

Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning

Remiss från Regionplane- och trafiknämnden

Remisstid 1 november 2003; förlängt till 28 november 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Remissen från Regionplane- och trafiknämnden av rapporten Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning, anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Annika Billström anför följande.

Ärendet

Rapporten från regionplane- och trafikkontoret (RTK) fokuserar på fyra frågeställningar. Främst belyser rapporten funktionella samband ur ett ekonomiskt verksamhets- och boendeperspektiv. Rapporten ligger till grund för en remiss och ett samråd med berörda aktörer och den avslutas med ett antal frågor till remissinstanserna (*bilaga 2*). RTK anser remissen vara ett första steg i en lång process i riktning mot aktualitetsprövning av och den nästa planeringsomgången för den regionala utvecklingsplanen (RUFs).

Ärendets beredning

Rapporten har av Regionplane- och trafiknämnden remitterats till Stockholms stad där den remitterats till stadsledningskontoret och gatu- och fastighetsnämnden. Stadsbyggnadsnämnden har tidigare lämnat remissvar i samband med rapporten Flera Kärnor. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen.

Mina synpunkter

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Remissen från Regionplane- och trafiknämnden av rapporten Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning, anses besvarad med vad som anförs i denna promemoria.

Stockholm den 30 oktober 2003

ANNIKA BILLSTRÖM

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. i huvudsak bifalla gatu- och fastighetskontorets förslag till beslut
2. därutöver anföras.

Flera av de förslag som läggs fram i rapporten är positiva och vittnar om en gedigen förståelse för de utmaningar som stockholmsregionen står inför. Satsningen på infrastrukturen, där Förbifart Stockholm är en viktig del, kommer att vara en förutsättning för att kunna skapa en dynamisk region där idén om flera kärnor kan realiseras.

Det finns dock anledning att understryka att den politik som bedrivs idag riskerar att ointetgöra många av de planer som återges i rapporten. Ett skatteutjämningsystem som kontinuerligt dränerar Stockholm på resurser har nyligen lagts till den lista där skattehöjningar och biltullar redan finns med. Den politik som bedrivs i Stockholm har, tillsammans med en stockholmsfientlig regering, redan skapat en situation där huvudstaden inte längre är en tillväxtregion. Vi kan idag se hur hushållens köpkraft krymper och hur bostadsbyggandet i stort sett avstannat.

En framtida stockholmsregion baserad på flera kärnor är i grunden positivt och riktigt. En förutsättning för att lyckas med detta är dock att Stockholms funktion som regional, nationell och internationell nod stärks. Det är beklagligt att det i rapporten saknas strategier för hur detta skall uppnås. Den tillväxtfientliga politik som bedrivs i staden kommer dessutom att göra det än svårare att hitta sådana fungerande strategier.

ÄRENDET

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och gatu- och fastighetsnämnden. Stadsbyggnadsnämnden har tidigare lämnat remissvar i samband med rapporten Flera Kärnor. Inom stadsledningskontorets har ärendet beretts av finansavdelningen.

REMISSER

Ärendet har remitterats inom staden till stadsledningskontoret och gatu- och fastighetsnämnden.

Stadsledningskontorets yttrande har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret anser i huvudsak att de i rapporten beskrivna sambanden mellan nod och omland är relevant samt att de funktionella sambanden i stort har belysts och att de är korrekta. Samarbetet i regionen är av vikt för att förbättra välfärden och att stärka regionen som turist- och etableringsort. De samarbetsområden som utpekats av regionplane- och trafikkontoret är i huvudsak relevanta. Samarbetet mellan beslutsfattare behöver stärkas. Stadsledningskontoret är dock tveksamt till att öka stadens eller regionens "administrativa överbyggnad". Regionplane- och trafikkontoret har en viktig uppgift med att förse beslutsfattare med relevanta beslut. Rapporten från regionplane- och trafikkontoret (RTK) fokuserar på fyra frågeställningar. Främst belyser rapporten funktionella samband ur ett ekonomiskt verksamhets- och boendeperspektiv.

Vad är en funktionell region?

Här definieras vad som är storstäders funktioner, vilket beskrivs som en nod med olika egenskaper, t.ex. nod i en arbetsmarknadsregion eller tjänstemarknad, och den geografiska region som påverkas av noden benämns som influensområde/omland. Därefter diskuteras vilken typ av resor som synliggör funktionella samband, t.ex. nodfunktion i en arbetsmarknadsregion eller nod för kunskap. I rapporten förekommer även diskussion om funktionella regioner med flera noder och sampel inom och mellan funktionella regionen.

Hur ser Stockholms funktionella region ut?

I rapporten önskar RTK avgränsa var funktionerna finns geografiskt med Stockholm som nod. Vissa nodfunktioner är areella till sin karaktär och kännetecknar hela stadskärnan, t.ex. högre lönenivå, och andra är punktuella, t.ex. arenor och politiska organ. Strukturen i nod och omland kan påverkas både av strukturförändringar och "chocker". För Stockholm som nod redogörs för nodfunktionerna arbetsmarknad, varu- och tjänstemarknad samt kunskap, information och beslutsfattande. För varje nodfunktion diskuteras varför den är attraktiv för befolkning/verksamheter, hur stort influensområdet är, vilken typ av resor som synliggör sambandet mellan nod och omland och i vilken riktning som dessa resor sker. RTK framför flera förslag på studier som måste/bör bedrivas för att öka kunskapen om nodstrukturerna i regionen. Stockholms internationella nodfunktioner diskuteras.

Hur kan den funktionella regionen tänkas utvecklas framöver?

I kapitlet presenteras framtidsbilderna i form av fyra så kallade scenarier. Avsikten är inte att ge svaret på hur framtiden kan eller bör utvecklas utan att skapa en gemensam diskussionsplattform för framtiden. Scenarierna som RTK har valt är Nordeuropas Manhattan, Mellansveriges Lycksele, Stjärnhov mitt i hjärtat, Världsstaden Västerås. I respektive scenario ges tänkta trender i Europa, inom näringsliv och offentlig sektor, demografi samt arbetsmarknad och boende. I kapitlet drar RTK inga slutsatser av scenarierna.

Medför funktionella samband mellan Stockholm och omgivningen behov av samarbete?

I efterföljande kapitel konstaterar RTK att det finns lärdomar av scenarierna bl.a. att omvärlden lägger grunden för regionens utveckling, vilket leder till att en rad olika förändringar måste hanteras. I diskussionen av vilka förändringar som måste hanteras refererar RTK till scenarierna. Slutligen föreslås i rapporten fyra viktiga områden för samarbete enligt nedan.

1. En mer nyanserad bild av nodfunktionernas geografi och samspel och en gemensam föreställning om den funktionella regionens utveckling.

Inom ramen för detta förslås diskussion bl.a. om den centrala noden endast finns i Stockholm eller om det finns viktiga storregionala nodfunktioner i städer som t.ex. Västerås och Norrköping. Till denna kunskapsuppbyggande del hör också till att utveckla metoder för att identifiera strukturförändringar i storregionen som kan förändra det funktionella samspelet.

2. Underlätta utbytet inom storregionen.

En viktig del i en utvecklingsstrategi för att stärka de funktionella sambanden är bl.a. att ytterligare förbättra möjligheterna till fysiska kontakter mellan aktörerna i storregionen. Det bör exempelvis analyseras under vilka villkor som distansarbetet och ”digitala möten” kan ersätta en del av de standardiserade fysiska möten som idag sker i regionen.

3. Minska de administrativa gränsernas betydelse.

Gränser av olika slag kan tänkas hämma ett funktionellt utbyte och om transaktionskostnaderna för t.ex. pendling stiger markant vid en länsgräns kommer regionförstoringen att hämmas. I den nationella översyn av de administrativa regionerna och samhällsservicens region som har påbörjats är det viktigt att Storregionen Stockholm lyfter fram sina särskilda förutsättningar för att därigenom få en effektiv struktur.

4. Storregional samverkan i den regionala planeringsprocessen.

Det är viktigt att samverkan sker i utvecklingsplanen mellan Stockholms län och områden utanför länsgränsen både inför aktualiseringen av utvecklingsplanen och inför angränsande läns planeringsprocesser. På längre sikt kan fastare former för samarbetet i den större regionen behövas.

Rapporten ligger till grund för en remiss och ett samråd med berörda aktörer och den avslutas med ett antal frågor till remissinstanserna (bilaga 2). RTK anser remissen vara ett första steg i en lång process i riktning mot aktualitetsprövning av och den nästa planeringsomgången för den regionala utvecklingsplanen (RUFs).

Stadsledningskontorets synpunkter

Först skall inledningsvis framhållas, att flera av regionplane- och trafikkontorets rapporter - och i hög grad denna rapport - utgörs av ett teoretiskt resonemang som förmodligen är svårtillgängligt för många läsare, även om det framförs på ett pedagogiskt sätt. Därutöver kan stadsledningskontoret inte se att det teoretiska resonemanget utmynnar i några förslag, vilket stadsledningskontoret även anförde i remissen avseende rapporten Flera Kärnor. Rapporterna skulle förmodligen bli mer läsvänliga om den teoribildning som inte direkt återanvänds i rapporten för att motivera förslagen, utgår.

Man kan med fog ifrågasätta vilket värde dessa mycket teoretiska modeller har för jordnära planerare och politiker. Man kan inte helt frigöra sig från intrycket att blir ett bländverk för att utrycka trivialiteter i en vetenskaplig språkdräkt.

I övrig väljer stadsledningskontoret att besvara remissen utifrån de frågor som ställts till remissinstanserna.

1. Är sättet att beskriva sambandet mellan nod och omland relevant?

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att sättet att beskriva sambandet mellan nod och omland är relevant men anser att det endast är en del av den analys som krävs för att förstå hur utvecklingen sker och hur denna skall kunna påverkas. Sambanden mellan nod och omland förklarades dock tydligt och pedagogiskt i rapporten. Bortsett från att rapporten har fokuserat på arbets- och bostadsmarknaderna är det endast vissa begränsade frågeställningar som denna typ av analys/modell kan ge svar på. Det är helt nödvändigt att knyta analysen av noder till teoribildning som förklarar hur individer/företag väljer (vilket naturligtvis delvis ingår i de underliggande modeller som används), hur detta bör mätas och hur man kan eller önskar påverka individernas/företagens val.

Nodanalysen kan inte ge svar på frågan om vilka förändringar som är önskvärda för en region/kommun eller ge någon mer detaljerad ledning i prioriteringsarbetet mellan olika önskvärda investeringar i regionen. För kommunen/regionen är det av största vikt att välja rätt åtgärder för att nå den önskvärda utvecklingen.

I tidigare remissvar har stadsledningskontoret även uttryckt att man förmodar att utvecklingen går mot flerkärnighet men att stadsledningskontoret inte på samma sätt som regionplane- och trafikkontoret lika tydligt kan se exakt hur många kärnor som är önskvärda eller optimala. Detta medför att stadsledningskontoret och regionplane- och trafikkontoret delvis kan se olika åtgärder som önskvärda.

2. Finns andra funktionella samband som borde belysts

I enlighet med svaret under punkt 1 anser stadsledningskontoret att de funktionella sambanden i huvudsak har belysts. Det viktiga är inte att analysera fler samband utan att det regionala samarbetet omsätts i konkreta beslut som utvecklar regionen.

3. Stämmer den bild av de funktionella sambanden som målas upp?

Ja, i huvudsak anser Stadsledningskontoret att bilden stämmer, utan att studera detaljer som antal tjänstenärings- och högutbildade m.m. Det är även av stor vikt att miljöeffekter ingår i regionens analys- och planeringsarbete.

4. Vilka gemensamma intressen och drivkrafter motiverar samarbete?

De viktigaste motiven för samarbete är att det därigenom finns förbättrade möjligheter till att förbättra välfärden och/eller den samhällsekonomiska effektiviteten. Det gäller bostadsmarknaden, arbetsmarknaden, turistnäringen m m. Samhällsutvecklingen är dock dynamisk, vilket innebär att det är av stor vikt att alla aktörer har förmåga att snabbt vidtaga åtgärder och förändrar förhållningssätt beroende på utvecklingen. De som slutligen skall verkställa den fysiska planeringen behöver på ett tidigt stadium delta i planeringsarbetet.

5. Är de samarbetsområden som pekas ut relevanta? (punkt 1-4 i ärendet)

Stadsledningskontoret delar uppfattningen att om behov av ökad förståelse för nodfunktionernas funktionella samband för att nå en ökad förståelse som kan ligga till grund för en gemensam vision. Stadsledningskontoret är däremot mer tveksamt till behovet av insatser för att underlätta utbytet inom storregionen. En storregional samverkan i den regionala planeringsprocessen behövs men stadsledningskontoret är tveksam till att öka stadens eller regionens "administrativa överbyggnad" för att genomföra detta. Dessa frågor kommer att belysas av ansvarsutredningen.

6. I vilka former kan samverkan tänkas ske?

Samverkan för att uppnå en gemensam prioritering om de stora trafikutbyggnaderna är av största vikt. Stadsledningskontoret anser att de nuvarande samarbetsformerna i huvudsak fungerar väl. Det är inte i första hand nya institutioner som behövs utan konkreta resultat av det pågående samarbetet, inte minst mellan olika statiga organ och regionen/kommunerna.

7. Hur kan samverkan organiseras?

Stadsledningskontoret anser att den viktigaste uppgiften är att stärka samarbetet mellan svå kommunala som statliga beslutsfattare. kommunala såväl som statliga. Det finns inget behov av att inrätta nya institutioner vars uppgift är att upprätta planer som de ej har makt att verkställa. Alltför visionära planer som inte verkställs bör undvikas i och med att de i värsta fall kan leda till att åtgärder/medel inte koncentreras till de områden där de skulle göra störst nytta. Stadsledningskontorets uppfattning är således att planer endast bör göras i en realistisk omfattning för vad som kan verkställas. Därutöver behövs naturligtvis handlingsalternativ p.g.a. att utvecklingen ofta kan vara svår att förutsäga.

8. Vilka specifika önskemål finns på samverkan med Regionplane- och trafikkontoret?

Regionplane- och trafikkontoret har en stor samlad kunskap om regionens utveckling och kan bistå beslutsfattare med relevanta beslutsunderlag. RTK har en uppgift i att identifiera ”flaskhalsar” och skulle även kunna ha en uppgift i att identifiera vilka överenskommelser i regionen som är nödvändiga för att lösa ”flaskhalsarna” och identifiera vilka parter som bör ingå de angivna överenskommelserna.

Stadsledningskontoret är dock tveksam till om en förändring av beslutsstrukturen inom regionen skulle bidra till ökad utveckling. Ytterst är det trots allt de lokala parterna som måste övertygas om att gemensamma lösningar skapar en bättre region.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 21 oktober 2003 att i huvudsak godkänna kontorets förslag och att därutöver anföra följande.

Vi håller med om många av de slutsatser som rapporten redovisar. För att Stockholmsregionen ska utvecklas på ett sätt som är långsiktigt hållbart måste samarbetet öka och en strävan efter flerkärnighet understrykas. Vi vill därför särskilt hänvisa till nämndens och stadens svar på remissen ”Flera kärnor”.

Stockholm är idag till stor del en enkärnig region där tätheten av arbetsplatser liksom lönenivåerna faller med växande avstånd från city. För att hela regionen ska utvecklas måste flera kärnor stimuleras. Det är också olyckligt att människor behöver resa långa sträckor för att komma till arbete, fritidsaktiviteter och affärer.

För att kärnorna ska fungera krävs också en utbyggd kollektivtrafik. Åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet måste prioriteras.

När prognoser visar på en ökning av invånarantalet i regionen med upp till 600.000 personer fram till 2030, medför detta att utvecklingen av nödvändighet måste vara flerkärnig om den skall vara hållbar.

Reservation anfördes av vice ordföranden *Sten Nordin* (m), ledamöterna *Berthold Gustavsson* (m) och *Ulf Fridebäck* (fp) samt tjänstgörande ersättarna *Helena Bonnier* (m) och *Claes Fleming* (fp) enligt det av vice ordföranden *Sten Nordin* m fl (m) och ledamoten *Ulf Fridebäck* m fl (fp) gemensamt framställda yrkandet, *bilaga 1*.

Reservation anfördes av ledamoten *Mats Rosén* (kd) enligt kontorets förslag.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Den nu remitterade rapporten har, som ovan nämnts, tagits fram som ett underlag för en fördjupad diskussion om Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning inför den aktualiseringsförklaring av den regionala utvecklingsplanen, RUFS, som ska ske 2005.

I rapporten analyseras och diskuteras ett antal faktorer som är betydelsefulla för regionens utveckling. Några konkreta förslag lämnas egentligen inte utan rapporten ställer ett antal frågor utifrån analyserna.

I rapporten anges att den funktionella regionen utgörs av:

- ? den kontinuerliga arbets- och bostadsmarknaden som även omfattar länets grannkommuner
- ? de större städernas centrala delar inom cirka en timmes restidsavstånd från Stockholm
- ? större städer på upp till två timmars restid från Stockholm där kontakterna är omfattande men som inte kräver daglig kontakt.

Med denna definition ingår hela östra mellansverige i Stockholmsregionens omland. Rapporten slår dock fast att Stockholm i stor utsträckning är en enkärnig region medan det i "storregionen" ingår flera städer som själva utgör en nod i en funktionell region. Dessa funktionella regioner överlappar dock ibland varandra.

Vi menar att detta är en relevant definition och utgör en viktig utgångspunkt i en fortsatt diskussion om ett vidgat geografiskt samarbete.

Förutsättningen för att ett vidgat samarbete ska bli framgångsrikt är dock att alla har något att vinna på det. I ett internationellt perspektiv är regionerna i östra mellansverige var för sig förhållandevis små. Mot den bakgrunden är det viktigt att ett framtida samarbete inriktas på att ta tillvara och utveckla gemensamma intressen och mål. Ett gemensamt handlande kan leda till ett bättre tillvaratagande av respektive regions fördelar, till gagn för en långsiktig hållbar utveckling, i kontrast till risk för splittring och uteblivna infrastrukturinvesteringar om respektive region var och en drar åt sitt håll.

Redan idag förekommer ett visst regionalt samarbete där staden deltar. Här kan t.ex. nämnas

- ? Kista Science City som syftar till att utveckla Kista till ett världsledande Science city med universitet, företag, bostäder m.m.
- ? Söderortsvisionen som syftar till att lyfta fram de kvaliteter och möjligheter som Stockholms södra områden har.
- ? ABC-samarbetet som involverar Stockholms stad, Uppsala kommun, mellanliggande kommuner och berörda landsting. Ett samarbete om den långsiktiga utvecklingen i de båda stadsregionerna längs de stråk som förbinder dem.
- ? Business Arena Stockholm – ett samarbetsorgan mellan ett antal kommuner i Stockholmsregionen med uppgift att bl.a. hjälpa internationella företag som vill etablera sig i regionen.
- ? Miljörådet – ett forum för landstingen i Stockholms län, Uppsala län, Västmanlands län och Sörmlands län samt flertalet kommuner i Stockholmsregionen som fokuserar på frågor om bl.a. bostäder och infrastruktur.

Den pågående nationella översynen av administrativa gränser är behövlig och av stor betydelse för att undanröja hinder för en utveckling av de funktionella sambanden som kan vara till ömsesidig nytta. Här är länsgränsen av särskilt intresse. Om de geografiska transaktionskostnaderna ökar kraftigt vid länsgränsen, exempelvis för att kostnaden för pendling med kollektiva färdmedel ökar kraftigt, så hämmas regionförstoringen.

Vi delar rapportens uppfattning att det är naturligt och viktigt med ett ökat samarbete i den regionala planeringsprocessen. Vi vill dock påpeka att då kommunerna är suveräna när det gäller den egna planeringen är det naturligt och mest effektivt att kommunerna själva svarar för de mellankommunala planeringsfrågorna. Samarbete med övriga aktörer, t.ex. näringslivet, bör ske

genom kommunerna. Däremot kan regionplaneringen och processen kring framtagandet av planer vara viktig och ge en bra grund för ett mellankommunalt samarbete. Viktigt är dock att planerna leder till aktiva åtgärder. Det behövs alltså enligt vår mening en kraftsamling för att omsätta planerna i praktisk handling.

Avslutningsvis vill vi knyta an till den regionala utvecklingsplanens strävan efter flerkärnighet som bl.a. syftar till att avlasta den centrala noden Stockholm och skapa förutsättningar för en hållbar utveckling. Avgörande för om detta ska lyckas hänger på de beslut om framtida infrastruktursatsningar som regeringen ska ta ställning till i slutet av detta år. Även statsmaktens ställningstagande till landshövdingens nyligen genomförda bostadsuppdrag och hans förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid kommer att ha betydelse för den funktionella regionens gemensamma utveckling.

Vi har i samband med yttrandena över RTK:s rapporter ”Flera kärnor”¹ och ”En nationell storstadspolitik”² närmare utvecklat dessa för Stockholm- och Mälardalsregionen avgörande framtidsfrågor.

¹ GFK tjut 2003-07-28, GFN 2003-08-19

² GFK tjut 2003-08-18, GFN 2003-09-09

RESERVATION

Gatu- och fastighetsnämnden

Reservation anfördes av vice ordföranden Sten Nordin (m), ledamöterna Berthold Gustavsson (m) och Ulf Fridebäck (fp) samt tjänstgörande ersättarna Helena Bonnier (m) och Claes Fleming (fp) enligt följande.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutar

1. att i huvudsak godkänna kontorets förslag till beslut
2. att därutöver anförä:

Flera av de förslag som läggs fram i rapporten är positiva och vittnar om en gedigen förståelse för de utmaningar som stockholmsregionen står inför. Satsningen på infrastrukturen, där Förbifart Stockholm är en viktig del, kommer att vara en förutsättning för att kunna skapa en dynamisk region där idén om flera kärnor kan realiseras.

Det finns dock anledning att understyrka att den politik som bedrivs i dag riskerar att oimintetgöra många av de planer som återges i rapporten. Ett skatteutjämnings-system som kontinuerligt dränerar Stockholm på resurser har nyligen lagts till den lista där skattehöjningar och biltullar redan finns med. Den politik som bedrivs i Stockholm har, tillsammans med en stockholmsfientlig regering, redan skapat en situation där huvudstaden inte längre är en tillväxtregion. Vi kan idag se hur hushållens köpkraft krymper och hur bostadsbyggandet i stort sett ~~har framtid~~ ^{kan} ~~framtid~~ ^{kan} stockholmsregion baserad på flera kärnor är i grunden positivt och viktigt. En förutsättning för att lyckas med detta är dock att Stockholms funktion som regional, nationell och internationell nod stärks. Det är beklagligt att det i rapporten saknas strategier för hur detta skall uppnås. Den tillväxtfientliga politik som bedrivs i staden kommer dessutom att göra det än svårare att hitta sådana fungerande strategier.