



Petra Nieto
Administrativa avdelningen
Telefon: 08-508 264 53
petra.nieto@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2008-10-09

Svar på remissen om regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS 2010) – samrådsförslag

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av den regionala utvecklingsplanen med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Krister Schultz

Sammanfattning

En längre sammanfattning av RUFS 2010 finns i bilaga 1.

Regionplane- och trafiknämnden (RTN) har tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholms län inlett en planeringsprocess för en ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS) som om några år ska ersätta den nu gällande RUFS 2001.



RUFS 2010 kommer att fungera som ett samlande paraply för operativa insatser och ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer.

Exploateringskontorets slutsats är att det mesta i RUFS 2010 ligger i linje med redan beslutade och pågående planer i Stockholm. En kvarstående svaghet i planen är dock osäkerheten om i vilken grad den lyckats väva ihop alla samhälls- och miljömål på ett sätt som kan förväntas ge en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling.

I planen redovisas två scenarier för hur befolkning och ekonomi kan komma att utvecklas; ett högre och ett lägre – *Hög* respektive *Låg* utvecklingstakt. Kontoret anser att utsläppsmålen i regionen bör anges per capita för att den förväntade befolkningsökningen i regionen, då den delvis beror på inflyttning för att inte ge en överdriven bild av växthusgasutsläppen.

Exploateringskontoret är även tveksamt till om den s.k. målstyrningslogik, som ingår i planförslaget, har förutsättningar att kunna styra utvecklingen i önskade riktningar i olika avseenden. Vilka åtgärder som slutligen ska genomföras och i vilken takt detta sker måste även i framtiden avgöras av respektive ansvarig huvudman.

I planen nämns en rad exempel med särskild koppling till statens roll som lagstiftare. Planen behöver kompletteras med en analys av vilka statliga miljöregler och miljömål som eventuellt behöver förändras.

Planens system för uppföljning och indikatorer bör inte göras mer ambitiöst än vad som svarar mot planens svaga formella ställning. Fokus borde istället läggas på att identifiera och söka gemensamma lösningar på regionens största utvecklingshinder.

Vad gäller miljökonsekvensbeskrivningen anser exploateringskontoret att det är ett problem att analyserna för varje enskild aspekt inte är relaterad till nollalternativet, utan till dagens situation.

Likaså menar kontoret att frågan om på vilket sätt staden och regionen ska planera för utveckling borde ges större tyngd i planen, eftersom klimathotet är en av de största utmaningarna att hantera. Däremot måste de åtgärder och anpassningar som slutligen föreslås, ske gradvis. Likaså bör det så snart som möjligt förberedas och planeras för ett förändrat klimat.

Slutligen anser kontoret att det i miljökonsekvensbeskrivningen saknas en analys av planens olika målkonflikter samt på vilket sätt dessa ska hanteras.

Bakgrund

Regionplane- och trafiknämnden (RTN) har tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholms län inlett en planeringsprocess för en ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS) som om några år ska ersätta den nu gällande RUFS 2001.

RUFS 2010 kommer att fungera som ett samlande paraply för operativa insatser och ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. Planen har formell status både som regionplan enligt plan- och bygglagen (PBL) och som regionalt utvecklingsprogram enligt förordningen (SFS 2007:713) om regionalt tillväxtarbete.

Tydliga åtaganden i planen ska ge vägledning för mer konkreta planeringsinsatser och operativt arbete. I de fall det inte tydligt framgår vilka som är de ansvariga aktörerna för åtagandena behövs det handlingsprogram som fokuserar på genomförandet. Handlingsprogrammet ska komplettera de program och processer som redan drivs i regionen. Fokus i planen och för åtagandena ligger på vad regionens aktörer gemensamt kan åstadkomma.

I planen redovisas två scenarier för hur befolkning och ekonomi kan komma att utvecklas; ett högre och ett lägre – *Hög* respektive *Låg* utvecklingstakt. Sammantaget ökar befolkningen i alternativet *Hög* i Stockholms län med 535 000 personer till år 2030, vilket i genomsnitt utgör en ökning med omkring 20 000 personer per år. Befolkningen i Stockholms län skulle därmed uppgå till 2 404 900 personer. Motsvarande siffra för *Låg* är en ökning med 315 000 personer i Stockholms län, vilket gör att befolkningen växer med cirka 12 000 personer per år i genomsnitt och befolkningen totalt skulle uppgå till 2 224 900.

Sysselsättningen i Stockholms län är idag åter på ungefär samma nivå som 1990. Antal sysselsatta i Stockholms län skulle i *Hög* uppgå till 1 311 000 och i alternativet *Låg* 1 029 000.

Dessa alternativ finns beroende på vad stadsplaneringen föreskriver – en tät eller en spridd bebyggelse. För Stockholms stad visar RUFS:s siffror att behovet av bostäder i alternativet *Fördelad* och *Hög* är ett årligt tillskott på 2 500 bostäder (26 % av länet). Förutom alternativen *Hög* och *Låg* delar man inom detta område in siffrorna i *Fördelad* respektive *Tät*. I alternativet *Tät* och *Hög* behövs ett tillskott på 3 200 bostäder per år (31 % av länet). Motsvarande siffror i alternativet *Fördelad* och *Låg* är 1 550 (26 % av länet) respektive *Tät* och *Låg* 2 000 bostäder per år (32 % av länet).



Utmaningar

I planen har ett antal utmaningar formulerats. Dessa har legat till grund för planeringen och är centrala för de mål, strategier och förslag på åtaganden som presenteras i utvecklingsplanen:

- Att möjliggöra befolkningsstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa.
- Att vara en liten storstadsregion och samtidigt internationellt ledande.
- Att öka tryggheten i regionen samtidigt som omvärlden upplevs som mer osäker.
- Att minska klimatpåverkan och samtidigt utveckla en tillgänglighet som möjliggör ekonomisk tillväxt.
- Att åtgärda kapacitetsbrister samtidigt som behovet fortsätter att växa.
- Att öppna regionen och samtidigt minska utanförskapet.

Vision, mål och strategier

Planen har sedan delats in i en övergripande vision, mål och strategier. Den övergripande visionen "Europas mest attraktiva storstadsregion" ska vägleda det gemensamma regionala arbetet och syftar till att både förena och utmana. Målen uttrycker den attraktivitet som regionen behöver kännetecknas av. Strategierna är riktmärken som ska fungera som vägledning för hur regionen ska klara de utmaningar som måste hanteras för att uppnå mål och vision.

Realisering av strategierna, enligt RUFS 2010, ska göras genom att *planeringsmål* sätts upp i form av *åtaganden* som sedan *genomförs*, exempelvis inom ramen för handlingsprogram.

Nationella mål som relaterar till RUFS 2010

Nationella mål har varit en utgångspunkt när förslag till planeringsmål har utarbetats. Det gäller främst de sexton miljö kvalitetsmålen samt de elva folkhälsomålen.

Hur bidrar RUFS till en hållbar utveckling?

RUFS 2010 beskriver mål och åtaganden för utvecklingen inom flera sakområden. En viktig utgångspunkt i arbetet har varit att den nya planen ska bidra till en hållbar utveckling genom att regionen förvaltar kapital och resurser för kommande rekommendationer, bibehåller och utvecklar önskade och nödvändiga kvaliteter samt upprätthåller och utvecklar robusthet och anpassningsförmåga.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret anser att samhällets hantering av bostads- och arbetsplatsförsörjningen, trafikplaneringen och den övergripande regionala planeringen har stor betydelse för att skapa goda regionala tillväxtförutsättningar och en långsiktigt hållbar utveckling. Kontoret ser därför positivt på att förslaget till RUFS 2010 tar ett samlat grepp på praktiskt taget alla för stockholmregionen väsentliga samhällsutvecklingsfrågor för att möta de utmaningar som planen identifierat. Det mesta ligger i linje med redan beslutade och pågående planer i Stockholm, såsom Vision 2030, Budget 2008 för Stockholms stad samt arbetet som pågår med Stockholms stads nästa översiktsplan osv.

Förutom vissa detaljer i planförslaget, som kontoret kommenterar under särskilda rubriker såsom Planerings- och genomförandeprocessen samt Miljökonsekvensbeskrivning, förefaller en kvarstående brist i planen vara osäkerheten om i vilken grad den lyckats väva ihop alla samhälls- och miljömål på ett sätt som kan förväntas ge en i alla avseenden långsiktigt hållbar utveckling. I synnerhet framgår detta i den tillhörande miljökonsekvensbeskrivningen, vilket kommenteras mer detaljerat nedan. För att den förväntade befolkningsökningen i regionen, som delvis beror på inflyttning, inte ska ge en missvisande bild av växthusgasutsläppen bör utsläppsmålen istället anges per capita.

Vad gäller åtgärder för att minska växthusgasutsläppen kan nämnas att exploateringskontoret och trafikkontoret i sitt gemensamma tjänsteutlåtande den 25 april 2008 om Klimatkommitténs slutbetänkande bl.a. efterlyst en bred konsekvensanalys av samtliga energiförsörjningssystem eftersom förutsättningarna för ordentliga utsläpps- och klimatresultat ligger i hur energiförsörjningen läggs upp. Enligt kontoren krävs en analys av de ekonomiska, miljömässiga och tekniska konsekvenserna av vad det skulle innebära att göra investeringar och satsningar på de olika energiförsörjningssystemen vi har idag på sätt som inte bidrar till utsläpp av växthusgaser (vattenkraft, kärnkraft, kolkraft, biobränslebaserad kraft, vindkraft, solenergi m.m.) och med hänsyn till besparingspotentialen inom olika sektorer. Det är först när man har en sådan samlad bild som det är möjligt att ur ett samhällsperspektiv formulera inriktning och mål.

Dessa viktiga och övergripande planerings- och prioriteringsfrågor bör ges ökad uppmärksamhet vid utarbetande av den slutliga planen.

Planerings- och genomförandeprocessen

I kapitlen 1. En plan gör skillnad och 5. Stegen framåt, anges bl.a. att RUFS 2010 ska vara grunden för en mängd olika planer och operativa insatser exempelvis



kommunernas planering, mellankommunal samordning, regionala strukturfondsprogram och statlig infrastrukturplanering. Den ska fungera som ett samlande paraply för operativa insatser, snarare än att ange operativa åtgärder. Tydliga åtaganden i planen syftar till att ge god ledning för mer konkreta planeringsinsatser och operativt arbete. I vissa fall förs åtagandena i RUFS 2010 naturligt vidare av ansvariga aktörer. I andra fall, där ansvaret är delat mellan många aktörer, anges att särskilda handlingsprogram behövs under paraplyet RUFS 2010.

Enligt RUFS 2010 bör handlingsprogram initieras under hela planperioden och bli en central del av genomförandet av planen där regionens aktörer aktivt deltar. Vilken aktör som bör ta initiativet till respektive handlingsprogram sägs inte vara givet.

Efter remissbehandling och antagande av RUFS 2010 förväntas ett kraftfullt regionalt utvecklingsarbete vidta.

Även i kapitel 6. Med sikte på mål och en hållbar utveckling, tas den målstyrningslogik som ingår i RUFS upp, dvs följande.

- Vision
- Mål
- Strategier
- Planeringsmål
- Åtaganden
- Genomförande till exempel inom ramen för handlingsprogram

RUFS 2010 anser sig, såsom utvecklingsplan, vara ett instrument som styr mot en viss utveckling, vilket inte är detsamma som att denna utveckling också kommer att realiseras fullt ut. Det konstateras att det finns mycket annat – socioekonomiska trender, lagar och regler, teknologiutveckling, konsumentpreferenser, konkurrensförhållanden etc. – som också påverkar samhällsutvecklingen, många gånger i betydligt större utsträckning än vad en regional utvecklingsplan förmår göra. Det anges inte vara realistiskt att förvänta sig att utvecklingsplanen med lagbundenhet ska leda till en viss utveckling. Dock sägs det vara fullt möjligt att den kan underlätta en önskvärd utveckling inom prioriterade områden.

Exploateringskontoret är tveksamt till om den s.k. målstyrningslogik som ingår i planförslaget har förutsättningar att kunna styra utvecklingen i önskade riktningar i olika avseenden. Det har i flera sammanhang gjorts olika försök, både på infrastruktursidan och på bostadssidan, att styra samhällsutvecklingen mer kraftfullt än vad som kan åstadkommas med hjälp av en regional utvecklingsplan. Vi har bl.a. sett olika statliga förhandlingsmän med uppdrag att möjliggöra olika

satsningar. Ett mer samlat grepp för att söka förbättra samhällets planering och styrning av olika regionala frågor togs av den statliga Ansvarskommittén vars slutbetänkande "Hållbar organisation med utvecklingskraft" (SOU 2007:10) remissbehandlades förra året.

Kontoret vill också erinra om att Stockholmsregionens utveckling är avgörande för hela landets utveckling. Det vore ändamålsenligt att göra en mer kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner ifråga om att tillgodose behovet av infrastruktursatsningar, eventuella statliga investeringsstöd till bostadsbyggande samt miljökvalitetsnormer.

Det utesluter naturligtvis inte att den regionala och kommunala planeringen drivs vidare för att stärka och utveckla regionen men inte i en högre utsträckning än vad som kan tänkas vara realistiskt med hänsyn till den respons som regionen kan få hos staten.

Med den tämligen svaga formella ställning som RUFS 2010 har, får planen, enligt exploateringskontorets mening, främst ses som en bred kunskapssammanställning och inspiration till berörda aktörer i regionen såsom olika statliga och kommunala organ. Det är också bra att planen beskriver vad som behöver göras för att uppnå planeringsmålen. Dock bör begreppet "åtaganden" inte användas för sådana åtgärder eftersom planen inte är bindande och därför inte kan peka ut genomförandeansvariga aktörer. I den mån det finns förutsättningar för olika aktörer att utifrån planen ta initiativ till mer konkreta och genomförandeinriktade handlingsprogram enligt intentionerna i RUFS 2010, bör detta givetvis ske. Vilka åtgärder som slutligen ska genomföras och i vilken takt detta sker måste även i framtiden avgöras av respektive ansvarig huvudman.

Det är i och för sig positivt att planen konstaterar att staten intar en särställning av alla berörda aktörer, eftersom den styr över ett antal regelverk, verksamheter och finansieringskällor som direkt och indirekt påverkar regionens utveckling. I planen nämns en rad exempel med särskild koppling till statens roll som lagstiftare, myndighet och finansiär (s. 202-203). Exempelen handlar bl.a. om incitamenten för bostadsbyggande och infrastruktur. Listan bör kompletteras med behovet av förändringar rörande statliga miljöregler och miljömål. Kontoret förordar även att miljöarbetet på ett bättre sätt fokuseras på de miljöfrågor som är allvarliga och avgörande samt efterlyser ett bredare perspektiv på hållbar utveckling som inkluderar mer än miljömål.

Planens system för uppföljning och indikatorer bör inte göras mer ambitiöst än vad som svarar mot planens svaga formella ställning. Det torde vara viktigare att kraften läggs på att identifiera och söka gemensamma lösningar på de största utvecklingshindren i regionen.



Miljökonsekvensbeskrivningen

Miljökonsekvensbeskrivningen beskriver de olika miljöaspekterna och konsekvenserna av att genomföra RUFS 2010 planförslag på ett bra sätt anser kontoret. En reflektion är på vilket sätt konsekvensanalysen är uppbyggd, då analyserna för varje enskild aspekt inte är relaterad till nollalternativet. Under respektive miljöaspekt relateras konsekvenserna av RUFS till dagens situation vilket inte är helt relevant i en miljökonsekvensbeskrivning. Nollalternativet är ju den situation som bedöms uppstå om inte planförslaget genomförs – dvs. konsekvensanalysen ska bedöma konsekvenserna av planförslagen jämfört med nollalternativet. Miljökonsekvenserna av nollalternativet jämfört med de två planförslagen i RUFS 2010 framstår i flera avseenden som likvärdiga eller sämre.

Klimatmål

Eftersom klimathotet är ett de största utmaningar som vi har att hantera i vår planering av stadens och regionens utveckling bör denna fråga också ges ökad tyngd i regionplaneanalysen.

I kapitlet som belyser regionens klimatpåverkan står bl.a. följande slutsatser: Utsläppsutvecklingen inom både transportsektorn och bebyggelsesektorn är inte förenliga med gällande miljömål. Koldioxidutsläppen beräknas öka i båda planalternativen. I strukturalternativet "Tät" är ökningen 15 % och ca 30 % i "Fördelad". Det står också att behovet av åtgärder och anpassningar i detta avseende har underskattats i planens konkreta delar. Planen har inte i tillräcklig omfattning anpassats utifrån en samhällsutveckling där länets utsläpp av klimatgaser reduceras successivt och bestående. Längre fram i detta kapitel hänvisar man dessutom till att regionens parter enats om att trafikens utsläpp av växthusgaser måste minska med 30 % till 2030 i Stockholms län.

Om regionplanen ska bli trovärdig krävs att den kompletteras med en analys av åtgärdsstrategier för att nå klimatmålen. Detta skulle kunna redovisas genom ett "klimatscenario" där klimatmålet sätts som utgångspunkt för att visa och analysera åtgärdsstrategier för att nå målet.

Konsekvenser av ett ändrat klimat

I miljökonsekvensbeskrivningen hanteras påverkan av ett förändrat klimat under olika delområden, som t.ex. regionens vattenmiljöer och vattentillgångar. Rent generellt kan man säga att klimatförändringarna kommer att ske gradvis. De prognoser som Klimat- och sårbarhetsutredningen använde avsåg situationen 2100. Perspektivet för planeringsmålen i RUFS 2010 är att dessa ska nås inom en period av 20 år, dvs. 2030. Detta innebär att konsekvenserna av ett förändrat klimat sannolikt redan är märkbara men fortfarande måttliga.

Klimatförändringar bör hanteras dels med avseende på den kortare planeringshorisonten fram till 2030 och dels avseende de mer dramatiska förändringar som kan prognostiseras uppstå framåt 2100. Detta hanteras lämpligen genom någon form av samlad känslighetsanalys/riskanalys av klimatförändringarna med analyser av åtgärdsbehov på kort respektive lång tid. Det är sannolikt helt olika åtgärdsstrategier som krävs inom det korta respektive långa planeringsperspektivet.

Sammantaget är det alldeles nödvändigt att hantera den förändrade situation som ett ändrat klimat medför. Åtgärder och anpassningar måste ske gradvis och beredskap måste skapas för att förbereda för förändrat klimat.

Målkonflikter

En analys av olika målkonflikter och hur dessa har hanterats i planen bör finnas med i RUFS 2010:s miljökonsekvensbeskrivning.

Exploateringskontoret vill ange följande exempel på målkonflikt mellan olika miljömål i RUFS 2010. Det finns goda möjligheter till ett effektivt markutnyttjande centralt i Stockholm genom bl.a. kompletteringar i befintlig bebyggelse och utnyttjande av gamla industriområden. Detta ger förutsättningar till energieffektiva transporter och energiförsörjning vilket leder till minskade utsläpp av klimatgaser. En tät energieffektiv bebyggelse kan dock innebära begränsade förutsättningar att klara mål för buller och luftföroreningar lokalt i staden. I regionplanen finns det goda förutsättningar att verkligen beskriva konsekvenserna av en utglesad kontra tät bebyggelseutveckling.

Exploateringskontorets förslag

Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av den regionala utvecklingsplanen med exploateringskontorets tjänsteutlåtande.

Slut