



Handläggare: Jan Lind
Staben
Tel: 508 264 71
s.jan.lind@gfk.stockholm.se

2004-11-04

Dnr 04-000-3047:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Aktualitetsprövning av den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2001
Remiss från regionplane- och trafiknämnden**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss om aktualitetsprövning av den regionala utvecklingsplanen med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.
2. Beslut i ärendet justeras omedelbart.

Eva Olsson
T f

Lennart Gustafsson

Jan Lind

SAMMANFATTNING

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2004-11-12. Gatu- och fastighetskontoret har bett om förlängd remisstid till 2004-11-23.

Landstingsfullmäktige antog 2002 den regionala utvecklingsplanen RUFSS 2001 som regionplan för Stockholms län. Ett viktigt mål i planen är att regionen, som nu har en stark central regionkärna, ska utvecklas till att bli mer flerkärnig.

Landstingsfullmäktige ska under innevarande mandatperiod ta ställning till om den regionala utvecklingsplanen fortfarande är aktuell. Som ett led i detta har regionplane- och trafikkontoret RTK tagit fram rapporten

S

"Aktualitetsprövning av RUFS 2001 – Samråd 2004". Samrådet gäller främst huvudstrategierna och de bärande idéerna i RUFS 2001. De frågor som ställs till remissinstanserna är:

- ? Fungerar RUFS som ett relevant underlag för er egen planering och verksamhet?
- ? Har det skett förändringar i omvärlden som är så omfattande att förutsättningarna för RUFS 2001 inte längre gäller?
- ? Saknas något i underlaget som bedöms vara av betydelse för aktualitetsprövningen av RUFS 2001?
- ? Hur ser ni på en kommande planeringsprocess?

Vi anser att RTK:s aktualitetsrapport på ett bra sätt beskriver regionens utveckling de senaste åren.

Vi bedömer att RUFS 2001 till sin huvudinriktning fortfarande är relevant. De övergripande målen och strategierna bör i princip kunna stå sig ytterligare ett antal år. Det största problemet är att det inte skett tillräckliga omvärldsförändringar. Våra önskemål inför framtiden gäller genomförandetakten och att den regionala utvecklingsplanens eller RTK:s pådrivande och samordnande roll bör utvecklas och förstärkas.

RTK konstaterar att kapacitetsbristerna fortfarande är stora i Stockholmsregionen. Tydligast gäller detta bostäder och trafikinfrastruktur. Regionen måste enligt RTK också klara att utvecklas utan att miljön försämras.

Vi delar den bedömningen och ser dessa tre problemkomplex som de viktigaste både på kort och lång sikt som fortfarande väntar på fullgoda lösningar. Och de kan egentligen beskrivas under ett och samma tema: För att vi ska få en önskvärd regional utveckling måste regionen och staten dra åt samma håll! Det är utomordentligt viktigt att få staten att förstå huvudstadsregionens och stadens förutsättningar och problem.

Redan i vårt yttrande för drygt ett år sedan över "Flera kärnor" konstaterade vi att Stockholmsregionens framtida långsiktiga hållbarhet och utveckling till mycket stor del ligger i statsmaktens händer. Sedan dess har en del positiva förändringar skett – men många utvecklingshinder där staten har avgörandet återstår fortfarande att eliminera.

Vi förordar att regionens aktörer samlas kring en kontinuerlig bevakning av vad som behövs för att uppnå en önskvärd regional samhällsutveckling innefattande bl a identifiering av olika hinder (fysiska, legala, institutionella, finansiella mm) mot denna utveckling.

Det handlar bl a om den fortsatta utvecklingen av huvudstadsregionens trafikinfrastruktur. Beträffande miljön är det inte hållbart i längden att bibehålla ett miljöregelverk med miljökvalitetsnormer som visat sig motverka en önskvärd långsiktigt hållbar utveckling i regionen. Vad gäller bostadsbyggandet måste de brister som dagens statliga bostadsstödsystem fortfarande uppvisar och som slår särskilt hårt mot Stockholmsregionens utveckling åtgärdas.

I avvaktan på ansvarskommitténs fortsatta överväganden ser vi gärna att regionplane- och trafiknämnden och RTK axlar rollen som samlande och pådrivande regional talesman/förhandlare gentemot statsmakterna. Vi deltar gärna i ett sådant arbete med kunskapsunderlag etc. Problemen och riskerna med det statliga bostadsstödet samt tillämpningen av gällande och kommande lagstiftning vad gäller buller och partiklar, kan inte nog understrykas.

I sammanhanget kan nämnas att en särskild arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet för att göra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning. Uppdraget ska vara avslutat 2005-04-30 vilket innebär att det fortfarande bör finnas möjligheter för regionen att påverka resultatet.

Dessutom ska den statliga storstadspolitiken redan i år gå in i en helt ny fas där bl a en storstadspolitisk tillväxtdimension ska utvecklas.

REMISSEN

Landstingets regionplane- och trafiknämnd beslöt 2004-09-07 att utan eget ställningstagande sända ut regionplane- och trafikkontorets RTK rapport "Aktualitetsprövning av RUFS 2001 – Samråd 2004" på remiss till ett stort antal kommuner, statliga myndigheter, organisationer och andra organ som väntas ha intresse av att delta i prövningsprocessen. Rapporten har remitterats till bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2004-12-31.

Inom staden har ärendet 2004-09-21 remitterats till Stadsbyggnadsnämnden, Gatu- och fastighetsnämnden, Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Näringslivskontoret AB och stadsledningskontoret för yttrande senast 2004-11-12.

Eftersom kompletta remisshandlingar inkom till gatu- och fastighetskontoret först 2004-10-04 har kontoret bett om förlängd remisstid till 2004-11-23.

RTK:s RAPPORT "AKTUALITETSPRÖVNING AV RUFS 2001 – SAMRÅD 2004"

Landstingsfullmäktige antog 2002 den regionala utvecklingsplanen RUFS 2001 som regionplan för Stockholms län. Ett viktigt mål i planen är att regionen, som nu har en stark central regionkärna, ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. På lång sikt planeras sju yttre kärnor, förutom regioncentrum.

Landstingsfullmäktige ska under innevarande mandatperiod ta ställning till om den regionala utvecklingsplanen fortfarande är aktuell. Som ett led i detta har regionplane- och trafikkontoret RTK tagit fram rapporten "Aktualitetsprövning av RUFS 2001 – Samråd 2004".

S

Samrådet gäller främst huvudstrategierna och de bärande idéerna i RUFSS 2001. Aktualitetsprövningen gäller RUFSS:s användbarhet som planerings- och verksamhetsstöd för regionens aktörer, inte genomförandetakten för specifika åtgärder. Genomförandet behandlas istället i den årliga lägesrapporten.

Rapporten beskriver tillståndet i regionen och diskuterar de grundantaganden som RUFSS 2001 bygger på. Vidare redovisas ny kunskap och nya frågeställningar av strategisk betydelse för den regionala utvecklingsplaneringen. I rapporten diskuteras också frågor som handlar om utvecklingsplanens geografiska räckvidd, tidshorisont och roll.

I arbetet har bl a synpunkter vägts in som framkommit i de remisser som genomfördes under 2003 kring Storstadspolitik, Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning och Flera kärnor. RTK har uppdaterat kunskapen om förhållanden i regionen, bedömt sådana utvecklingstendenser och framtidsreder som kan påverka regionplanens aktualitet samt identifierat nya förhållningssätt och frågor som kan behöva beaktas när en ny planeringsprocess inleds - vare sig det sker snart eller om några år. Den av RTK nyligen publicerade lägesrapporten 2004 om genomförandet av RUFSS 2001 har också varit en viktig del av kunskapsunderlaget.

I rapporten ställs följande frågor till remissinstanserna:

- ? Fungerar RUFSS som ett relevant underlag för er egen planering och verksamhet?
- ? Har det skett förändringar i omvärlden som är så omfattande att förutsättningarna för RUFSS 2001 inte längre gäller?
- ? Saknas något i underlaget som bedöms vara av betydelse för aktualitetsprövningen av RUFSS 2001?
- ? Hur ser ni på en kommande planeringsprocess?

Det framhålls att den som svarar bör utgå från själva RUFSS.

RTK:s remissmaterial och RUFSS finns tillgängliga på www.rtk.sll.se.

RUFSS 2001

RUFSS övergripande vision för regionen är en långsiktigt hållbar utveckling med social och ekologisk balans. I den regionala utvecklingsplanen har tre grundläggande mål lagts fast för regionens utveckling:

- ? internationell konkurrenskraft
- ? goda och jämlika levnadsvillkor
- ? långsiktigt hållbar livsmiljö.

Fem strategier ligger till grund för regionens förändrings- och utvecklingsinsatser. De har vuxit fram under planeringsprocessen och anges ha fått stort stöd hos regionens aktörer:

- ? Öka regionens kapacitet
- ? Skapa attraktiva kärnor och stärk innovationsmiljön
- ? Vidga och håll ihop regionen

- ? Utveckla effektiva system och strukturer
- ? Internationalisera regionen

Strategierna genomförs enligt RUFS genom åtgärder inom följande områden:

- ? Förnyelse och innovationer
- ? Integration och invandring
- ? Kompetensutveckling och FoU
- ? Bebyggelsestruktur
- ? Grön och blå struktur
- ? Transportsystemet
- ? Mark och lokaler för verksamheter och service
- ? Bostadsmarknad och bostadsbyggande
- ? Teknisk infrastruktur

Beträffande genomförandet anges att utvecklingsplanen är avsedd att utgöra en plattform för många aktörers arbete i länet.

Det yttersta syftet med den regionala planeringsprocessen är att uppnå samstämmighet och beslutskraft kring viktiga åtgärder. Det fortsatta arbetet måste därför enligt RUFS präglas av nytänkande och av att gemensamma intressen görs tydliga.

GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER

Bakgrund

Landstingets regionala utvecklingsplan RUFS 2001, som nu ska aktualitetsprövas, föregicks av remissbehandling av ett förslag till ny regionplan. Gatu- och fastighetsnämnden besvarade den remissen 2000-10-17 genom att utan eget ställningstagande överlämna gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2000-09-28.

Gatu- och fastighetskontoret såg bl a positivt på den föreslagna strategin att öka bostadsbyggandet och sträva mot en långsiktigt hållbar livsmiljö genom att bygga mer längs de redan utbyggda kollektivtrafiksystemen samt förbättra tillgängligheten genom att anlägga nya trafikleder för bilar och kollektivtrafik mellan regionens norra och södra del.

Vi bedömde att regionplaneförslagets vägval mellan tillväxt av de inre delarna och utbyggnad av nya mer perifera kärnområden inte är så strategiskt. Vi framhöll att inga krafter kan lokalisera stora arbetsplatskoncentrationer till perifera områden annat än företagens egen efterfrågan och de samhällsekonomiska realiteterna. Snarare kan planeringen komma att handla om betydande förändringar både i det halvcentrala bandet och i större förortscentrum.

Vidare kan nämnas att förra året publicerade RTK ett antal rapporter om regionala planeringsfrågor. Rapporten ”En modern nationell storstadspolitik” diskuterade rikspolitiska åtgärder som krävs för att

storstäderna ska kunna fylla sin roll för den nationella utvecklingen. Vi instämde i stort sett i rapportens analys¹. Även rapporten ”Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning” remissbehandlades².

I rapporten ”Flera kärnor” fördjupades regionplanens plädering för att Stockholmsregionen ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. Vi lämnade³ sammanfattningsvis följande synpunkter.

Gatu- och fastighetskontoret kan i och för sig ställa sig bakom mycket av det som sägs i rapporten.

Både landstinget och länsstyrelsen är tydliga i att Stockholmsregionens utveckling är avgörande för hela landets utveckling. Den uppfattningen förs ofta fram även i olika statliga utredningar. Men när det gäller statens verkliga agerande tycks Stockholmsregionen inte uppfattas som så särskilt viktig.

Vi vill därför ifrågasätta om RTK:s många och ofta rätt vaga förslag om att söka utveckla Stockholmsregionen till att bli mer flerkärnig, är särskilt meningsfulla. För att söka eliminera de många och väl kända hinder mot en önskvärd utveckling som återfinns på den statliga sidan och ge regionen de grundläggande förutsättningar som krävs, vore det kanske mer ändamålsenligt att göra en mer kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner. Vi tänker bl a på behovet av infrastruktursatsningar och funktionssätten hos de statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet och miljö kvalitetsnormerna.

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.

Gatu- och fastighetsnämnden beslöt 2003-08-19 att i huvudsak godkänna kontorets förslag till beslut samt att därutöver anföra följande.

Nämnden är positiv till många av de förslag som presenteras i rapporten. För att Stockholm ska kunna växa och utvecklas måste det finnas arbetsplatser, bostadsområden, näringsliv samt fungerande offentlig och privat service i alla delar av regionen.

Vi menar också att det krävs ett systematiskt arbete för att skapa flerkärnighet av detta slag. Att stärka och tydliggöra flera kärnor i Stockholmsregionen kan göras på många olika sätt; t.ex. genom lokalisering av utbildningar och andra offentliga inrättningar, stadsplanering, marknadsföring etc.

En av de viktigaste åtgärderna är att se till att det finns väl utbyggda trafiksystem. Liksom utredningen föreslår måste åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet prioriteras. Rörligheten med kollektivtrafik måste

¹ GFK tjut 2003-08-18

² GFK tjut 2003-09-29

³ GFK tjut 2003-07-28

underlättas och ökas. Redan då kärnorna planeras måste goda kollektivtrafikförbindelser garanteras och prioriteras.

En miljömässigt hållbar utveckling måste få kosta en del men det är också viktigt att miljömålen sätts till en realistisk nivå. Man bör emellertid inte överdriva motsättningen mellan hållbarhet på sociala eller ekonomiska områden och miljöfrågor.

Aktualitetsfrågan i stort

RUFS 2001 innebar att den regionala planeringens innehåll vidgades. Till de element som traditionellt ingår i fysisk planering lades tillväxt, social utveckling, miljö, integration och så vidare. Dessa frågor integrerades i den fysiska planeringen så att RUFS omfattar en sammanhängande helhet.

RUFS har en bred uppläggning. Den beskriver omvärldstrender, mål, övergripande strategier och landar i ett antal konkreta inriktningar för genomförande. Syftet är enligt RTK att RUFS ska fungera både som en gemensam idébas för agerandet hos regionens aktörer och lägga grunden för samordning i specifika frågor. Planen vill å ena sidan teckna en bred helhetsbild, å andra sidan skapa underlag för en kraftsamling kring vissa strategiskt viktiga frågor.

RTK framhåller att förhållningssättet i planen är tydligt *probleminriktat*. Med hjälp av omvärldsanalyser och scenarier identifieras allvarliga problem som måste lösas för att de övergripande och allmänt formulerade målen ska nås.

Vi ser mycket positivt på att vi nu har en regionplan som är mer allsidig och tar upp flera olika utvecklingstendenser och problembilder i samhället.

Vi anser att RTK:s aktualitetsrapport på ett bra sätt beskriver regionens utveckling de senaste åren. Belysningen av olika aspekter och omvärldsförändringar av betydelse för den regionala utvecklingsplanens aktualitet är välbalanserad och täcker det mesta. En fortsatt planeringsprocess måste som RTK säger bygga på förnyade omvärldsanalyser. Även framöver anser vi det viktigt att RUFS skapar underlag för kraftsamling kring strategiskt viktiga frågor.

I rapporten anges bl a att två år efter det att RUFS antagits är de förutsättningar som planen bygggt på i stort sett oförändrade. På två viktiga områden konstateras dock att utvecklingen avviker från den bild RUFS ger: befolkningen och ekonomin utvecklas långsammare än vad RUFS förutskickade. Vi har ingen anledning att ifrågasätta den beskrivningen.

Som svar på RTK:s fråga om den regionala utvecklingsplanens aktualitet och relevans, bedömer vi att RUFS 2001 till sin huvudinriktning fortfarande är relevant. De övergripande målen och strategierna bör i princip kunna stå sig ytterligare ett antal år. Vi anser att det största problemet är att det inte skett tillräckliga omvärldsförändringar. Våra önskemål inför framtiden

gäller genomförandetakten och att den regionala utvecklingsplanens eller RTK:s pådrivande och samordnande roll bör utvecklas och förstärkas.

RUFS utgår som nämnts från att både befolkningen och den ekonomiska tillväxten i regionen ökar snabbt. Detta förutsätter att regionen kan stärka sin kapacitet framför allt när det gäller bostäder och transportinfrastruktur. RTK konstaterar dock att kapacitetsbristerna fortfarande är stora i Stockholmsregionen. Tydligast gäller detta bostäder och trafikinfrastruktur. Regionen måste enligt RTK också klara att utvecklas utan att miljön försämras.

Vi delar den bedömningen och ser dessa tre problemkomplex som de viktigaste både på kort och lång sikt som fortfarande väntar på fullgoda lösningar. Och de kan egentligen beskrivas under ett och samma tema: För att vi ska få en önskvärd regional utveckling måste regionen och staten dra åt samma håll! Det är utomordentligt viktigt att få staten att förstå huvudstadsregionens och stadens förutsättningar och problem.

Vi svarar ja på RTK:s fråga om den regionala utvecklingsplanen i än högre grad ska kunna utgöra underlag för samspelet med andra regioner och för förhandlingar med nationella aktörer. RTK:s redan pågående arbete med att utveckla storstadspolitiken kan härvidlag spela en viktig roll för att skapa förståelse för storstädernas särskilda villkor när bl a rikspolitiken utformas. Flera tecken finns redan på att detta synsätt har börjat få genomslag, exempelvis driver regeringen sedan 1998 en nationell storstadspolitik för att stärka förutsättningarna för tillväxt och bryta segregation i storstäderna. Enligt justitiedepartementet går storstadspolitiken under 2004 in i en helt ny fas, bl a ska en storstadspolitisk tillväxtdimension utvecklas.

Redan i vårt yttrande för drygt ett år sedan över ”Flera kärnor” konstaterade vi att Stockholmsregionens framtida långsiktiga hållbarhet och utveckling till mycket stor del ligger i statsmaktens händer. För att söka eliminera de många och väl kända hinder mot en önskvärd utveckling som återfinns på den statliga sidan och ge regionen de grundläggande förutsättningar som krävs, pekade vi på möjligheten att göra en mer kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner. Vi nämnde särskilt behovet av infrastruktursatsningar och kritiserade funktionssätten hos de statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet och miljökvalitetsnormerna – frågor som då i flera fall låg i stöpsleven för olika statliga ställningstaganden. Sedan dess har en del positiva förändringar skett – men många utvecklingshinder där staten har avgörandet återstår fortfarande att eliminera.

Infrastrukturen

I de investeringsplaner för att bygga infrastrukturen, som staten antagit för perioden 2004–2015, anslås, som RTK påpekar, medel till ett antal av de åtgärder som utpekats i regionplanen. Ett exempel är utbyggnaden av Citybanan/Mälartunneln som är angelägen för Mälardalen och hela Sverige. Vidare anslås medel till transportinformatik, åtgärder för att förbättra

framkomligheten och anskaffning av nya fordon för kollektivtrafiken samt till åtgärder för att förbättra miljö- och trafiksäkerheten. För Stockholms län innebär det enligt RTK att investeringar i järnvägssystemet i stort sker enligt regionplanen. Däremot kan inte alla investeringar i den lokala kollektivtrafiken eller i vägar genomföras under den nu aktuella investeringsperioden.

Även om sålunda förståelsen för regionens infrastrukturfrågor nu synes ha ökat på det nationella planet kan alltså många av de infrastrukturinvesteringar som RUFS förordar inte genomföras som det var tänkt. De sammantagna effekterna härav uppges ännu inte ha analyserats. RTK:s bedömning är att de insatser som beslutats inte är nog kraftfulla. Det finns en uppenbar risk att tudelningen av regionen ytterligare accentueras. Dessutom är insatserna för att öka tillgängligheten till yttre kärnor och viktiga regionala knutpunkter inte tillräckliga. Det finns enligt RTK också en risk att insatserna inte är tillräckliga för att bostadsbyggandet ska komma igång i regionen.

RTK uppger att ett antal regionala aktörer i Mälardalen (länsstyrelser, regionala samverkansorgan, Mälardalsrådet, RTK, trafikhuvudmän med flera) sedan en tid tillbaka har ett samarbete kring infrastrukturfrågor. Samverkan sägs nu vara inriktad på att följa genomförandet av de nyligen beslutade statliga infrastrukturplanerna samt att lägga fast gemensamma strategier och prioriteringar av åtgärder för att utveckla transportsystemet i Mälardalen inför nästa planeringsomgång.

Vi ser positivt på denna regionala samordning och ser gärna att den resulterar i mer konkreta krav på statsmakterna att skyndsamt sörja för utvecklingen av huvudstadsregionens infrastruktur.

Bland de infrastrukturfrågor som bör tas upp i den fortsatta regionala planeringen vill vi nämna följande.

Förlängning av spårvägen från Kista till Helenelund

I RUFS ingår ett antal spårutbyggnader, bl a följande.

- Tvärspårväg Ost och spårförbindelse till Nacka
- Tvärspårväg Norr (Alvik-Ropsten och Ulvsunda-Kista-Häggvik)
- Spårförbindelse Barkarby-Akalla-Häggvik-Roslags Näsby
- Spårförbindelse Älvsjö-Fruängen-Kungens kurva-Skärholmen-Masmo-Flemingsberg

Kista är utpekad som ett kärnområde i RUFS. En betydande utveckling kan förväntas i både Kista och omkringliggande områden. I dag kollektivtrafikförsörjs Kista främst med tunnelbana. Den föreslagna tvärspårvägen till Häggvik är ett viktigt komplement, liksom även ett antal stombusslinjer. Avståndet från Kista Centrum till Helenelunds pendeltågsstation är dock väl långt för att stationen ska uppfattas som en del av Kista. En förlängning av spårvägen till Helenelund vidgar Kistas omland

S

samtidigt som det skapas en attraktiv sammanbindning mellan tunnelbana och järnväg. Förlängningen av Tvärbanan från Kista till Helenelund bör därför infogas i planen.

T-baneutbyggnad från Odenplan

Ett annat utvecklingsområde är Norra stationsbebyggelsen och ombyggnaden av KS. I samband med dessa projekt är det viktigt att förlänga T-banan från Odenplan enligt tidigare intentioner.

Regionkärnor och deras trafikförsörjning

För att utvecklas till en självständig regional kärna krävs ett omland som dras till kärnan. Denna dragningskraft kan bestå av flera faktorer. En faktor är att det till yttre kärnor skapas knutpunkter i trafiksystemen, som inte bara innefattar vägtrafik utan också kollektivtrafik.

I RUFS har detta till en del kunnat tillgodoses genom den planerade Yttre tvärleden, som förbinder kärnorna sins emellan med något undantag. Det finns dock skäl att studera hur respektive omland ska knytas till sin kärna för att göra den attraktiv. Trafiksystem i alla former måste utvecklas med bättre tillgänglighet mellan kärnor och flygplatser, hamnar, järnvägslinjer och andra strukturerade trafikmål som nöjesanläggningar m.m.

Flygplatsförsörjningen

I vårt remissvar om RUFS framhöll vi att flygplatsförsörjningen är en viktig regional planeringsfråga. Bostäder på Tullinge flygplats, som då just hade aktualiserats, fick enligt vår mening inte förhindra en ny flygplats på Södertörn (Hall eller Almnäs).

RUFS anger som inriktning att Arlanda ska byggas ut med en tredje, och på sikt en fjärde, parallell rullbana och att Bromma ska behållas som länets andra flygplats.

RTK konstaterar nu att verksamheten på Arlanda har minskat samtidigt som Skavsta har uppvisat en kraftig expansion i relation till sitt utgångsläge. Även Västerås flygplats har fått internationella linjer.

RTK ställer frågan vad regionens aktörer och Luftfartsverket kan göra för att stärka Arlandas position som central flygplats i linjesystemet ("hub") och därmed dess internationella ställning i en tid av ökad konkurrens och lågprisflyg. RTK uppger även att Brommafrågan fortfarande är olöst samtidigt som Stockholm behöver goda möjligheter för så kallat näringslivsflyg.

Vi vill erinra om att det i Stockholmsberedningens betänkande, som inte nämns av RTK, talades om en flygplatskommission som skulle möjliggöra

att Bromma läggs ned år 2016. RUFS är nog föråldrad på denna punkt - men fortfarande är inte kommissionen tillsatt.

Godsterminaler

I RUFS är godstransportfrågor relativt sparsamt behandlade. Förutom hamnfrågorna nämns godsterminaler endast i förbigående.

En rationell godshantering med tydlig utvecklingsplan för gods som kommer till och lämnar regionen är viktig inte minst för miljön. I RUFS och pågående arbeten hos RTK uppmärksammas hamnfrågor och flygfrågor med fokus på passagerartrafik.

Mot bakgrund av de diskussioner om transportplaner som bl. a. förs inom EU är det nödvändigt att godstransportfrågorna får större utrymme i regionalt planeringssammanhang. Stockholmsregionen eftersträvar att vara ett nav för Östersjötrafiken. Regionen bör också studera lämpliga områden för utveckling av nya godsterminaler för såväl järnvägs- som vägbaserat gods. Inom Stockholm finns Västberga och Lunda terminalerna men därutöver kan det för att möta en växande region behövas nya terminalområden, strategiskt placerade såväl norr som söder om regioncentrum. Flygets, hamnarnas och den vägbaserade godstrafiken måste ges en struktur med terminaler som svarar mot regionens utveckling.

Grusdepåer, krossanläggningar, asfaltverk mm

I likhet med godsterminaler är denna typ av anläggningar svåra att förlägga på lämpliga platser i regionen. Lågt markutnyttjande och därmed beroende av låga förvärvskostnader för mark medför att dessa ofta får sin lokalisering långt ut i regionen. Detta medför långa transportavstånd mellan anläggningarna och kunderna av bulkvaror. När regionen växer blir det många gånger denna typ av verksamhet som först får flytta vid ny markanvändning. För att lösa lokaliseringsproblemen behövs ett regionalt synsätt, innebärande att lämpliga lägen finns tillgängliga när mer centralt placerade anläggningar måste flyttas. Några av länsstyrelsens nyligen föreslagna regionala miljömål⁴ handlar om just detta; bl a anges att Stockholms län ska ha en hållbar ballastförsörjning med strategiskt placerade sjöterminaler för att säkerställa möjligheterna till materialtransporter med båt år 2010.

Miljö kvalitetsnormerna

I RTK:s rapport framhålls att en tät bebyggelsestruktur, som RUFS förordar, på många sätt gynnar en god livsmiljö. Samtidigt skapar regionens storlek och täthet problem med dålig luftkvalitet och trafikbuller. RTK nämner att Länsstyrelsen har tagit fram förslag till åtgärdsprogram för att klara

⁴ GFK tjut 2004-09-29

S

miljökvalitetsnormerna för såväl kvävedioxid som partiklar (PM 10) som träder i kraft 2006 respektive 2005. I dessa föreslås en rad åtgärder som syftar till att förbättra luftkvaliteten. Många av dessa åtgärder ligger, som vi påtalat i bl a yttrandet över länsstyrelsens förslag till regionala miljömål, antingen utanför den kommunala kompetensen eller saknar kommunal finansiering. Och även med kraftfulla åtgärder är det mycket svårt eller omöjligt att uppfylla normkraven.

Vi kan konstatera att regeringsbeslut fortfarande saknas om länsstyrelsens båda förslag till åtgärdsprogram.

En miljökvalitetsnorm får som bekant inte åsidosättas eller avvägas mot andra samhällsmål. Eftersom partikelnormen börjar gälla redan om ett par månader är det nu akut behov, inte minst av rent genomförandemässiga skäl, av beslut om åtgärdsprogrammet.

Länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid, redovisades till regeringen redan 2003-06-02. Det finns skäl att erinra om att i förslaget framhålls bl a, under rubriken Svårt att förena regelverket om miljökvalitetsnormer med Stockholmsregionens tillväxt, följande.

Länsstyrelsen befarar att om reglerna kring miljökvalitetsnormer tillämpas alltför strikt, skulle detta innebära att knappast något ytterligare byggande kan ske i länet. All utveckling som sker i länet riskerar att i någon mån medföra en ökad trafik in mot Stockholms stad och på de trafikleder som idag har eller riskerar att ha överskridanden år 2006. En sådan tillämpning av regelverket leder dock till mycket begränsade effekter på de faktiska luftföroreningshalterna och kan i själva verket omintetgöra åtgärder som kan förbättra situationen ur ett helhetsperspektiv. Konsekvensen kan också bli att ny bebyggelse i ökad utsträckning lokaliseras till lägen med glesare bebyggelse och därmed sämre tillgång till kollektivtrafik eller att trafik flyttas till idag mindre belastade områden. Även om detta löser problemen på enstaka geografiska punkter riskerar det att sammantaget öka mängden utsläpp i regionen.

Länsstyrelsen föreslår därför att regeringen ser över reglerna om miljökvalitetsnormer så att inte Stockholmsregionens fortsatta hållbara tillväxt hotas och en totalt sämre miljösituation skapas. En mer ambitiös lagstiftning kring miljökvalitetsnormer än vad EG-direktivet kräver får inte innebära att Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft försämras mot andra länder som enbart uppfyller kraven i EG-direktivet.

Vi står fortfarande helt bakom detta förslag.

Gatu- och fastighetskontoret som länge bedrivit ett målinriktat och strukturerat miljöarbete ser positivt på att miljömål sätts höga och samtidigt realistiska. Det är dock inte hållbart i längden att bibehålla ett miljöregelverk som visat sig motverka en önskvärd långsiktigt hållbar utveckling i regionen. Att regelverket kring miljökvalitetsnormerna på grund av sin kontraproduktiva karaktär förefaller tvinga den ansvariga länsmyndigheten att se mellan fingrarna vid tillämpningen är inte heller tillfredsställande.

Avsaknaden av ställningstaganden från regeringen i dessa centrala miljöfrågor motiverar enligt vår mening att de ånyo påtalas från regionens sida i kontakter med regeringen.

Bostadsbyggandet

För att möta kraven från en växande befolkning räknar RUFS med att det behövs ett tillskott på mellan 9 000 och 12 000 bostäder per år. I utvecklingsplanen konstateras att den kommunala planeringen bör bli bättre och de statliga reglerna ses över. För att målen ska kunna nås anges också att fler aktörer bör engageras och att den regionala överblicken bör förstärkas.

RTK uppger att kommunerna nu har planer och markberedskap för fler lägenheter än vad som krävs enligt regionplanens högre nivå. Men det finns en oro för att en befolkningsökning medför kännbara investeringar. Dessutom menar RTK att byggherrarna tycks sakna intresse av att bygga trots tillgång till färdigplanerad mark. Byggkostnaderna konstateras ha ökat snabbt. Ett antal statliga studier har visat att byggsektorn inte fungerar med normal konkurrens. De statliga studierna visar stora skillnader i byggkostnader för likvärdiga hus över landet. Stockholmsregionen ligger i topp. RTK bedömer att byggsektorns sätt att fungera inte har förändrats särskilt mycket sedan RUFS antogs. I RTK:s rapport ställs frågan hur byggsektorns sätt att fungera kan förändras. De statliga reglerna för planering, finansiering och stöd konstateras i viss grad ha förändrats sedan RUFS tillkom. Detta har påverkat byggandet något men enligt RTK knappast tillräckligt.

Tillskottet av bostäder, som under de första åren på 2000-talet ökade från 7 000 till 9 000 per år, är sålunda enligt RTK återigen sjunkande. Bostadsbyggandet uppges nu ligga på omkring 70 procent av RUFS basnivå.

Bostadsbristen är enligt RTK fortfarande ett stort problem, trots att befolkningen inte vuxit i takt med de scenarier RUFS målat upp. Det anses fortfarande mycket angeläget att bostadsbyggandet ökar.

Mycket görs redan...

Stockholms stad, som prioriterar bostadsbyggandet högt, gör redan mycket för att öka byggandet och få ner nyproduktionshyrorna utifrån de förutsättningar som nu gäller.

Efter ett initiativ från gatu- och fastighetsborgarrådet för två år sedan har stadsledningskontoret bildat en förvaltningsövergripande styrgrupp för ökat bostadsbyggande – 20 K-gruppen. Avsikten är att öka effektiviteten i planeringen och skapa förutsättningar så att 20 000 lägenheter kan byggas. Vi deltar i gruppen som bedriver ett mycket intensivt arbete för att på olika

S

sätt främja ett ökat bostadsbyggande. Mycket av arbetet i 20 K går ut på att i tidigt skede bestämma vilka projekt som ska prövas för planläggning och att i tidigt skede förankra projekten politiskt, hos GFN, SBN, SDN, MHN och i partiernas politiska organisationer centralt och lokalt. Arbetet handlar också om att i tidigt skede bereda vägen för projekten i de olika förvaltningarna. För att öka byggandet har staden ökat antalet förtätningsprojekt. Dessa bedöms som mindre riskfyllda att genomföra. Arbetet med att bygga bostäder i stadsutvecklingsområdena pågår parallellt.

Arbetet med att begränsa nyproduktionskostnaderna accentueras ytterligare sedan kommunfullmäktige 2004-06-07 (utl 2004:77) godkände en utredning från Stockholms Stadshus AB om åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion. Fullmäktige godkände härvid även pilotprojekt angående

1. Utveckling av planprocessen i samverkan
2. Utveckla byggprocessens tidiga skeden
3. Utveckla styrning och kompetens i projekteringsfasen
4. Stimulera det industriella byggandet
5. Öka insyn och pressa priser i de underliggande leden

Berörda nämnder och bolag fick i uppdrag att delta i projekten.

Samma dag beslutade kommunfullmäktige även, efter förslag från gatu- och fastighetsnämnden, om nya tomträttsavgälder för flerbostadshus (utl 2004:76). Beslutet innebär för hyresfastigheter en måttlig höjning (storleksmässigt 11-36 %) av avgäldsnivåerna som varit oförändrade sedan 1996. Vid nyupplåtelser av hyresfastigheter införs dessutom en upptrappning från tio procent till full avgäld under en tioårsperiod vilket innebär en betydande avgäldslindring.

Vidare har gatu- och fastighetsnämnden sedan en tid, i enlighet med budgetintentionerna och den av nämnden 2003-06-10 reviderade markanvisningspolicyn, beslutat om markanvisningar till byggherrar som profilerat sig mot lägre boendekostnader. Vår strävan att öka konkurrensen på stockholmsmarknaden och få in nya idéer genom att få fram fler markanvisningar till olika uppstickare fortsätter.

Mot bakgrund av RUFS:s debatt om flerkärnighet vill vi framhålla att en storstadsregion också består av stråk, agglomerat, noder av mindre dignitet o s v. Stockholms halvcentrala band - Johanneshov, Liljeholmen, Alvik, Solna-Sundbyberg - är tunga tillväxtområden. Av särskild betydelse är det framväxande samarbetet mellan nordvästkommunerna om t ex gemensamma planeringsförutsättningar kring Ulvsundavägen och Bällstaviken. Söderortsvisionen, ett annat större projekt där staden också bedriver en mycket aktiv planering för både bostäder och verksamheter, har tillkommit efter RUFS.

...men många hinder kvar att övervinna

I fjolårets yttrande över ”Flera kärnor” uppehöll vi oss särskilt vid bostadsbyggandet och framhöll att man för att öka detta måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande. Vi ansåg att landshövdingens bostadsförhandlingar med länets kommuner och hans olika förslag 2003-04-11 till regeringen var steg i rätt riktning.

Hit hörde, förutom förslag om infrastruktursatsningarna, åtgärder som möjliggör ett mer omfattande bostadsbyggande på statlig mark, ändrade kreditgarantiregler, ändringar i skatteutjämningsystemet så att detta inte motverkar tillväxt, översyn av riktvärdena för buller samt förändringar av reglerna för statsbidragen till marksanering. Landshövdingen ställde sig också frågande till hur länet ska leva upp till EU:s miljökvalitetsnormer om minskade kvävedioxidutsläpp mot bakgrund av Vägverkets då aktuella planförslag.

Vissa av dessa förslag har numera realiserats av statsmakterna. Exempelvis har de statliga kreditgarantierna för bostadsbyggandet förbättrats. Det återstår dock att se hur stor betydelse detta i praktiken kan få för bostadsbyggandet i Stockholm. Vidare ska förutsättningarna att bygga bostäder på statlig mark i Stockholm undersökas. Däremot saknas som nämnts fortfarande medel för många behövliga nya infrastrukturinvesteringar i Stockholm. Reglerna för statsbidragen till marksanering har inte heller förändrats trots flera propåer även från staden.

Vi kan förutom dessa brister fortfarande se ytterligare komplikationer i de statliga stimulans- och regelsystemen för samhällsbyggandet som väntar på lösningar.

Vi har i en rad sammanhang pekat på vikten av att påverka statsmakterna för att eliminera de många och uppenbara hinder mot ett ökat bostadsbyggande som ligger i statsmakternas händer att lösa. Gatu- och fastighetsnämnden har också rekommenderat⁵ att staden ånyo – snarast – uppmärksammar statsmakterna på bristerna i de statliga bostadsstödsystemen. Bl a kvarstår⁶, efter riksdagens beslut 2003-06-04 om den senaste investeringsstimulansen, risken för att investeringsstöden p g a bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, d v s leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Ett sätt att begränsa problemet med stödens kontraproduktiva funktion – antagligen det minst långsamma – är att stödsystemet görs mer generöst så att fler husbyggare kan få bidrag. Mer statliga pengar helt enkelt!

Vid vår granskning⁷ av utredningen från Stockholms Stadshus AB om åtgärder för att minska kostnaderna vid nyproduktion av bostäder, varnade vi också för risken att den ökning av bostadsbyggandet som nu står för dörren i sig driver upp priserna på entreprenader mm. De kommande åren

⁵ GFK tjut 2004-01-07, GFN 2004-01-27

⁶ enligt vad som närmare utvecklats i GFK tjut 2003-07-28

⁷ GFK tjut 2004-03-23

S

planeras även flera stora infrastrukturprojekt påbörjas. Allmänt stigande produktionskostnader kan dessutom leda till att bostadsprojekt utestängs från möjligheten att få statligt investeringsstöd.

Det statliga stödet utgår nämligen endast till projekt som har rimliga boendekostnader. I normalfallet innebär detta enligt nu gällande regler en årshyra som i Stockholmsregionen inte överstiger 1 100 kr/m²/år. Tillägg får endast göras för s k objektsberoende kostnader.

Om produktionskostnaderna i Stockholmsregionen framöver stiger är detta inte en sådan omständighet som enligt gällande regler föranleder höjt hyrestak för investeringsstöd.

Kombinationen av en investeringsbidragsvolym som bara räcker till en begränsad andel av hyresprojekten (vilka sätter ett bruksvärdeshyrestak) och stigande produktionskostnader (som kräver hyror som överstiger investeringsstödet hyrestak), skulle som vi framhöll mycket effektivt kunna stoppa fortsatt nyproduktion.

För att undvika detta krävs inte bara mer statliga pengar så att fler husbyggare kan få investeringsbidrag, utan även en höjning av investeringsstödet hyrestak.

Även stadens bostadsbolag har kritiserat investeringsstödet funktionssätt och hyresnorm. Både i remisskedet och nyligen i en skrivelse 2004-08-17 till finansdepartementet. Bolagen pekar på målkonflikten mellan investeringsstödet och bruksvärdessystemet och anser att förutsättningarna för att få investeringsstöd inte bör knytas till en enda hyresnivå i hela Stockholmsregionen och objektsberoende kostnader. Det krävs enligt bolagen en mer flexibel bedömning om inte bruksvärdessystemet ska äventyras. En förhandlingsöverenskommelse med hyresgästföreningen borde enligt bostadsbolagens propå till finansdepartementet kunna utgöra underlag när länsstyrelsen fattar beslut om investeringsstöd.

Länsstyrelsen, som bl a har att besluta om investeringsstödet och även har att göra bedömningar av bruksvärdesshyressystemets funktionssätt vid sina beslut om bostadsrättsomvandling enligt lagen om allmännyttiga bostadsföretag (2002:102), synes däremot inte se några problem med investeringsstödet funktionssätt. Till skillnad från Stockholms stad⁸ varnade länsstyrelsen t ex inte för investeringsstödet kontraproduktiva effekt i remisskedet innan det beslutades av riksdagen. Enligt pressuppgifter⁹ är man inom länsstyrelsen inte heller nu oroad över att stödet inte ska få den önskade effekten.

Landshövdingens Mats Hellström bostadsuppdrag var som sagt enligt vår uppfattning ett steg i rätt riktning för att identifiera olika förhållanden på bostadsmarknaden som behöver åtgärdas. Tidigare, i februari 2001, överlämnade förre landshövdingen Ulf Adelsohn, också på regeringens uppdrag, en promemoria till regeringen med förslag till ett trettioital

⁸ KS 2003-02-19

⁹ Dagens Nyheter 2004-09-02

förenklingar i plan- och bygglagen PBL i syfte att underlätta byggandet och skapa fler nya bostäder. Promemorian hade utarbetats gemensamt av länsstyrelsen och stadsbyggnadskontoret i Stockholm.

Sådana uppdrag från regeringens sida innebär i och för sig behövliga injektioner för att söka identifiera och lösa upp olika hinder för bostadsbyggandet. De får dock en karaktär av engångshändelser och åtminstone en del av förslagen synes tämligen snabbt falla i glömska. Det verkar också som om uppdragen inte var heltäckande; landshövdingens bostadsuppdrag tog t ex inte upp stadens farhågor om det statliga investeringsstödet kontraproductiva funktionssätt.

Regional kraftsamling

Vi skulle gärna se att regionens aktörer på lämpligt sätt samlas kring en mer kontinuerlig bevakning av vad som behövs för att uppnå en önskvärd regional samhällsutveckling innefattande bl a identifiering av olika hinder (fysiska, legala, institutionella, finansiella mm) mot denna utveckling, t ex bostadsbyggandet.

Vi uppfattar att det saknas kraftfulla samlande och kontinuerliga regionala talesmän. Länsstyrelsen har som nämnts emellanåt tilldelats en viss samordnande regional roll på bostadssidan.

Även på infrastruktursidan synes historien visa att de normala statliga och kommunala organen inte räckt till för att lösa de problem som gång efter annan gör sig gällande i takt med ändrade förutsättningar i form av befolkningsutveckling, ny teknik, ekonomi mm. En vanligt metod under senare år har sålunda varit att tillsätta någon form av statlig förhandlingsman e dyl ungefär som landshövdingens bostadsuppdrag. Vi har sett Bengt Dennis, Stockholmsberedningen och Lars Eric Ericsson. Och Ulf Adelsohn för Göteborgsregionens trafikfrågor. Dessa förhandlingsresultat har sedan förutsatts hanteras med politiska beslut hos de normala statliga och kommunala organen. Som bekant med varierande framgång.

Temat regional planering har behandlats inom staden i flera sammanhang såsom vid remissbehandlingen av Regionberedningens betänkande "Regional framtid" (SOU 1995:27). Regionberedningen föreslog att landstingen tilldelas ett regionalt utvecklingsansvar och att länsstyrelserna blir renodlat statliga organ. Våren 2000 remissbehandlades ett förslag från Kommunförbundet Stockholms län (KSL) om bildande av ett kommunalförbund för regionala utvecklings- och planeringsfrågor. I detta skulle länets samtliga kommuner och landstinget ingå.

I år har ansvarskommitténs delbetänkande "Utvecklingskraft för hållbar välfärd" (SOU 2003:123) remissbehandlats. Den parlamentariska kommittén har i uppdrag att se över strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. Stadsledningskontoret framhöll i sitt yttrande

S

2004-02-05, som hade utarbetats i samråd med bl a gatu- och fastighetskontoret, bl a följande.

Samhällets hantering av bostadsförsörjningen och den övergripande regionala planeringen inklusive trafikplaneringen har stor betydelse för att enligt ansvarskommitténs egna intentioner skapa goda regionala tillväxtförutsättningar. Dessa organisations- och finansieringsfrågor bör således ges stor dignitet i kommitténs fortsatta arbete.

Den bristande statliga samordningen utgör ett problem för både kommuner landsting/regioner. Stor vikt bör läggas vid att finna vägar för att åstadkomma en förbättrad statlig sektorssamordning.

Kommittén ska enligt regeringens tilläggsdirektiv 2004-06-28 bl a föreslå vilken eller vilka nivåer som ska ansvara för regional utveckling och om det kan se olika ut i olika delar av landet. Kommitténs arbete ska vara avslutat senast 2007-02-28.

Det kan vidare nämnas att samtliga länsstyrelser nyligen fått regeringens uppdrag att samordna statens insatser i det regionala utvecklingsarbetet. En lägesrapport ska lämnas till finansdepartementet 2005-03-01. Uppdraget ska slutredovisas 2005-11-30.

I avvaktan på ansvarskommitténs fortsatta överväganden och mot bakgrund av bl a de brister som dagens statliga bostadsstödsystem fortfarande uppvisar och som slår särskilt hårt mot Stockholmsregionens utveckling, ligger det enligt vår uppfattning närmast till hands att regionplane- och trafiknämnden och RTK, som är ett tämligen oberoende regionalt organ, axlar rollen som samlande och pådrivande regional talesman/förhandlare gentemot statsmakterna. Vi deltar gärna i ett sådant arbete med kunskapsunderlag etc. Problemen och riskerna med det statliga bostadsstödet samt tillämpningen av gällande och kommande lagstiftning vad gäller buller och partiklar, kan inte nog understrykas.

För tydlighetens skull ska framhållas att det enbart ska handla om regionala samordningsuppgifter och att vara regionens talesman. Det kommunala planmonopolet och annat lokalt genomförandeansvar ska bibehållas hos kommunerna.

I sammanhanget kan nämnas att en särskild arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet för att göra en genomlysning av det nuvarande systemet för bostadsfinansiering, bostadssubventioner och bostadsmarknadens kapitalförsörjning. Gruppen ska också lämna förslag till vilken framtida roll staten bör ha i detta system.

I ett pressmeddelande från finansdepartementet 2004-03-18 sa dåvarande kommun- och bostadsminister Lars-Erik Lövdén följande.

- ”De nuvarande förmånliga stöden till nyproduktion av hyresrätter löper ut vid utgången av 2006 och regeringen kommer i god tid före det ge besked om långsiktiga regler. Vi vill skapa ett nytt långsiktigt stabilt system med neutrala, enkla och tydliga regler. Kapitalförsörjningen för nyproduktion,

underhåll och ombyggnad av bostäder ska främja målet om goda bostäder till rimliga kostnader för alla hushåll.”

Statens stöd bör enligt pressmeddelandet utformas både kostnadseffektivt och så att bygg-, bostads-, fastighets- och kreditmarknadernas funktionssätt främjas. I synnerhet bör konkurrensen förbättras och konsumenternas ställning och valfrihet stärkas. Även möjligheterna att bedriva en effektiv markpolitik i syfte att begränsa markkostnader och avgifter bör förstärkas. Helhetssyn och djärvhet ska enligt pressmeddelandet ge en hållbar samhällsplanering.

Arbetsgruppens uppdrag ska vara avslutat 2005-04-30 vilket innebär att det fortfarande bör finnas möjligheter för regionen att påverka resultatet.

Dessutom ska som nämnts den statliga storstadspolitiken redan i år gå in i en helt ny fas där bl a en storstadspolitisk tillväxtdimension ska utvecklas.

SLUT