft, lönsamhet och tillväxt för nya och existerande företag.

Det råder på flera områden kompetensbrist, och den svåra bostadssituationen gör det svårt för företagen att locka personer att flytta till staden för att ta nya jobb. När det kommer till den typen av högspecialiserad arbetskraft det är frågan om i Stockholm är möjligheterna att matcha arbetstagarna med arbetena mycket viktig. Möjligheterna till detta är till stor del beroende av rörligheten på bostadsmarknaden.

Planen innehåller förhållandevis få planeringsinriktningar som är riktade direkt mot företagets behov och prioriteringar. Planeringsinriktningar för att beakta näringslivets behov av kontor, lokaler och bostäder i planeringen, samt att "näringslivsspecifika avväganden" ska göras när ytor nära dagens verksamhetsområden utvecklas.

Planen har dock flera planeringsinriktningar som är inriktade på att förbättra den lokala bostadsmarknadens funktionssätt, både kopplat till själva bostadsbyggandet men också att bevara stadens kvaliteter och attraktivitet samt säkerställa att näringslivet har utrymme att utvecklas.



## Planens konsekvenser

Staden har begränsad rådighet över bostadsmarknadens funktions-sätt i stort. Däremot har staden betydande rådighet när det kommer till nybyggnation. Här har staden goda möjligheter att premiera ett högt byggtempo och låga kostnader tack vare kontrollen över markanvisningar och detaljplaner. Att se till att det finns byggklar mark och att det finns många aktörer är viktigt för att byggtakten ska hållas uppe och indirekt också för att företagen långsiktigt ska kunna rekrytera den kompetens de efterfrågar. Här är det också bra att på olika sätt verka för en större blandning bland upplåtelseformerna eftersom företagen i många fall efterfrågar personal nyutexaminerade från universitet och högskolor, eller inflyttare med små ekonomiska möjligheter att köpa en bostad direkt.

Att blanda olika upplåtelseformer inom områden är också positivt eftersom det underlättar för människor att göra bostadskarriär. En förutsättning är dock en variation i bostadspriser och bostadskostnader. Detta är särskilt viktigt i socioekonomiskt svagare områden där arbetslösheten är högre än staden i genomsnitt.

Att säkerställa att företagen har utrymme att växa fysiskt är också mycket viktigt och påverkas inte bara av hur staden agerar utan även hur angränsande kommuner utvecklar företagsområden i dessa kommuner. Planförslaget lyfter tre sätt att säkerställa företagens utrymmesbehov. Det första är att utveckla de lokala centrumen och därigenom skapa möjlighet för småföretag och service att utvecklas. Den andra är att säkerställa att de verksamhetsområden där företag som är viktiga för stadens funktionssätt kan utvecklas. Den tredje är att verka för att fler arbetsplatser lokaliseras till Söderort.

Planens samlade konsekvenser för företagen och företagarna i staden är generellt sett svåra att bedöma – det saknas vedertagna metoder för denna typ av analys. Sverige är en liten och mycket exportberoende ekonomi, och de omvärldsfaktorer som påverkar näringslivets internationella konkurrenskraft finns inte med som underlag i planeringen. Näringslivets utveckling påverkar förutsättningarna att nå andra mål i planförslaget, inte minst de som rör sysselsättning och social utveckling. Andelen sysselsatta påverkar stadens skatteintäkter samtidigt som arbetsmarknadens dynamik har betydelse för kommunens attraktivitet för inflyttare.

För företag som verkar på den lokala marknaden (i första hand inom handel, service, fastighet, bygg, vård och omsorg, skola och utbildning, kultur och nöjen, och i viss utsträckning hotell och restaurang) är faktorer som närhet till kunder, tillgång på lämpliga lokaler i lägen med goda kommunikationer och tillgång på lokal arbetskraft med rätt kompetens avgörande för att kunna växa och utvecklas. Planförslagens inriktning mot ökad täthet och tydliga sammankopplingar av stadsdelar med innehållsrika och kontinuerliga stråk är positiv i detta avseende. Om handel och service i minskande utsträckning koncentreras i externt placerade handelsplatser och istället ges utrymme på platser i stadslandskapet gynnas mångfald och bättre möjligheter öppnas även för andra än de etablerade och storskaliga aktörerna. En hög tillgång på lokaler för lokal service är dock inte det samma som hög efterfrågan på dem. Utvecklingen av lokala centrum och stråk behöver göras mot bakgrund av befolkningsunderlag och efterfrågan.

För företag och aktörer som verkar på den nationella och internationella marknaden (kunskaps tjänster, teknik, FoU, tillverkning, inkl. universiteten) är tillgång på kvalificerad kompetens, internationell tillgänglighet och ett gynnsamt företagsklimat faktorer som brukar lyftas fram som centrala för att upprätthålla konkurrenskraften. Planen har ett par inriktningar som syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen och trygga utrymmesbehovet för de kunskapsintensiva företagen. Dessa bedöms vara positiva men ska stadens stadsmiljö och andra kvaliteteter utgöra det den huvudsakliga attraktionen för kompetent arbetskraft krävs det att det också finns tillgängliga bostäder i områden med dessa kvaliteteter.

## 5.5 RISKER OCH STÖRNINGAR

### Planens inriktning och konsekvenser i termer av risk för olyckor

Vad gäller risker associerade till transporter av farligt gods anger planförslaget att stadens fysiska planering ska väga nyttan av föreslagna projekt mot eventuella olycksrisker i samhället och kontinuerligt göra avvägningar mellan värdet av nya bostäder och stadskvaliteter mot olycksrisker och kostnader för olika typer av skydd som ökar säkerheten, såsom fasadförstärkningar och skyddsavstånd. Regelverket kring det rekommenderade vägnätet för farligt gods (primär- res-



Bedömningen här görs i förhållande till de nationella målen för energipolitiken, det nationella målet för regional tillväxt, det nationella miljömålet Begränsad klimatpåverkan, samt miljömålen God bebyggd miljö, Levande sjöar och vattendrag, och Ett rikt djur- och växtliv

pektive sekundärleder för transport av farligt gods) är otydligt och hanteringen av detta kräver fortsatt samverkan mellan staden och länsstyrelsen. Kraven på skyddsavstånd för bebyggelse i anslutning till farligt godsleder är en faktor som i dagsläget begränsar möjligheterna att omvandla vägar till stadsgator med långsgående blandad och tät bebyggelse. Transporter av farligt gods är till stor del

en regional fråga som kräver regional samverkan. Lokaliseringen av exempelvis hamnar, omlastningsytor och målpunkter i andra kommuner innebär att stadens påverkansförmåga i frågan är begränsad.

Planförslaget innebär att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är ämnad för ändamålet, i synnerhet verksamheter som innebär en förhöjd olycksrisk. Planförslaget menar att avsteg från Länsstyrelsens riktlinjer för skyddsavstånd är möjliga för stadsutvecklingsprojekt som i övrigt bedöms innebära stora nyttor. Förtätning och ny bebyggelse kan dock hamna i konflikt med lokalisering av farliga verksamheter. Om ny bebyggelse byggs i närheten av befintlig farlig verksamhet kan verksamheten behöva flyttas till en lämpligare plats med anledning av risken för människors hälsa och säkerhet, vilket kan konsekvenser utanför stadens gränser. På motsvarande sätt kan befintlig farlig verksamhet behöva skyddas mot ny exploatering genom att omges av tillräckliga skyddsavstånd och skyddsåtgärder. Frågor som relaterar till risk och säkerhet bedöms bäst i förhållande till existerande lagar, normer och regelverk. Ingen aktör har ensam ansvaret för riskerna med farligt gods på våra vägar och järnvägar. Ansvaret ligger hos flera aktörer och flera myndigheter där kommunen har ett lagstiftat ansvar att beakta dessa frågor i planeringen. De planeringsinriktningar som rör miljö, risk och hälsa i planen bedöms sammantaget ge god vägledning för att frågornas hantering i kommande planering.

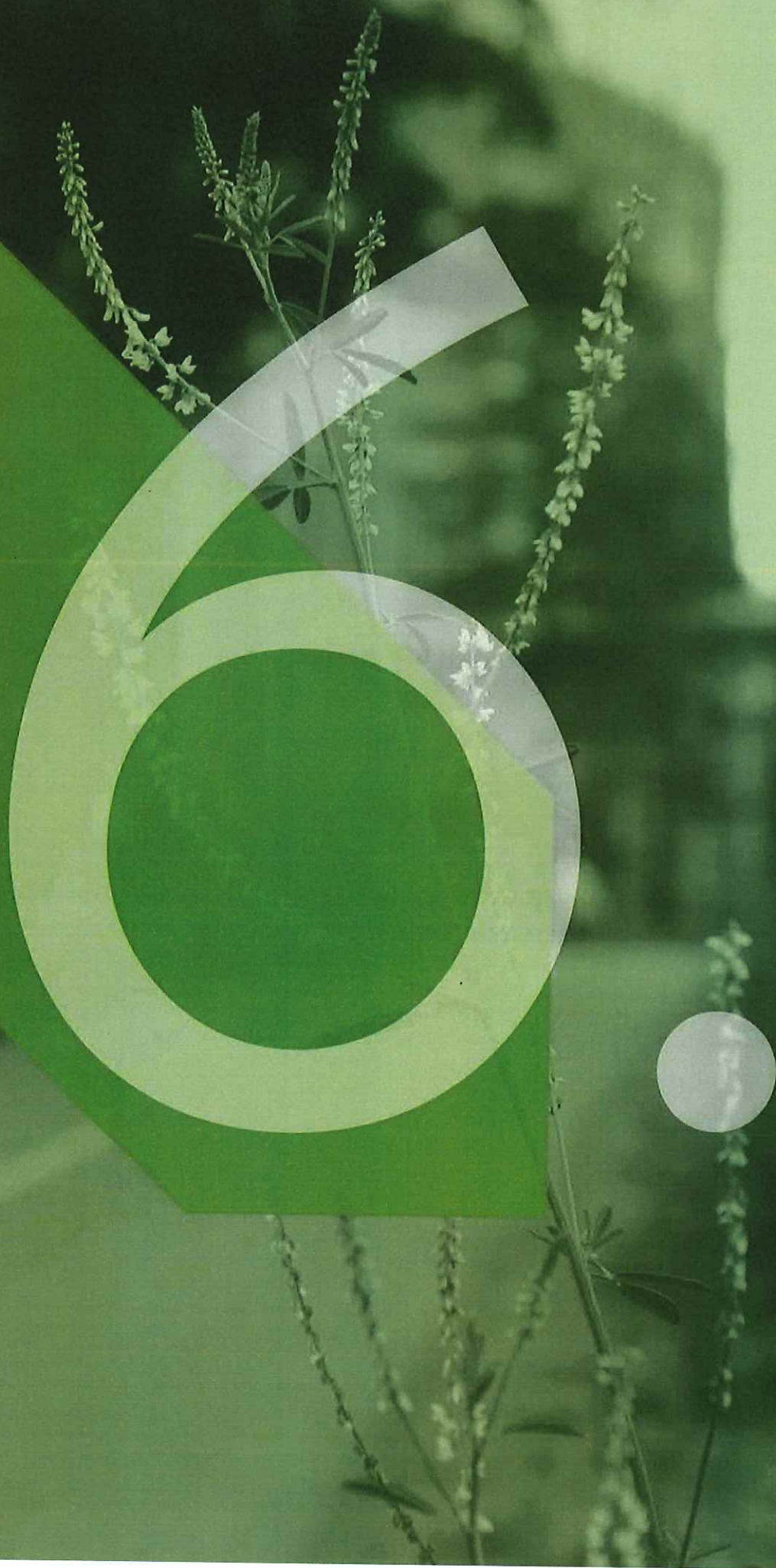
### **Planens inriktning och konsekvenser sett till klimatanpassning**

Planen har ett fokus på att i planeringen hantera de nya förutsättningar som ett förändrat klimat innebär. Planeringsinriktningar finns för att bebyggelse ska utformas med skyddsåtgärder, där det finns en ökad risk för exempelvis översvämning i och med ett förändrat klimat. Ny bebyggelse ska höjdsättas och utformas för att klara skyfall och stadsutveckling ska ske utifrån en robust och klimatanpassad dagvattenhantering där naturliga avrinningsområden beaktas. Sammantaget bedöms planförslaget ha lyft vikten av klimatanpassning tillfredsställande och så till den grad att det bedöms ge genomslag i den kommande planeringen. Detta minskar risken för negativa konsekvenser på individers hälsa i ett framtida förändrat klimat.

Utifrån de osäkerheter som är förknippade med vad klimatförändringarna kommer att innebära för staden, bör transportinfrastruktur och tekniska system ha en hög tröskel för att klara av störningar men också vara flexibla och kunna återhämta sig efter en störning. Planförslaget lyfter i stadsbyggnadsmål 2 (en sammanhängande stad) fram vikten av att skapa fler tvärkopplingar i staden, vilket bedöms minska sårbarheten i transportinfrastrukturen och innebära positiva konsekvenser för både individer och stadens kommunalekonomi i och med den minskade risken för stora kostnader som störningar i regel medför.









I DET HÄR KAPITLET redovisas vilka miljökonsekvenser planförslaget kan ge. Bedömningen görs utifrån fem perspektiv: naturmiljö, vatten, kulturmiljö, klimatpåverkan och hushållning med resurser. Bedömningarna görs mot miljö kvalitetsmål och miljö kvalitetsnormer, samt planförslagets prioriteringar och fysiskt strukturerande principer.

# KONSEKVENSER FÖR MILJÖN

## 6.1 NATURMILJÖ

### Planförslagets inriktning

Planförslaget har höga ambitioner att värna och utveckla kommunens naturmiljö och därtill kopplade ekosystemtjänster. Planen uppmärksammar och integrerar frågor kring landskap, ekologiska samband, naturmiljövärden löpande i hela plantexten. I kapitlet om allmänna intressen ges anvisningar om att en livskraftig grönstruktur med rik biologisk mångfald ska tryggas. Inriktningar anger att planeringen ska tydliggöra hur funktionerna i den gröna infrastrukturen kan upprätthållas i samband med stadsutveckling, samt att utvecklingen av urbana ekosystemtjänster ska integreras i stadsbyggandet. Fyra nya naturreservat pekas ut på plankartan: Kyrkhamn, Årstaskogen, Östra Älvsjöskogen och Rågsveds friområde.



Bedömningen här görs hand mot de nationella miljömålen  
Ett rikt växt- och djurliv, och God bebyggd miljö

### Planens konsekvenser

Planens negativa konsekvenser för naturmiljön bedöms bli begränsade. Planen uppmärksammar att gröna ytor och lösningar skapar ekosystemtjänster förutom bara naturvärden. Planen betonar att dessa ekosystemtjänster på ett bättre sätt än idag behöver integreras i planering och byggande, i alla skeden. På sikt kan det förhållningssätt som planen förordar leda till ett stadsbyggande som tydligare än idag integrerar gröna perspektiv i planering och utformning. Planeringsinriktningar som betonar behovet av mellankommunal samverkan för de regionala gröna kilarna saknas dock.

För naturmiljön är det positivt att planen inriktas på att klara de stora behoven av nya bostäder utan att bygga i de större områden som idag är avsatta utifrån sina rekreations- eller naturvärden, samt att nya naturreservat samtidigt pekas ut.

Den ökande befolkningen i Stockholms stad och omkringsliggande kommuner ger ett ökat besöksstryck i park- och naturområden. Detta kan ge positiva konsekvenser, om det driver fram en mer aktiv skötsel och högre standard på och ökad tillgänglighet med kollektivtrafik. Risken för att ekologiska värden går förlorade av det ökade besöksstrycket bedöms som små – med styrning av besökare till robusta ytor och stråk kan ekologiska värden kopplade till vatten och specifika ekologiska värden på land (t.ex. ädellövskog) skyddas.

Planförslaget ambitioner när det gäller naturvärden och ekosystemtjänster gör att behovet av tydlighet i kommande beslutsfattande blir stort – översiktsplanen måste ge konkret avtryck. Resurser behöver avsättas till skötsel och förvaltning, och läget följas upp löpande. I första hand gäller det känsliga miljöer där förändringstrycket är stort. I arbetet med områdesprogram och detaljplaner behöver utredningsresurser avsättas så att dessa beslut på mindre skala kan avspegla målen på högre nivå.

Planförslaget bedöms varken positivt eller negativt bidra till målet Ett rikt växt- och djurliv. Bidraget till att målet God bebyggd miljö nås bedöms vara positivt, i första hand i relation till preciseringen som rör tillgång till natur- och grönområden och grönstråk med hög kvalitet och i närhet till bebyggelsen.

## 6.2 VATTEN

### Planförslaget inriktning

I avsnittet om miljö, hälsa och säkerhet betonar planförslaget vikten av att i stadsplaneringen se vattnets behov och förutsättningar med hänsyn till avrinningsområden. Stadens vattenområden har stor betydelse för upplevelsen av stadslandskapet, rekreation och friluftsliv. Samtidigt konstateras att endast en fjärdedel av Stockholms 23 vattenförekomster uppnår god ekologisk status. De största problemen orsakas av övergödning, miljögifter och fysiska förändringar.



Bedömningen här görs mot de nationella miljömålen  
Levande sjöar och vattendrag och God bebyggd miljö,  
samt mot miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten

Endast en mindre del av dagvattnet i Stockholms stad renas idag. Planen konstaterar att föroreningshalterna kan vara så höga att det i många fall krävs särskilda reningsåtgärder för att stadens vattenområden ska kunna nå god vattenstatus. Ett betydande arbete behövs för att minska bräddning av avloppsvatten och läckage av förorenat vatten från ledningsnätet samt minska påverkan från förorenade markområden och sediment.

Planförslaget betonar att planeringen för den växande staden måste ha framtida vattenförsörjningsbehov och en minskning av föroreningsbelastningen på stadens vattenområden som viktiga utgångspunkter. De föroreningar som tillförs via tillrinnande dagvatten, läckande avloppssystem och andra förorenande verksamheter måste reduceras.

Avloppshanteringen byggs ut och moderniseras för kommande stadsutvecklingsbehov samt för att minska problemen med läckande ledningssystem och bräddning av avloppsvatten. Ny kretsloppsbasead teknik ska främjas och en klimatanpassad och hållbar dagvattenhantering ska byggas ut i nya stadsdelar i enlighet med stadens dagvattenstrategi. Stadens dagvattenstrategi betonar nytan med mångfunktionella ytor som tar hand om dagvatten och skapar mervärden i stadsmiljön.

### Planförslaget konsekvenser

Den kraftiga befolkningstillväxten till 2040 kommer att sätta stadens vattenförsörjning, avloppsrening och dagvattenhantering under ytterligare tryck. Planförslaget uppmärksammar de utmaningar som staden står inför när det gäller att säkerställa en fortsatt god, eller förbättrad, kvalitet i stadens vattenförekomster. Sårbarheten i det nuvarande systemet för dricksvattenförsörjning uppmärksammas och behovet av gemensamma insatser över mellan kommunerna i regionen lyfts fram. Sammantaget bedöms planen i löptexten visa på en stor förståelse för de utmaningar som ligger framför staden och regionen. Samtidigt saknas planeringsinriktningar för vatten som kan användas i efterföljande planering både i avsnittet om staden som grön och vattennära, och i avsnittet om teknisk försörjning. I avsnittet om Klimat, miljö, hälsa och säkerhet finns planeringsinriktningar för robust dagvattenhantering samt för att stadsmiljöer ska utvecklas så att inte "olägenheter för människors hälsa uppstår med hänsyn ... till vattenföroreningar" (sid. 86).

Om de åtgärder som anvisas i stadens dagvattenstrategi (2015) och i handlingsplanen för god vattenstatus (2015) genomförs bedöms planförslaget som helhet inte få några negativa konsekvenser för stadens och länets vatten. De insatser som görs har som mål att Stockholms sjöar, kustvatten och vattendrag uppnår miljökvalitetsnormerna för vatten. Detta innebär i de flesta fall god ekologisk och kemisk status till år 2021 eller senast till år 2027. Översiktsplanen bedöms stödja detta arbete, även om en stor mängd insatser också krävs som inte har med fysisk planering att göra. Under samrådet bör frågan om hur planeringsinriktningar för vatten kan formuleras som ger bra stöd i kommande planering lyftas.



## 6.3 KULTURMILJÖ

### Planförslagets inriktning

Planens avsnitt om stadens karaktär och gestaltning hanterar även kulturmiljöfrågorna. Avsnittet konstaterar inledningsvis att förändring är en naturlig del av stadens historia. Stockholm ska även i framtiden vara "igenkännbart" och ha kvar grundläggande kvaliteter.



Bedömningen här görs i första hand mot de fyra nationella kulturmiljömålen: Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas; Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön; Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser; samt, En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.

Planeringsinriktningarna fastställer tydligt att stadsutvecklingen ska präglas av ett medvetet förhållningssätt till stadens bebyggelsekaraktärer där kulturmiljöns värden "fortlöpande ska identifieras, säkerställas, tas om hand och utvecklas." Vidare ska förändringar i befintliga områden göras med omsorg och utifrån gedigna platsanalyser. Ny bebyggelse ska bidra med nya kvaliteter. Staden ska i sin roll som fastighetsägare agera som en förebild, t.ex. genom att utarbeta vårdprogram och anordna arkitektävlingar.

Planen sorterar in Stadens karaktär och gestaltning som ett *allmänt intresse*. Kulturmiljö får därmed ingen egen rubrik. På grund av begreppsanvändningen i hela dokumentet i övrigt som framhåller attraktivitet, karaktär och kvalitet faller kulturmiljö, kulturhistoria och kulturhistoriska värden delvis utanför de stora resonemangen.

Viljan i avsnittet Stadens karaktär och gestaltning är att sammanfoga kulturmiljöaspekter med stadens gestaltning. Fokus på form och arkitektonisk kvalitet kompletteras med planeringsinriktningar som framhåller kulturmiljöns värden samt en avslutande definition av begreppet kulturvärde (kulturhistoriska, estetiska och sociala aspekter i planeringen).

Planens riksintressebilaga har inte varit föremål för konsekvensbedömning eftersom den färdigställdes först mycket sent i processen

### Planförslagets generella konsekvenser

Sammantaget bedöms det riktade avsnittet om Stadens karaktär och gestaltning utgöra en god utgångspunkt vid planeringen av stadens fysiska form och karaktär. Hur väl detta kan genomföras beror på bilagan om hanteringen av riksintressen samt den pågående översynen av byggnadsordningen och dess kommande användbarhet för planeringen. Med den relativt osäkra status byggnadsordningen ges i planförslaget ökar risken att stadsdelsspecifika kulturmiljövärden och kvaliteter inte uppmärksammas tillräckligt i efterföljande beslutsfattande.

Med tanke på stadens kulturmiljöer har själva planeringsinriktningarna uppmärksammat de betydelsefulla processer som ska ingå vid byggandet i befintliga miljöer. Risken att kulturmiljön genom oförstånd, förbiseenden eller bristande underlag kommer att försvannas eller skadas i den kommande utvecklingen får med hänsyn till planeringsinriktningarna anses som små. Dock kommer stora förändringar ske i existerande bebyggelse i förhållande till dagens situation – planen är tydligt inriktad på att tillföra nya byggnader i existerande bebyggelse. Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse kommer inte alltid att ses av enskilda aktörer som "resurser", eftersom vår gemensamma kulturmiljö även kan vara oattraktiv enligt dagens sätt att se. I kraven på snabb utveckling kan kulturmiljön i de enskilda fallen uppfattas som för stor eller för liten, förfallen, bära på tung historia eller vara svårförståelig. I ett längre perspektiv kan även dessa typer av kulturmiljöer berika nya områden och vara nödvändiga att bevara till framtida generationer. I kommande versioner av planen behöver den existerande bebyggelsens kulturhistoriska värden (inte enbart i termer av attraktivitet, kvalitet och resurs) lyftas tydligare också i mål och utbyggnadsstrategi.

Vilka förändringar och kompletteringar av den nuvarande bebyggelsen som betraktas som acceptabla bestäms mycket av de ideal som råder vid tiden för beslutet. Mycket av den samtida stadsplaneringen nedvärderar ytterstadens karaktär och befintliga kvaliteter. Modernismens planering med enklaver på ett pärlband i tunnelbanenätet, med hus i park och grönska, trafikseparering, välplanerade lägenheter, rytmiskt placerade volymer och upprepningar med strikta fasader i symmetri samt funktionsblandning (i form av zonering på en och samma plats) var för inte länge sedan det dominerande idealet. Idealet har nu skiftat – dagens ideal är i stort sett precis det omvända jämfört med för 50 år sedan. Såväl själva översiktsplanen som kommande planering bör präglas av insikten om att framtidens ideal kommer att skilja sig från dagens. Det finns stora kvaliteter i modernismens årsringar, med många olika platsspecifika karaktärer som behöver ses, inte bara med dagens glasögon, utan även i ett längre perspektiv och i ett stadsbyggnadshistoriskt sammanhang.

Planförslagets ambitioner att tillfoga ny bebyggelse inom ramen för befintliga stadsbyggnadskaraktärer kommer att skapa ett stort behov av kompetens i kommande detaljplanering och beslutsfattande. Resurser behöver också avsättas till vård och förvaltning av



stadens befintliga och värdefulla kulturmiljöer – och underhållet bör följas upp löpande. Planeringsinriktningen som understryker stadens arbete som en förebild både i skapande av ny arkitektur och i underhållet av värden i det befintliga kan bidra till detta.

Planen redovisar ett värdefullt ställningstagande till användarna av stadens kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse (den sociala aspekten av kulturvärden). Innehåll och användning av den av staden ägda kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse kan, som planen nämner, också värnas. Konsekvensen av att pågående användning av stadens hus faktiskt ses som en kulturkälla blir att "attraktiviteten" tillhör medborgarna, och inte lockar till dyra investeringar som tillgodoser annan tillfällig verksamhet. I arbetet med områdesprogram och detaljplaner behöver utredningsresurser avsättas så att dessa beslut på mindre skala kan avspegla målen på högre nivå.

Ingen av planeringsinriktningarna nämner explicit fornlämningar och skötsel av dessa. Detta kan leda till att dessa betydelsefulla inslag i stadens karaktär och historia förbises i efterföljande planering.

### Planförslagets konsekvenser för utvecklingsområden

I avsnittet där lokala utvecklingsmöjligheter beskrivs påtalas kulturhistoriska värden där stadsdelar har begränsade möjligheter att kompletteras med ny bebyggelse. De stadsdelar som framför allt ska värnas från ny bebyggelse är Norra och Södra Ängby, Gamla Enskede, Gamla stan med Riddarholmen, men även Skeppsholmen, Långholmen och Södermalm. Enskede gård, Enskedefältet, Gubbängens och Hökarängens kulturhistoriska värden understryks i planen, liksom andra 1950-talsområden. Däremot finns inte Årsta torg med, en plats som är unik i världen och av riksintresse. Pungpinan i Skarpnäck och LM-staden i Midsommarkransen är heller inte med i genomgången av olika stadsdelar. Dessa områden är också av riksintresse, och bör nämnas.

Texten beskriver möjligheter att bygga Vällingby-Räcksta inom befintlig stadsbyggnadsstruktur. Områdets synnerligen höga kulturhistoriska värden, som finns beskrivet i motiven till riksintresset, kan eventuellt utgöra en konflikt visavi planförslagets inriktning. Den tidigfunktionalistiska stadsdelen Gärdet beskrivs positivt som en "stadsmässig" stadsdel, vilket är en överraskning.

De kategorier i vilka utvecklingsmöjligheterna graderas skulle i kommande versioner av planförslaget utökas med kategorin "begränsade stadsutvecklingsmöjligheter" eftersom denna förekommer flera gånger i löptexten.

Normativa beskrivningar av stadens karaktär och gestaltning i positiva ordalag fokuserar företrädesvis på parker, gröna stråk, stränder, kajer och tillgång till vatten. Dessa kan i planen beskrivas som unika eller uppskattade. Kyrkorna har exempelvis en mycket liten roll, eller ingen alls, i beskrivningarna. Generellt sett framhävs kulturmiljöer

relativt sällan i positiva ordalag. Konsekvenserna kan bli att planen uppfattas som ett försök att undvika konflikter i den kommande stadsutvecklingen, konflikter som blir synliggjorda först i kommande skeden.

## 6.4 KLIMATPÅVERKAN

### Planens inriktning

Stockholm har länge arbetat med att minska klimatutsläppen i staden. En stor del av stadens utsläpp kommer från trafiken och uppvärmning av byggnader. De indirekta utsläppen orsakade av invånarnas konsumtion och resor utgör ett betydande bidrag. I termer av rådighet har staden små möjligheter att påverka invånarnas konsumtion. Förutom att påverka de egna utsläppen (inkl. det samägda Fortum Värme) utgörs stadens handlingsutrymme i första hand av åtgärder i transportinfrastrukturen, de tekniska försörjningssystemen och (krav på) låg energiförbrukning i nya byggnader. Stadens ambition är i förslaget till ny strategi att vara fossilbränslefri till år 2040.



Bedömningen här görs mot miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan samt stadens egna mål för klimatarbetet, i första hand Strategi för ett fossilbränslefritt Stockholm 2040<sup>7</sup>

Staden har flera planeringsinriktningar som syftar till att minska utsläppen från transporter och att utveckla tekniska försörjningssystem i en mindre klimatpåverkande riktning. Dessa planeringsinriktningar innebär i huvudsak:

- Ökad andel av kortväga resor ska ske med gång och cykel
- Förbättra möjligheterna att resa med kollektivtrafiken
- Stora och moderna system för att omhänderta olika typer av avfall
- Minska energiåtgången i ny bebyggelse

Specifika planeringsinriktningar för minskad klimatpåverkan saknas, och avsnittet om klimat, miljö, hälsa och säkerhet saknar helt skrivningar om stadens och invånarnas bidrag till klimatförändringarna.

### Planens konsekvenser

För områden som staden har rådighet över är de föreslagna åtgärderna positiva och kan skapa synergier med andra målområden. Att förbättra den lokala tillgängligheten genom bättre förutsättningar för lokal service och bättre gång- och cykelinfrastruktur är positivt

<sup>7</sup> Kommunstyrelsens förslag på ny färdplan – Strategi för ett fossilbränslefritt Stockholm 2040 – remissbehandlades fram till september 2016.



inte bara för stadsmiljökväligheten utan också för klimatet om det kan ersätta korta och långa bilresor. Ökad framkomlighet för kollektivtrafiken verkar på samma sätt genom att möjliggöra en överflyttning från biltrafik till kollektivtrafik.

De planeringsinriktningar som behandlar de tekniska systemen syftar till att öka storskaligheten i dessa och utveckla kretsloppstänket. Det kan antingen vara genom att öka samarbetet med andra kommuner och på så sätt få upp volymerna i systemen eller ta till vara på de resurser man har idag i form av att samla in mer avfall av olika slag. Detta är positivt – den här typen av processer har skalfördelar vilket gör att klimatavtrycket kan minskas. Kommande versioner av planen bör utveckla resonemangen om var man vill att vissa energiformer ska användas eftersom det till slut handlar om begränsade resurser. Detta rör till exempel hur biogasen ska användas, som råvara i ett fjärrvärmeverk med hög verkningsgrad eller som energibärare i fordon.

Planeringsinriktningarna i översiktsplanen syftar till, och ökar möjligheten att, staden blir fossilbränslefri till 2040. Staden kan dock inte påverka alla de individuella beslut som fattas av dess invånare. Planen kan skapa förutsättningar för minskad klimatpåverkan från t.ex. fordonstrafik, t.ex. genom insatser som underlättar för de trafikslag som har liten eller ingen klimatpåverkan. Planförslaget skulle kunna kompletteras med en strategi för hur de som bor och verkar i staden lättare ska kunna implementera och tillgodogöra sig nya tekniker.

Samtidigt finns det andra kommuner och aktörer som kanske inte delar stadens ambitioner men som har stort inflytande över möjligheterna. Det kan vara t.ex. kranskommuner vars planering bidrar negativt eller statliga aktörer som kanske har andra intressen. Här har dock staden möjlighet att genom förhandlingslösningar skapa samsyn och på sikt få större inflytande andra aktörers agerande.

Staden är landets till befolkningen största kommun har förstås en stark röst i den nationella debatten och i dialogen med staten. I dessa sammanhang skulle t.ex. krav på ökad bränsleeffektivitet för bilar, skatteförändringar eller investeringar i spårinfrastruktur kunna driva utvecklingen mot minskad klimatpåverkan från boende och verksamma inom stadens gränser.

## 6.5 HUSHÅLLNING MED RESURSER

### Planförslagets inriktning och konsekvenser

Planförslagets inriktning för markanvändningen kan sammanfattas i att en ökad effektivitet i ska eftersträvas (mer nytta per yta) och att goda lägen ska användas för de behov för vilka de är bäst lämpade.



Tekniska försörjningssystem ska ha liten eller ingen klimatpåverkan, och transportsystemet ska gradvis göras mindre beroende av fossila bränslen. VA-system och avfallshantering ska i ökande utsträckning bygga på kretsloppslösningar. Plankartan pekar ut områden för verksamheter, teknisk försörjning, hamn och terminaler. Planeringsinriktningar anges för att skapa fungerande logistik genom att nödvändiga ytor, tillfartsvägar, uppställningsplatser och omlastningscentraler för hantering av gods säkras i strategiska lägen.

Bedömningen här görs utifrån bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen, samt Mål 12 i de Globala målen för hållbar utveckling: hållbar konsumtion och produktion. Även i miljöpolitikens generationsmål finns målsättningar om konsumtionsmönster för varor och tjänster som orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

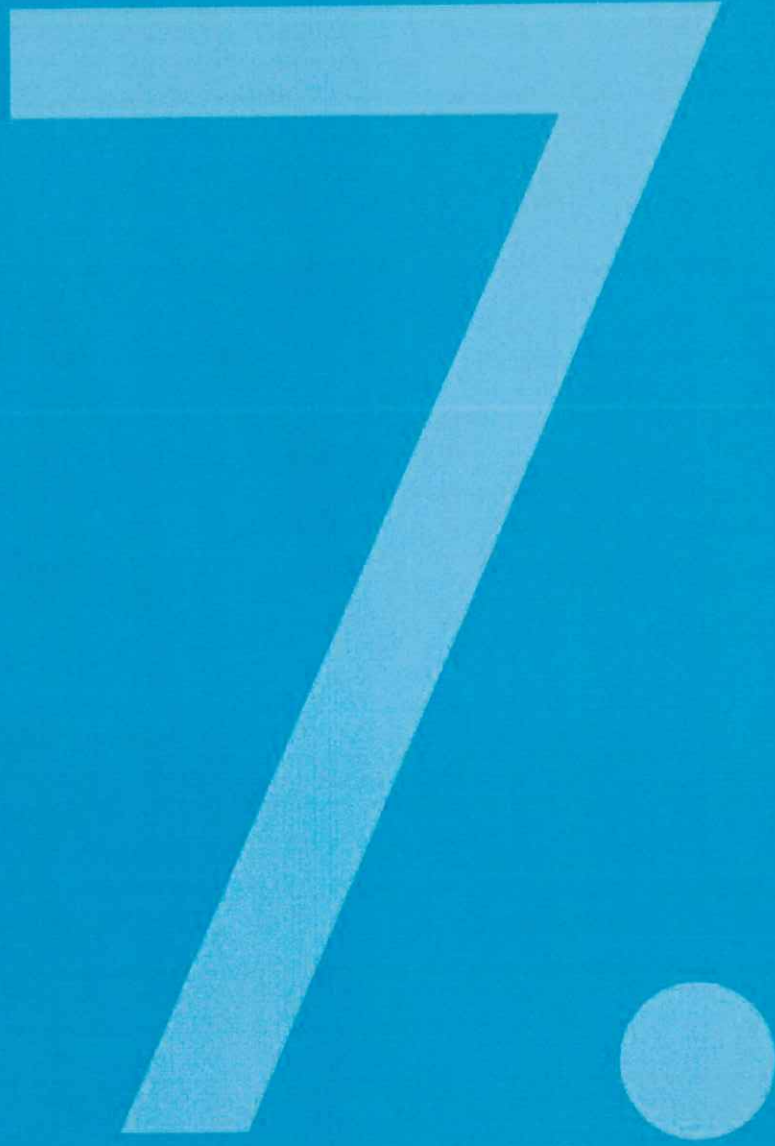
Terminalområdena i Västberga-Årsta och Lunda värnas i sin nuvarande funktion, i enlighet med stadens riktlinjer för företagsområden. Planförslaget saknar dock en bedömning av i vilken utsträckning dessa två områden (i samspel med liknande områden i grannkommuner) tillsammans klarar de behov som en kraftigt växande befolkning innebär, i staden och i regionen som helhet. Även en analys av kapaciteten i det mer finmaskiga nätet av terminaler och omlastningsplatser, samt deras markbehov, saknas.

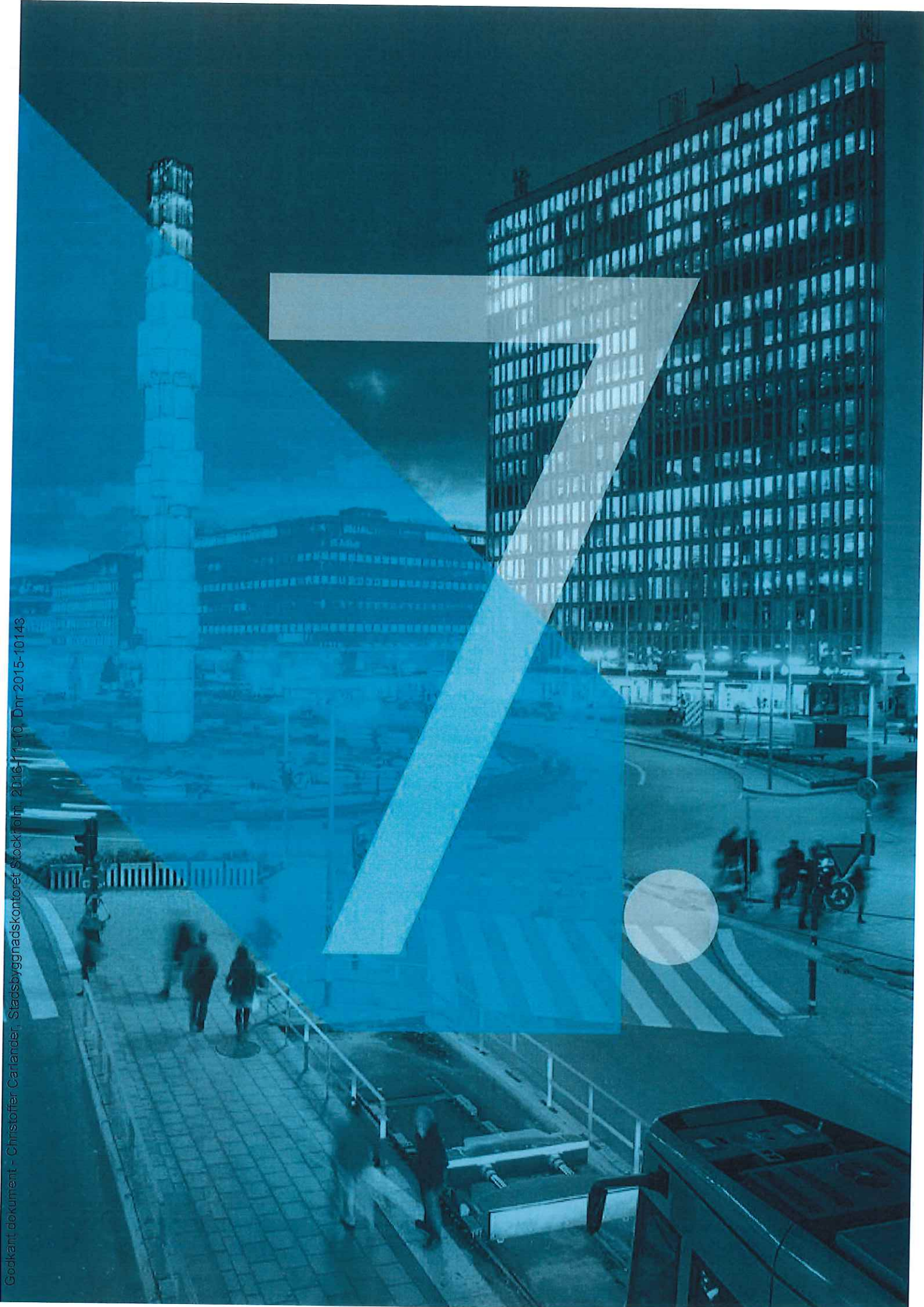
Att de områden som idag är oexploaterade undantas från ytterligare bebyggelseutveckling ligger i linje med lagstiftningens krav på att ekologiskt känsliga områden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön.

Staden som system förbrukar stora mängder energi och resurser och skapar stora mängder godstransporter, såväl till och från som lokalt inom staden. Planen saknar uttalade mål eller vägledningar för hur fysisk planering och stadsutveckling kan stödja miljöeffektiva livsstilar eller verksamheter, med sikte på minskad resursförbrukning. Målsättningar för näringslivet beskrivs uteslutande i termer av innovation, internationellt konkurrenskraft och kompetensförsörjning. Planens svar på dessa behov är i första hand formulerade i termer av attraktivitet och stadsmässighet. Skrivningar om ansvarstagande och globala utmaningar som behöver lösas genom lokalt agerande saknas. Det är därför inte troligt att planen i någon betydande omfattning kommer att resultera i minskad miljöpåverkan från hushållens konsumtion. Dessa frågor skulle med fördel kunna få större utrymme i kommande versioner av planen och kopplas till stadens parallella ambitioner för minskad miljöpåverkan. Översiktsplanen skulle då tydligare kunna ses som en av flera komponenter för att hushållning, resurseffektivitet och minskad miljöpåverkan från konsumtion uppnås.











I DET HÄR KAPITLET görs en bedömning av översiktsplanens ekonomiska konsekvenser.

# PLANFÖRSLAGETS EKONOMISKA KONSEKVENSER

Bedömningen här görs inte mot några speciella mål, utan mot de allmänna kraven att stadens ekonomi ska vara i långsiktig balans och präglas av "god ekonomisk hushållning" (kommunallagen), samt att beslut om offentliga investeringar och insatser där så är möjligt och relevant ska bygga på ett underlag där samhällsekonomiska nytta utgör en viktig komponent.

Bedömningar av planens ekonomiska konsekvenser för de som bor i staden är integrerade i analyserna i kapitel 5. I resonemangen nedan riktas fokus mot den kommunala ekonomin, samt de bidrag planen gör i termer av påverkan på samhällsekonomiska kostnader och nytta.

## 7.1 EFFEKTER PÅ KOMMUNENS EKONOMI OCH KOMMUNALA TAXOR

### Planens inriktning

Stockholms stad är en av de absolut mest ekonomiskt stabila kommunerna i Sverige. Detta är i första hand en följd många invånare, låg arbetslöshet och hög produktivitet, vilket resulterar i höga skatteintäkter. Samtidigt har staden intäkter från stadens bolag och

stora tillgångar i markinnehav. Men staden har också stora utgifter för olika typer av offentliga tjänster, utgifter som kommer att öka i takt med en ökande befolkning. Sammantaget är ekonomin så god att staden är en stor nettobidragare till det kommunala omfördelningssystemet.

Översiktsplanen ger viss ledning om hur stadens utgifter kan komma att förändras över tid. De planeringsinriktningar som påverkar stadens utgifter är bland annat:

- Ett högt och kontinuerligt bostadsbyggande
- Verka för mångfald bland aktörer i bostadssektorn
- Staden ska verka för att Stockholmsöverenskommelsen ska kunna genomföras

Avsnittet om trafik och mobilitet betonar att ekonomiska styrmedel som trängselskatt och parkeringsavgifter genererar intäkter, men också ska styra mot översiktsplanens önskade bebyggelse och infrastruktur.

### Planens konsekvenser

Översiktsplanen syftar till stor del att möjliggöra en ökad befolkning, en växande stad, genom att bidra till ett ökat bostadsbyggande. Att göra det i jämn takt är bra av flera skäl. Det ger jämna intäkter från markanvisningarna, ger jämna utgifter för tekniska system,

ger produktivitetsvinster genom kompetensuppbyggnad samt ger förutsättningar för jämna demografiförändringar vilket är en förutsättning för stabila kommunala intäkter och utgifter. Planförslaget vill öka mångfalden bland byggherrar, vilket bör kunna leda till ökad byggtakt och till att staden kan få mer betalt för sin mark. Detta ger staden bättre möjligheter att hantera de kostnader för kommunal infrastruktur som uppstår i samband med exploatering. Samtidigt innebär dagens markanvisnings- och exploateringsmodell att det finns mark som värderas högt som inte exploateras, trots att det kan finnas både potential i ett sådant område.

Att öka den regionala integreringen av de tekniska systemen kan både leda till minskade kostnader, men kan också påverka sårbarheten genom att systemen får minskat inslag av redundans och överskottskapacitet. Kostnadsminskningen möjliggör att resurser frigörs till ökade reinvesteringar och underhåll i den befintliga infrastrukturen. Att använda sig av ekonomiska styrmedel för att minska behovet av de tekniska systemen kan också vara ett sätt att undvika stora kommunala investeringar.

Ett av stadens mest kraftfulla ekonomiska styrmedel är rådigheten över de kommunala parkeringarna. En förbättrad prissättning av kommunala parkeringar och flexibla parkeringsnormer i nybyggnation kan förutom att öka stadens intäkter avsevärt också leda till att transportsystemets utrymmesbehov minskar vilket i förlängningen ökar mängden mark som kan användas till annat.

De omfattande investeringar i transportsystemet som ska genomföras enligt 2013 års Stockholmsförhandling kommer att innebära stora utgifter från staden. Ytterligare kostnader kan komma som ett resultat av Sverigeförhandlingen. Att vara vaksam på vilka avtal man sluter är viktigt för att kunna behålla den goda ekonomi man har. Sammantaget bedöms riskerna för att planförslagets genomförande skulle påverka kommunens ekonomi negativt som små. Att staden även i framtiden har en stabil ekonomi är en förutsättning för kommunala tjänster ska kunna tillhandahållas på det sätt som idag gör Stockholm attraktivt att bo och verka i.

## 7.2 SAMHÄLLSEKONOMISK NYTTA OCH KOSTNAD

### Planens inriktning

De samhällsekonomiska kostnader i Stockholm som inte är kopplade till enskilda investeringar är förhållandevis stora. Trafiken är förenad med dolda kostnader (ohälsa, tidsförluster) och marknaden för mark fungerar otillfredsställande. Staden har igenom sitt stora markinnehav i stort sett monopol på markanvisningar, men har samtidigt har en begränsad administrativ kapacitet som inte svarar mot marknadens behov. Resultatet blir att marknaden inte skapar mesta möjliga nytta, men också att det finns incitament bland byggherrarna att

inte utveckla den mark de blir anvisade. En stor samhällsekonomisk kostnad är också att många invånare inte är i arbete.

Planförslaget har flera planeringsinriktningar som minskar de samhällsekonomiska kostnaderna. Dessa är bland annat:

- Verka för mångfald bland byggherrar och byggbolag
- Verka för ökad lokal tillgänglighet samt bättre förutsättningar för kollektivtrafik
- Höjd kvalitet i grönområden, i samspel med bebyggelsen
- Utnyttja utvecklingen i Söderort till att skapa en jämnare fördelning av arbetsplatser i staden

### Planens konsekvenser

Att öka den lokala tillgängligheten och kollektivtrafiken är positivt eftersom det minskar det totala trafikarbetet och de externa effekter som det ger upphov till med bibehållen tillgänglighet genom närhet – istället för tillgänglighet genom rörlighet. Detta ger effekter som är positiva för miljön (t.ex. utsläpp och buller) men ger framför allt effekt genom att de stora kostnader som trängseln (i termer av tidsförluster) ger upphov till minskar. Staden har möjlighet att minska dessa kostnader inte bara med hjälp av investeringar i infrastruktur och möjliggörande av lokal service utan kanske främst med hjälp av styrmedel.

De styrmedel som kan användas för att reducera trängseln är trängselskatten och kostnaderna för parkeringen. Parkering är en viktig fråga eftersom den inte bara påverkar trafiken utan också påverkar markmarknaden. Att staden tillåter billig parkering i goda lägen ökar efterfrågan trots att marken har en mer värdefull alternativ användning, t.ex. för exploatering. Subventionen av biltrafiken som de underprissatta parkeringarna innebär påverkar alltså tillgången på byggbar mark men också de kommunala utgifterna i form av ökat underhåll. Ökat underhåll av gator medför i sin tur ett ökat behov av skattemedel, vilket det också är dåligt för ekonomin eftersom det skapar skatteklivar. Sammantaget har de ekonomiska styrmedlen goda möjligheter att skapa stora samhällsekonomiska nyttor.

Tillgången på mark styrs också av hur markanvisningarna går till. Det är problematiskt om staden inte kan markanvisa i den takt som krävs, i de lägen som efterfrågas. Resultatet blir att marknaden för nybyggnationer begränsas. En annan risk kopplat till markanvisningar är att byggherrarna kan använda sin starka ställning till att inte utveckla mark de anvisats, för att på så sätt upprätthålla hög lönsamhet i enskilda projekt. Detta är något staden har möjlighet att motverka genom att anvisa till fler olika aktörer och på så sätt få upp konkurrensen i sektorn.

Bostadsbeståndet utnyttjas idag ineffektivt – många hushåll är trångbudda, samtidigt som stora lägenheter och småhus bebos av långt färre personer än de är byggda för. Detta kan delvis motverkas genom att bostäder i flerbildshus byggs med sikte på de som idag



bor i småhus (så att de i sin tur frigörs för idag trångbodda familjer). Om dessa människor hade haft attraktiva lägenheter att flytta till hade man kunnat få igång flyttkedjorna och på så sätt möjliggöra att många människor kunde få bättre boende. Detta ska samtidigt vägas mot behovet och viljan att lägga resurser på åtgärder riktade direkt mot ekonomiskt resurssvaga grupper.

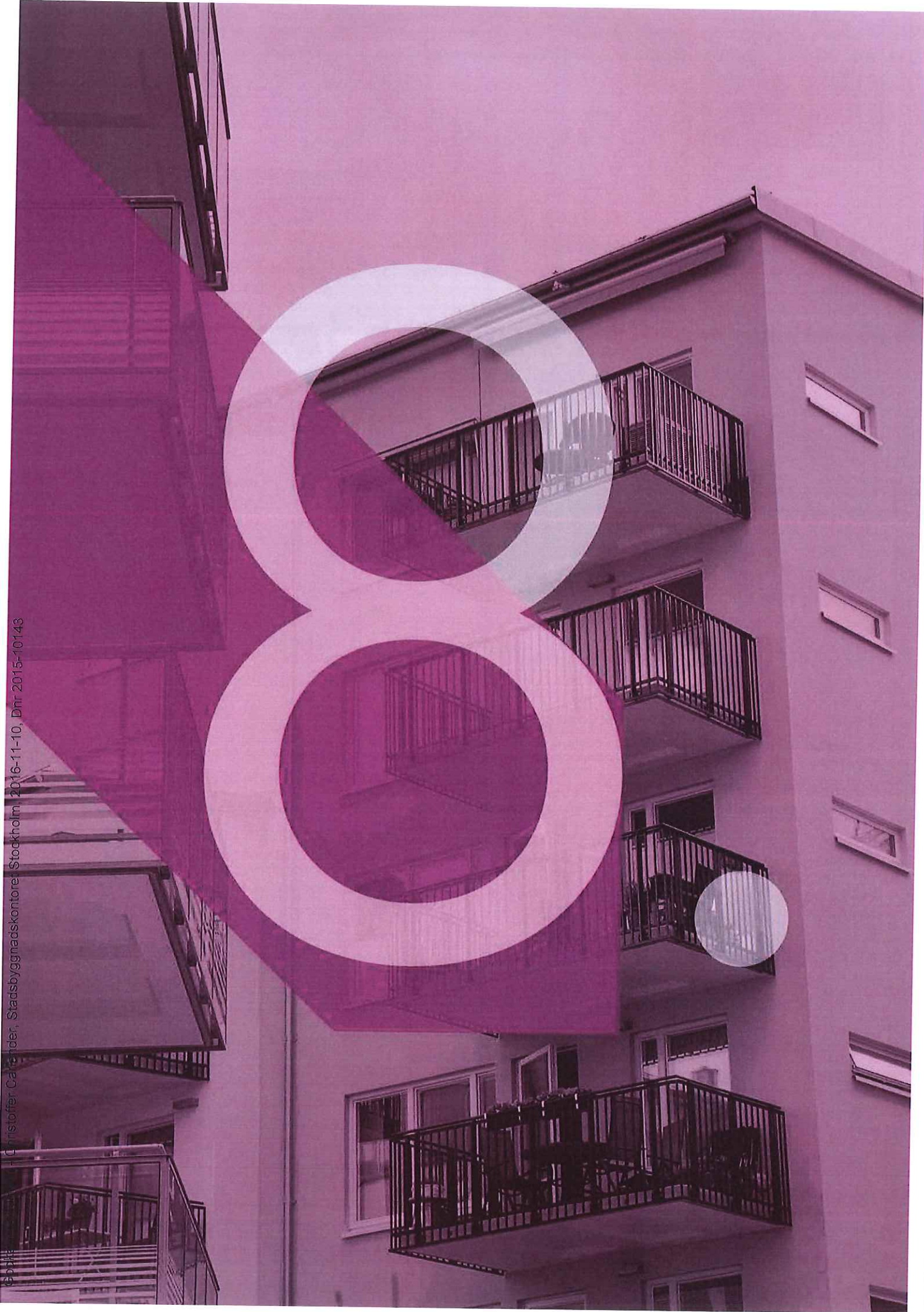
Att sammantaget bedöma planens samhällsekonomiska kostnader i kvantitativa termer låter sig inte göras. Däremot är det uppenbart att såväl beslut att planera, investera och bygga som beslut att inte göra detsamma för med sig kostnader för företag, hushåll och samhället i stort. Detta perspektiv bör utvecklas ytterligare i underlag för kommande planering, gärna som en kompletterande analys i utställningsversionen av planen.













I DET HÄR KAPITLET förs resonemang om planens genomförande och de krav som ställs på staden och andra aktörer för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås.

# PLANENS GENOMFÖRANDE – SVÅRIGHETER OCH MÖJLIGHETER

Under hela arbetet med hållbarhetsbedömningen har frågor kring planförslagets genomförbarhet analyserats. För att planförslagets mål för stadsbyggande ska kunna uppnås krävs att ett flertal aktörer samordnar sina beslut och investeringar – staden har stor men ändå bara begränsad rådighet över den faktiska utvecklingen in staden.

Genomförbarheten av planförslaget, både vad gäller stadens och andra aktörers agerande, påverkas till stor del av bedömningar av framtida nyttor av investeringar (var uppstår de och vem gynnas?), samt de kostnader som är förknippade med investeringarna både initialt och i driftskedet.

Nedan förs resonemang om planens genomförande utifrån tre perspektiv: rådighet och påverkansförmåga, beroendet av andra aktörers investeringar och prioriteringar, samt beroendet av teknik- och systemlösningar som inte finns på marknaden ännu.

## 8.1 RÅDIGHET OCH PÅVERKANFÖRMÅGA

Jämfört med många andra kommuner har Stockholms stad mycket goda förutsättningar att genom fysisk planering styra stadens utveckling. Det kommunala markinnehavet är stort, man har kunniga tjänstemän och resursstarka kommunala bolag, och stadens eko-

nomi är mycket god. Historiskt sett har Stockholms stad haft en mycket stark roll i det mellankommunala samarbetet och i många frågor har stadens ställningstaganden i praktiken utökats till den regionala skalan.

Planförslaget har ett väl utvecklat avsnitt om genomförandet av planens utbyggnadsstrategi. Markanvisningspolicyns roll för stadsutvecklingen beskrivs, och resonemang förs om den viktiga roll marknadsförutsättningarna spelar för byggandet.

Ikke desto mindre kräver flera av de ambitioner som staden har med översiktsplanen att andra aktörer följer planens intentioner. Detta gäller inte minst stadens egna förvaltningar och bolag – även internt har ju översiktsplanen bara en rådgivande funktion. Det finns inga formella hinder för att program och detaljplanearbete i framtiden avviker från översiktsplanens intentioner eller logik. Intern förankring och dialog mellan såväl stadsdelar och central förvaltning som mellan olika förvaltningar och bolag framstår därför som en central komponent under de kommande åren när ett kraftfullt och effektivt genomförande ska säkerställas. Planförslaget betonar kopplingen mellan översiktsplanen och stadens styrsystem med mål, budget och investeringsstrategi. En stark sådan koppling är en förutsättning för att stadsbyggnadsmålen ska kunna nås. Resonemang och riktlinjer kring detta skulle med fördel kunna fördjupas i planens utställningsversion.

## 8.2 BEROENDE AV ANDRA AKTÖRERS INVESTERINGAR OCH PRIORITERINGAR

### Planens inriktning

Staden kan inte ensam realisera sina visioner utan är beroende av andra aktörers beslutsfattande och investeringar. Dessa aktörer är i första hand företagen, angränsande kommuner och staten. Deras agerande påverkar inte bara utvecklingen i staden utan också vilka möjligheter staden har att fatta beslut utifrån sina egna prioriteringar. De angränsande kommunerna både konkurrerar och kompletterar Stockholm med både bostäder, arbetsplatser och offentliga tjänster. Staten har rådighet över stora delar av transportsystemet och flera viktiga skatter och regelsystem för framförallt bostadsmarknaden och transportsystemet. Företagen har makt att bestämma över var de vill lokalisera sig och vilken typ av verksamhet de vill bygga upp. Planförslaget har flera planeringsinriktningar som är beroende av företagens och statens agerande. Planförslaget behandlar dock inte uttryckligen hur staden avser förmå dem att anpassa sig till stadens planer. Exempel på planeringsinriktningar som är beroende av att också andra än staden agerar i linje med intentionerna är de som säger att stadens ska verka för en mångfald av byggherrar och byggbolag; möjliggöra att Stockholmsförhandlingen och Sverige-förhandlingen genomförs; att förutsättningar för en jämnare fördelning av arbetsplatser i staden ska skapas genom större satsningar på Söderort; samt ambitionen att genom tätare stadsbygd öka inslaget av lokal service i stadsdelarna.

Med *generella detaljplaner* önskar staden öka volymen i bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i planskedet och skapa snabbare planprocesser.

Planförslagets ambition att öka lokal service och skapa fler arbetsplatser i Söderort är helt beroende av att företag vill etablera sig i och utveckla sin verksamhet i dessa områden. För den lokala servicen har staden möjlighet att skapa goda förutsättningar genom att bygga tätt kring kollektivtrafikens stråk och bytespunkter och därigenom bidra till det befolkningsunderlag och de samlingspunkter som gör att det blir intressant för service att etablera sig. Planförslaget lyfter de behov styr var företag i tjänstenärningar vill lokalisera sig. Generellt sett söker företagen "innerstadsmässighet". Mot den bakgrunden är planförslagets inriktning att i första hand fokusera på de områden i Söderort som ligger nära innerstaden, t.ex. Globenområdet och Liljeholmen, som rimlig.

För att bolag ska kunna ge sig in och konkurrera på bostadsmarknaden krävs att de ges möjligheter att göra det. Många av de små byggbolagen har inte samma möjligheter som de stora bolagen att binda kapital i långa planprocesser. Ska inslaget av små byggare öka så behöver staden se över sättet man markanvisar och planlägger så att de mindre byggbolagen finner det intressant. Flera av planens förslag för bostadsmarknaden är i hög grad beroende av vilka åtgär-

der som genomförs av staten för att öka rörligheten i det befintliga beståndet men också förutsättningarna för att minska produktionskostnaderna i form av flexibla krav, ökad konkurrens och enklare markanvisning.

Statens intresse för infrastruktur i Stockholm har de senare åren tagit sig uttryck i form av de förhandlingslösningar som Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingen innebär. Här har staden goda möjligheter att påverka hur staten investerar. Här är det viktigt att dels bevaka sin trovärdighet som förhandlingspart (och hålla det man kommer överens om) men också att se till att utfallet av förhandlingarna gynnar staden och dess medborgare.

## 8.3 BEROENDE AV NYA SYSTEM- OCH TEKNIKÖSNINGAR

Teknikutveckling sker ständigt men inte all teknikutveckling påverkar stadens funktioner direkt. De innovationer som påverkar hur städer fungerar tar ofta lång tid att implementera och kräver i många fall att offentliga aktörer tar stora kostnader. Just nu är det flera nya tekniker som på sikt kan komma att påverka system i städer och hur städer fungerar på genomgripande sätt. Dessa tekniker kan komma att ha både positiva och negativa effekter i förhållande till planens mål för stadsbyggandet.

Få planeringsinriktningar berör hur ny teknik ska användas eller stödjas. Planförslaget i sig förutsätter i stort sett ingen teknikutveckling trots att de tekniker som kan komma inom den närmsta tiden faktiskt kan ha ganska stor påverkan. Planförslagets skrivningar kopplade till teknikutveckling innebär i stort att staden ska främja ny teknik för energiåtervinning och att stadens utformning ska karaktäriseras av flexibilitet för att kunna möjliggöra att ny teknik introduceras. Digitala system ska utvecklas och vilket möjliggör smarta tekniska lösningar. Dessa intentioner är positiva men innebär i praktiken ganska lite trots att det sker teknikutveckling som innebär stora möjligheter och stora utmaningar.

En omfattande minskning av transporternas utsläpp de närmsta årtiondena förutsätter en fordonsutveckling, i första hand kopplad till eldrift. Hybridisering och elektrifiering av fordon kommer att leda till lägre lokal påverkan av själva fordonet. Stadsmiljön kommer att påverkas positivt både vad gäller buller och luftkvalitet. Detta kan frigöra mark längs större gator och trafikleder för exploatering som tidigare inte varit tillgänglig. Samma teknikutveckling kan också leda till att kostnaderna för att köra bil minskar, vilket i sin tur leder till att fordonstrafiken ökar med ökad trängsel som följd. Staden bör sträva efter att ha en tydligare beredskap för dessa processer. Värt att påpeka är också att el- eller hybriddrift i sig inte påverkar det utrymme en bil tar, eller den mängd människor som reser med den. Trängselproblematiken finns kvar även med en fossilbränslefri fordonsflotta.











I DET HÄR KAPITLET tas ett samlat grepp om planens egenskaper. Måluppfyllelse analyseras och behovet av uppföljning av planens konsekvenser beskrivs. Ett antal övergripande frågeställningar som bedöms viktiga att diskutera djupare under samrådet lyfts också fram.

## SAMLAD BEDÖMNING

### 9.1 PLANFÖRSLAGETS BIDRAG TILL MÅLUPPFYLLELSE

Planförslaget identifierar ett stort antal värden, kvaliteter och funktioner som ska utvecklas. I grunden är de förhållningssätt som beskrivs positiva ur ett påverkansperspektiv – de förändringar och tillskott av bebyggelse och infrastruktur som krävs till följd av befolkningsökningen balanseras mot behov av att begränsa de negativa konsekvenserna och säkerställa att så mycket lokal nytta som möjligt skapas när staden utvecklas.

Översiktsplanens prioriteringar och fyra stadsbyggnadsmål har stor bredd och är välformulerade. De ansluter till nationella mål av relevans för översiktsplaneringen (t.ex. miljömål, folkhälsomål, transportpolitiska mål). Planeringsinriktningarna bidrar samlat till att målen kan nås. Planeringsinriktningarna är dock, givet bredden på de frågeställningar och utmaningar som planen tar upp, relativt få och i flera fall mycket generellt formulerade. Flera viktiga frågeställningar som lyfts i löptexten i kapitlet Allmänna intressen återfinns inte som skarpa ställningstaganden i form av planeringsinriktningar. Risken för att de intentioner som finns i texterna om de allmänna intressena inte kommer till uttryck i den efterföljande planeringen måste bedömas som betydande. Områdes- och detaljplanering endast driven av de fyra stadsbyggnadsmålen riskerar att inte tillräckligt väl tillgodose de allmänna intressen som översiktsplanen identifierat.

Konsekvenser kan bli att lagkrav inte klaras, eller att samspelet med stadens andra mål och strategier, t.ex. vad gäller vattenkvalitet eller lokal boendemiljö, uteblir.

Den stora utmaningen för staden de kommande åren blir att ge översiktsplanen den tyngd och naturliga plats i det beslutsfattande som den måste ha för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås. Flera strategiska förändringar i inriktningen för stadsbyggandet görs jämfört med översiktsplanen från 2010 – tyngdpunkterna på plankartan har ersatts av ett kontinuerligt stadslandskap där kompletteringar ska göras i enskilda områden utifrån de behov och förutsättningar som finns på varje enskild plats. I närtid pekas Kista-Järva, Skärholmen och Farsta ut som fokusområden.

Det är i efterföljande planering (fördjupade översiktsplanering, områdesprogram, detaljplaner), i bygglovsprövning, i beslut och genomförande av investeringar i infrastruktur för transporter och tekniska system, och i näringslivets investerings- och lokaliseringsbeslut som planförslagets genomförande i praktiken kommer att ske. Om summan av alla dessa steg, justeringar och tillägg till staden och kommunen i tillräcklig utsträckning ligger i linje med planförslagets inriktningar och intentioner har staden goda möjligheter att röra sig mot den målbild som satts upp för 2040. Samrådet bör utnyttjas till att diskutera i vilken mån stadens målsättningar är tillräckliga och har rätt fokus, givet mål och utmaningar på nationell och europeisk nivå.

## 9.2 PLANFÖRSLAGETS SAMLADE PÅVERKAN OCH KONSEKVENSER

Planförslagets påverkan och konsekvenser har utförligt bedömts och redovisats i kapitel 4-7 ovan. Sammantaget bedöms planförslagets påverkan på *rumsliga strukturer* vara positiv och till stöd för de målsättningar som formulerats. Principer, prioriteringar och riktlinjer präglas av en tydlig och sammanhållen systemsyn, där möjligheter till synergier, mervärden och kostnadseffektivitet lyfts fram.

Planförslaget har höga ambitioner när det gäller att skapa attraktiva och goda livsmiljöer för de som *bor, verkar och vistas* i staden. De planeringsinriktningar som definieras ligger väl i linje med dessa ambitioner. Sociala nyttor uppstår dock inte av fysiska planeringsinriktningar enskilt, utan som en kombinerad effekt av andra åtgärder och förändringar t.ex. på bostadsmarknad, arbetsmarknad och i utbildningssystemet. För att planens sociala ambitioner ska kunna uppnås behövs därför flera parallella insatser från staden, i samspel med statligt agerande i samma riktning.

*Miljön* påverkas med nödvändighet i och med den stora befolkningstillväxt som ligger framför staden. Den kraftiga expansionen får konsekvenser för såväl miljöer på land och i vatten. Det saknas i flera fall planeringsinriktningar och förhållningssätt som kan ge stöd i kommande avvägningar. När det gäller kulturmiljön är bedömningen att planförslagets ambitioner är höga och tydligt uttryckta. Det förhållningssätt till kulturmiljö och arkitektoniska värden som ska prägla kommande planering och beslutsfattande kommer att kräva resurser och kompetens.

Både *genomförbarhet* och *ekonomiska konsekvenser* framstår som hanterbara utmaningar, även om stor medverkan från ett antal andra aktörer (i första hand staten och landstinget) kommer att krävas för att transportsystemets funktion ska hållas hög och dess och klimatpåverkan minska i riktning mot nivåer nära noll. Frågor kring hur marknaden på bäst sätt kan utnyttjas för att skapa stadsmiljöer i linje med planförslaget finns, och riktade analyser kring just detta kan vara motiverade framöver.

### Samlad bild

Med sitt breda anslag utgör planförslaget en god grund för att kunna bidra till en hållbar utveckling med människans behov i centrum. Kommande planering behöver tydligt utgå från översiktsplanens anvisningar och avvägningar mellan olika intressen. Kommande versioner av planen behöver ha ett högre inslag av konkreta ställningstaganden, för att mål och ambitioner ska kunna uppnås. När områden kompletteras med ny bebyggelse behöver platsanalyser och sociala analyser genomföras. Lämpliga och robusta metoder för detta kan behöva identifieras och anpassas till förhållandena i staden. Styrmedel och andra åtgärder behöver komplettera planeringen för att målen för transportsystemet och minskad klimatpåverkan ska kunna

nås. De svenska erfarenheterna av långtgående lokal styrning mot minskad biltrafik är begränsade. Kommande utredningar behöver mer noggrant analysera olika styrmedels egenskaper och möjligheterna att införa dem i staden.

## 9.3 UPPFÖLJNING

Ett uppföljningsprogram bör upprättas och beslutas, inte minst eftersom många av de konsekvenser av planförslaget som identifierats är osäkra, och bara kan bedömas i kommande, mer detaljerade, planerings- och beslutsprocesser. Lagstiftningen kräver att de miljökonsekvenser som uppmärksammas konsekvensbeskrivningen följs upp. Rekommendationen här är dock att *samtliga* de betydande konsekvenser som uppmärksammas ovan ges plats i den kommande uppföljningen. På så sätt skapas en samlad bild av de resultat planens tillämpning får i stadens utveckling.

Av uppföljningsprogrammet ska framgå uppföljningens omfattning, tillvägagångssätt och tidsutsträckning. Vidare behöver anges vilken förvaltning eller vilket kommunalt bolag som ansvarar för respektive moment i uppföljningen, hur dokumentationen ska göras och till vilken instans som avrapportering ska ske.

Uppföljningen bör inte vara begränsad till tillståndsbeskrivningar och effekter (t.ex. luftkvalitet, resvanor, markanvändning osv.), utan också inkludera faktorer tidigare i orsakskedjan (t.ex. inflyttning, tillkommande bebyggelse, beslut om kollektivtrafiksystemets utveckling) så att en framförhållning kan upprätthållas och nödvändiga åtgärder för att parera en negativ utveckling kan vidtas *innan* de negativa effekterna uppträtt.

För att säkerställa kostnadseffektivitet behöver uppföljningen av översiktsplanens konsekvenser samordnas med annan pågående uppföljning i staden (t.ex. av olika åtgärdsprogram, väg- och kollektivtrafikens utveckling, stadens mål och budget, eller regionala miljömål). Stadens budget bör kompletteras med ett separat kapitel ägnat åt planens genomförande. Där bör resultatet av uppföljningen löpande redovisas.

## 9.3 FORTSATT ARBETE – FRÅGOR ATT SPECIELLT BELYSA I SAMRÅDET

I föregående kapitel har ett försök gjorts att redovisa planens effekter på den fysiska strukturen och dess konsekvenser i en mängd olika perspektiv. Konsekvensbeskrivningens syfte är inte att recensera planförslaget eller att sätta betyg på det – det är upp till de kommunala beslutsfattarna att med konsekvensbeskrivningen som stöd fatta beslut om att anta planen.



I arbetet med konsekvensbeskrivningen har dock ett antal övergripande frågeställningar dykt upp – frågor som skär tvärs över ämnesgränser och som speglar planens kvaliteter som "sammanhållet paket" betraktad. Som stöd och inspiration inför diskussionerna under samrådet redovisas dessa övergripande frågor nedan.

### 1. Planförslaget ger svag vägledning för efterföljande planering

Översiktsplanen ska vägleda stadens beslut när det gäller områdesprogram, detaljplanering, planbesked, bygglov och andra tillståndsprövningar. Den ska också användas av myndigheter som prövar eller överprövar plan-, bygg- och tillståndsärenden. Det finns alltså ett behov av att planförslaget är tydligt i ställningstaganden och inriktningar.

Planförslaget är dock i sin nuvarande form relativt rikt på förklarande och argumenterande text (ibland av ren lärobokskaraktär), och förhållandevis tunt på konkret och otvetydig vägledning för kommande planering. Ingen vägledning formuleras för beslut som rör platser eller mark med speciella egenskaper (t.ex. stränder, stadsbryn, kollektivtrafiknoder eller verksamhetsområden). Ställningstaganden kring vilka av de uppräknade möjliga framtida förbindelser i transportsystemet som staden anser är prioriterade i förhållande till stadsbyggnadsmålen saknas. Utbyggnadsstrategins val av geografiska fokusområden är, givet den kraftsamling som staden ser framför sig, mycket sparsamt motiverat.

Sammantaget betyder bristen på konkretion i planförslaget att det finns en betydande risk för att genomförandet blir fragmenterat, inkonsekvent och karaktäriserat av lokala och godtyckliga tolkningar. Dessutom minskar möjligheterna för staden att med planen kommunicera till staten och grannkommunerna vilka insatser från deras sida som staden anser vara mest prioriterade. Boverket betonar att det i en översiktsplan tydligt ska framgå vad som är kommunfullmäktiges ställningstaganden och vad som är underlag. I utställningsversionen av planförslaget bör planens användbarhet i kommande program- och planarbete och i dialogen med andra aktörer sättas i fokus, och fler ställningstaganden av vägledande karaktär göras. Detta gäller såväl stadsbyggnadsmålen (där vägledning, delmål eller etappmål bör övervägas) som avsnitten om de allmänna intressena där fler och skarpare planeringsinriktningar behövs.

För att planen ska upplevas som ett bra verktyg i planeringen behöver den också vara intresseväckande och tillräckligt visionär – den ska vara något man vill och inte bara kan använda. Samrådet bör belysa vilka kompletteringar och förtydliganden som behöver göras i detta avseende i arbetet med utställningsversionen av planen.

### 2. Hur genomgripande förändringar krävs för att klara klimatmålen?

Det allmänna intrycket är att planförslaget inte till fullo tar konsekvenserna av stadens egna ambitioner på klimatområdet. Klimatfärdplanens scenarier och åtgärds katalog för vad som krävs för att nå målet om ett fossilbränslefritt Stockholm syns inte i plantexten. Målsättningen om ett fossilbränslefritt Stockholm år 2040 ställer mycket höga krav på samordning och samsyn såväl inom staden som mellan staden och staten (infrastrukturinvesteringar), landstinget (kollektivtrafik), omgivande kommuner och näringslivet. En viktig fråga under samrådet bör vara om planförslaget är tillräckligt långtgående (t.ex. när det gäller att bidra överflyttningen från bil till kollektivtrafik) och om den har ett tillräckligt stort inslag av ekonomiska styrmedel och strukturerande åtgärder (t.ex. attraktiva stråk och bytespunkter för kapacitetsstark kollektivtrafik) för att reella förändringar i resmönster och resursförbrukning ska kunna ske och målen för 2040 nås.

### 3. Det internationella perspektivet saknas

Globaliseringen har resulterat i att den svenska ekonomin för såväl tjänster som produkter idag är en del av en intrikat väv av samband och ömsesidiga beroenden över politiska och geografiska gränser. De flesta av de globala miljöutmaningarna idag är kopplade till konsumtions- och produktionssystem. Detta ger Stockholm stora möjligheter att genom höga ambitioner och ett experimenterande förhållningssätt flytta fram positionerna och visa omvärlden hur de av samtidens utmaningar som vi delar med andra kan hanteras. De fyra stadsbyggnadsmålen har dock det gemensamt att de är introspektiva och fokuserade uteslutande på det som händer inom stadens gränser och hur förhållanden för de som bor och verkar i staden ska kunna upprätthållas eller förbättras. Bortsett från konstaterandet att Stockholms företag verkar på en internationell marknad lyser stadens roll i ett nationellt, europeiskt eller internationellt sammanhang i stort sett med sin frånvaro i plantexten. Ansvarstagande både i termer av ledarskap när det gäller miljöeffektiva och resurssnåla livsstilar eller affärsmodeller saknas. På samma sätt saknas analys och slutsatser om vad den nya situationen med höga flöden av migranter i Europa kommer att innebära för stadens utveckling, både för ekonomin och arbetsmarknaden och i termer av fysiska behov av bostäder, service osv. Samrådet bör användas till att tydliggöra stadens ambitioner i det internationella perspektivet – på vilka områden vill man ta på sig rollen som ledare och plats för innovation? Hur förhåller sig staden till den förändrade sociala situationen inom EU och i EU:s närområde? Vad får det för konsekvenser för den fysiska planeringen?

#### **4. Stadsbyggande och gestaltning kan i sig inte skapa social förändring**

Planförslaget präglas av mycket höga ambitioner vad gäller att bidra till social utveckling, sammanhållning och minskat utanförskap. Det nödvändiga i att skapa attraktiva offentliga miljöer som bidrar till möten betonas på flera platser i planen. Ett ökat fokus på stadens invånare och deras behov och förutsättningar är en i många avseende välkommen utveckling som ligger helt i linje med den stadens Vision 2040, Ett Stockholm för alla. Icke desto mindre finns det skäl att inte överdriva det bidrag som god arkitektur eller planering kan ge för att ändra djupt rotade mönster och sociala strukturer som tar sig uttryck i segregation, ohälsa och ojämlika möjligheter.

Utan att på något sätt förta vikten av trygga och inbjudande offentliga miljöer måste det ändå betonas att arbetsplatser, skola och utbildning och föreningsliv stora och viktiga roller för skapandet av möten som resulterar i personliga relationer och ökad social sammanhållning.

Samrådet bör användas till att belysa samspelet mellan de bidrag som översiktsplanens planeringsinriktningar kan ge, och alla de andra insatser som staden och staten kan göra för att minska på de klyftor som finns mellan stadsdelar och mellan grupper.

Diskussionen i samrådet bör syfta till att skapa realistiska förväntningar på vilka positiva sociala förändringar som kan åstadkommas med hjälp av fysisk planering, så att sökljuset samtidigt kan sättas på de andra delar av stadens verksamheter där kraven på bidrag till sociala målsättningar kanske kunde skruvas upp. Det arbete som Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm utfört borde kunna tjäna som en bas för denna diskussion.









# BILAGA A: METOD OCH RELEVANTA MÅL

## Nationella miljö kvalitetsmål

- Begränsad miljö påverkan (Naturvårdsverket)
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
  - (10 st. preciseringar)
- Ett rikt växt- och djurliv

## Generationsmålen (tillhörande miljö kvalitetsmålen ovan)

- Ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad
- Den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart
- Människors hälsa utsätts för minimal negativ miljö påverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas
- Kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen
- En god hushållning sker med naturresurserna
- Andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön
- Konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.

## Nationell avfallsplan "Från avfallshantering till resurshushållning – Sveriges avfallsplan 2012-2017 (Rapport 65:02))

Prioriterade områden:

- Avfall i bygg- och anläggningssektorn
- Hushållens avfall
- Resurshushållning i livsmedelskedjan
- Avfallsbehandling
- Illegal export av avfall till andra länder

### Nationella mål om folkhälsa

- Delaktighet och inflytande i samhället
- Ekonomisk och social trygghet
- Trygga och goda uppväxtvillkor
- Ökad hälsa i arbetslivet
- Sunda och säkra miljöer och produktioner
- En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård
- Gott skydd mot smittspridning
- Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa
- Ökad fysisk aktivitet
- Goda matvanor och säkra livsmedel
- Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande

### Nationella mål för jämställdhet

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut

### Nationella mål för integrationspolitiken

- Ett effektivt system för mot-tagande och introduktion för ny-anlända
- En positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap

### Nationella mål för samhällsplanering, bostadsmarknad, byggande och lantmäteri

- Överväga möjligheterna att stärka hyresrättens ställning på bostadsmarknaden
- Fortsätta utvecklingsarbetet med stadsdelar med brett utanförskap i samverkan med boende, fastighetsägare och berörda kommuner.
- Underlätta studenters och ungas boende
- Förenkla byggreglerna för att skapa möjligheter att bygga fler och billiga bostäder för unga.

- Fortsätta bredda stödet för boendelösningar för äldre så att fler äldre får möjlighet att välja en fungerande boendeform t.ex. i form av trygghetsbostäder eller särskilt boende.
- Inom ramen för den fortsatta boendesatsningen, ge stimulansmedel till kommuner som erbjuder lösningar för äldre att fortsätta bo tillsammans.

### Nationella mål för kulturpolitiken (Riksantikvarieämbetet) (Arkitekturmusem)

- Tid för Kultur (prop. 2009/10:3) Här anges bl a målsättningar för hållbar stadsutveckling i förhållande till kultur-, miljö- och bostadspolitik
- I Kulturarv-Kulturmiljöer och kulturföremål (Prop. 1998/99:114) uttrycks målen för kulturmiljöarbetet:

Ett försvarat och bevarat kulturarv

Ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen

Allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön

Nationell och internationell solidaritet och respekt för olika gruppers kulturarv

### Nationellt mål för näringspolitiken

- Att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag, för att därigenom bryta utanförskapet. De näringspolitiska insatserna ska även bidra till att uppnå målen i EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning

### Nationellt mål för regional tillväxt

- Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 (N2015:31)
- Prioriterade områden:
- En god tillgång till kommersiell och offentlig service för medborgare och näringsliv i alla delar av landet.
- Ökat fokus på demografiska utmaningar, internationalisering och hållbarhet med särskilt stärkt fokus på miljö, klimat och energi, jämställdhet, folkhälsa samt integration och mångfald i det regionala tillväxtarbetet.
- Regionala strategier och program som genomförs i partnerskap och i samspel med nationell och europeisk nivå i syfte att stärka det lokala och regionala tillväxtarbetet



**Nationella mål för energipolitiken**

- Den svenska energipolitiken ska bygga på tre grundpelare: ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.
- Andelen förnybar energi år 2020 ska vara minst 50 procent av den totala energianvändningen.
- Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent år 2020.
- 20 procent effektivare energianvändning till år 2020 jämfört med 2008.

**Nationella transportpolitiska mål (2001/2002:20)**

- Funktionsmål: Tillgänglighet: Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.
- Hänsynsmål: Säkerhet, miljö och hälsa: Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.
- Precisering av funktionsmålet:

Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.

Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.

Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.

Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle.

Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafik-miljöer, ökar.

Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.

**Precisering av hänsynsmålet:**

Antalet omkomna inom vägtransport-området halveras och antalet allvarligt skadade minskar med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020.

# BILAGA B: RELEVANTA REGELVERK

## Behov av miljöbedömning

För alla planer och program som obligatoriskt ska upprättas eller fastställas av en myndighet eller en kommun ska en miljöbedömning göras om ett genomförande av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Översiktsplaner anses som huvudregel alltid medföra betydande miljöpåverkan och de ska därmed alltid miljöbedömas. Som en del i en sådan miljöbedömning ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

## Miljöbedömningens syfte och innehåll

Syftet med att genomföra en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Vidare syftar processen till att ge allmänheten, organisationer, myndigheter och andra intressenter möjlighet att påverka planen. Med begreppet miljökonsekvensbeskrivning (MKB) avses själva dokumentet. I MKB:n ska den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå av planens genomförande beskrivas och bedömas.

De metoder som används för att genomföra en miljöbedömning bör således väljas både med utgångspunkt från att identifiera och värdera planens betydande miljöpåverkan och med avsikt att reda ut vilka miljöaspekter som – och på vilket sätt – bör integreras i planen för att en hållbar utveckling ska främjas. Miljöbedömningsprocessen och innehållet i MKB:n regleras i 6 kap. miljöbalken, samt i MKB-förordningen.

## Miljölagstiftningens krav på mkb:ns innehåll i förhållande till dispositionen i denna rapport

Dispositionen av konsekvensbeskrivningen skiljer sig från konventionella MKB för planer och program. För att hjälpa läsaren att orientera sig redovisas nedan hur det innehåll i en MKB som föreskrivs i miljöbalken 12 § principiellt sorterats in i den föreliggande rapporten

Det förtjänar dock att påpekas MKB:n bara ska redovisa den *betydande miljöpåverkan* som planens eller programmets genomförande kan antas medföra. Den avgränsning som gjorts i arbetet med hållbarhetsbedömningen betyder att alla de miljöaspekter som nämns i tabellen nedan inte nödvändigtvis redovisas under egen rubrik i huvudtexten.

### Miljöbalken 6 kap. 12§: Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla...

### Återfinns i konsekvensbeskrivningen på följande sätt

|                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program                                   | Kap. 3. Översiktsplanens syfte och huvudsakliga innehåll                                                                                                         |
| 2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,                                                | Avsnitt 2.5 Stadens utveckling utan den nya översiktsplanen – "nollalternativet"                                                                                 |
| 3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,                                                                              | Det nuvarande tillståndet för olika delar av miljön beskrivs i anslutning till konsekvenserna för respektive del, i första hand i Kap. 6 Konsekvenser för miljön |
| 4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön, | Kap. 6. Konsekvenser för miljön                                                                                                                                  |
| 5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,                                                                | Kap. 2. Utgångspunkter och metod samt<br>Kap. 9. Samlad bedömning                                                                                                |



6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på...

|                                                                                                                                                                                              |                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| biologisk mångfald                                                                                                                                                                           | Kap. 6.1 Naturmiljö                                                             |
| befolkning, människors hälsa                                                                                                                                                                 | Kap. 5. Konsekvenser för de som bor, verkar och vistas i staden                 |
| djurliv, växtliv, mark, vatten, luft                                                                                                                                                         | Kap. 4. Påverkan på rumsliga strukturer samt<br>Kap. 6. Konsekvenser för miljön |
| klimatfaktorer                                                                                                                                                                               | Kap. 6. Konsekvenser för miljön                                                 |
| materiella tillgångar                                                                                                                                                                        | Kap. 4. Påverkan på rumsliga strukturer samt<br>Kap. 6. Konsekvenser för miljön |
| landskap                                                                                                                                                                                     | Kap. 4. Påverkan på rumsliga strukturer samt Kap. 6. Konsekvenser för miljön    |
| bebyggelse                                                                                                                                                                                   | Kap. 4. Påverkan på rumsliga strukturer samt Kap. 6. Konsekvenser för miljön    |
| for- och kulturlämningar och annat kulturarv...                                                                                                                                              | Avsnitt 6.3 Stadens karaktär och gestaltning                                    |
| (6. forts.) ... samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter                                                                                                                    | Kap. 9. Samlad bedömning                                                        |
| 7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,                                                                      | Kap. 8. Planens genomförande                                                    |
| 8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes, | Kap. 2. Utgångspunkter och metod                                                |
| 9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och                       | Avsnitt 9.3 Uppföljning                                                         |
| 10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9. Lag (2004:606).                                                                                                          | Sammanfattning                                                                  |

## VI ÄR WSP

WSP är ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur och Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Tillsammans har vi 36 500 medarbetare på över 500 kontor i 40 länder. I Sverige har vi omkring 3 700 medarbetare.

KONSEKVENSBESKRIVNING  
STOCKHOLMS ÖVERSIKTSPLAN 2016 – samrådshandling

