

Konsekvensbeskrivning

*Stockholms översiktsplan,
utställningshandling*





Konsekvensbeskrivning

*Stockholms översiktsplan,
utställningshandling*

På uppdrag av

Stockholms stad, stadsbyggnadskontoret

Utförande konsult

WSP Sverige AB/WSP Samhällsbyggnad

Författare

Oskar Wallgren, uppdragsansvarig

Johanna Gordon

Andrea Utas

Mari Ferring

Anders Bondemark

Layout och illustration

Filippa Andersson

Foto

WSP Sverige AB om inget annat anges

Tryck

Edita Bobergs, 2017

Innehåll

1	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Disposition och läsanvisning	5
2	Samlad bedömning	6
2.1	Planens bidrag till måluppfyllelse	6
2.2	Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling	7
3	Utgångspunkter och metod	8
3.1	Metod och bedömningsmodell	8
3.2	Avgränsning	9
3.3	Nollalternativ – en framtid utan en ny översiktsplan	10
4	Översiktsplanens syfte och innehåll	11
4.1	Översiktsplanens syfte och förhållande till andra planer och program	11
4.2	Mål för stadsbyggandet	12
4.3	Utbyggnadsstrategi och genomförande	12
4.4	Allmänna intressen	13
4.5	Stadsutvecklingskartan	13
5	Planförslagets påverkan på stadens strukturer och system	15
5.1	Transportinfrastruktur	15
5.2	Bebyggelsestruktur	17
5.3	Tekniska försörjningssystem	18
5.4	Grönstruktur	19
6	Konsekvenser för de som bor och vistas i staden	20
6.1	Miljörelaterad hälsa	20
6.2	Fungerande vardagsliv	22
6.3	Social sammanhållning	25
7	Konsekvenser för miljön	28
7.1	Naturmiljö och ekosystemtjänster	28
7.2	Vatten	29
7.3	Kulturmiljö	31
7.4	Markanvändning och hushållning med resurser	33
7.5	Klimatpåverkan	34
7.6	Risker och störningar	35
8	Ekonomiska konsekvenser	37
8.1	Konsekvenser för företagen och näringslivet	37
8.2	Samhällsekonomiska effekter	38
8.3	Effekter på offentlig ekonomi och taxor	40
9	Planens genomförbarhet	41
9.1	Rådighet och påverkansförmåga	41
9.2	Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar	42
9.3	Beroende av ännu nya system- och tekniklösningar	42
10	Uppföljning och styrning	44
Bilaga A.	Metod och relevanta mål	45
Bilaga B.	Regelverk	51



I det här kapitlet beskrivs bakgrunden till hållbarhetsbedömningen av översiktsplanen.

1. Inledning

Den här rapporten redovisar konsekvenserna av förslaget till ny översiktsplan 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.

"En konsekvensbedömning är en process som pågår parallellt med arbetet med att ta fram översiktsplanen. I processen ingår bl.a. moment som behovsbedömning, avgränsning, och samråd. Processens resultat beskrivs i ett dokument: en konsekvensbeskrivning.

1.1 Bakgrund

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 rumslig utveckling i staden, och ge konkret vägledning hur planen på bästa sätt kan bidra till bred måluppfyllelse. Rapporten beskriver översiktsplanens påverkan, effekter 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 förknippade med planens kostnader och nyttor, och dess genomförbarhet. Hållbarhetsbedömningen har genomförts och dokumenterats så att den uppfyller miljöbalkens krav för miljöbedömningar av planer och program.

Förslaget till översiktsplanen och konsekvensbeskrivningen föreslås ställas ut under tiden:

30 juni – 3 september 2017.

1.2 Disposition och läsanvisning

Fokus i konsekvensbeskrivningen har varit att skapa ett tydligt stöd för de som vill lämna synpunkter under utställningstiden. Rapporten är upplagd enligt följande:

Kapitel 2

I kapitel 2 bedöms planförslagets förutsättningar att uppnå stadsbyggnadsmålen. Därefter görs en samlad bedömning av planens konsekvenser, utifrån analyserna i rapportens övriga kapitel.

Kapitel 3

I kapitel 3 beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, de avgränsningar som gjorts och den metod som använts. Där behandlas även frågan om ett nollalternativ för översiktsplanen – dvs. samhällets troliga utveckling om planen inte antas.

Kapitel 4

I kapitel 4 beskrivs sedan översiktsplanens huvudsakliga innehåll.

Kapitel 5

I kapitel 5 redovisas en bedömning av planens påverkan på stadens struktur ur fyra perspektiv: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönstruktur.

Kapitel 6 & 7

Översiktsplanens konsekvenser för de som bor och vistas i staden redovisas i kapitel 6, och miljökonsekvenserna i kapitel 7.

Kapitel 8 & 9

I kapitel 8 förs resonemang om översiktsplanens ekonomiska konsekvenser, och i kapitel 9 bedöms planens genomförbarhet.

Kapitel 10

I kapitel 10 finns framåtblickande resonemang om uppföljning av planen.

Bilaga A & B

Rapporten har två bilagor. I bilaga A beskrivs den metod som använts och de mål som utgör bedömningsgrunder. I Bilaga B summeras kortfattat det regelverk som styr miljöbedömningen av planer och program.

I det här kapitlet görs en samlad bedömning av planens konsekvenser och dess bidrag till en hållbar utveckling.

2. Samlad bedömning

2.1 Planens bidrag till måluppfyllelse

Planen identifierar ett stort antal lokala och regionala miljömässiga värden, kvaliteter och funktioner för vilka specifika förhållningssätt och planeringsinriktningar beskrivs. Dessa är i grunden bra – 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. 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. De har dock i vissa fall skärpts jämfört med samrådsversionen av planen.

Flera viktiga frågeställningar som lyfts i löptexten i kapitlet Allmänna intressen återfinns inte som skarpa ställningstaganden i form av planeringsinriktningar. Det finns dock en risk för att vissa av de intentioner som finns i texterna om de allmänna intressena inte kommer påverka den efterföljande planeringen. 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 stadsland-



skap där kompletteringar ska göras i enskilda områden utifrån de behov och förutsättningar som finns på varje enskild plats. I närtid pekas Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved ut som fokusområden.

Det är i efterföljande planering (områdesplanering och 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. Utställningen bör utnyttjas till att diskutera i vilken mån stadens målsättningar är tillräckliga och har rätt fokus, givet stadens vision och de utmaningar vi står inför.

2.2 Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling

Planförslagets påverkan och konsekvenser bedöms och redovisas i kapitel 5-8. Sammantaget bedöms planförslagets påverkan på stadens strukturer och system vara positiv och till stöd för de målsättningar som formulerats. Principer, prioriteringar och planeringsinriktningar präglas av en 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 lever och verkar staden. De planeringsinriktningar som definieras ligger väl i linje med dessa ambitioner. Dock behöver den ohälsa som uppkommer till följd av buller, luftkvalitet och brister i boendemiljön ges större tyngd i planeringen och i större utsträckning än idag påverka var och hur det byggs. Annars finns det stor risk för att vi genom byggandet idag bidrar till ohälsa i framtiden.

Sociala nyttor uppstår inte enbart av fysisk planering och byggande, 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 fle-

ra parallella insatser från staden, i samspel med statligt agerande i samma riktning. De slutsatser som dragits av stadens Kommission för social hållbarhet bör speciellt uppmärksammas.

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 klimatmålen. Det finns frågor kring hur marknaden på bästa sätt kan utnyttjas för att skapa stadsmiljöer i linje med planens intentioner. 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. 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, med grund i stadens eget utvecklingsarbete. 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.





I det här kapitlet beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, den metod som använts och de avgränsningar som gjorts.

3. Utgångspunkter och metod

Miljöbalken säger att en miljöbedömning ska genomföras för översiktsplaner och att den ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Stockholms stad har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen i en *hållbarhetsbedömning* – en bred bedömning av planens samlade påverkan och konsekvenser, kompletterad med en bedömning av dess genomförbarhet.

Ambitionen har varit att låta hållbarhetsbedömningen påverka planens inriktning och ställningstaganden, för att på så sätt bidra till att "... integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas".¹

Bedömningen har genomförts av en konsultgrupp från WSP Sverige AB, med stöd av stadens ansvariga tjänstepersoner. Konsekvensbedömningen har fungerat som en integrerad del av arbetet med både samråds- och utställningsversionerna av översiktsplanen. Avstämning med stadens experter och planerare har gjorts i arbetsmöten. Den slutliga bedömningen av planens konsekvenser är WSP:s egen.

Arbetet har pågått sedan september 2015 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 till färdigställandet.

3.1 Metod och bedömningsmodell

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planprocessen. Arbetet har genomförts i tre steg.

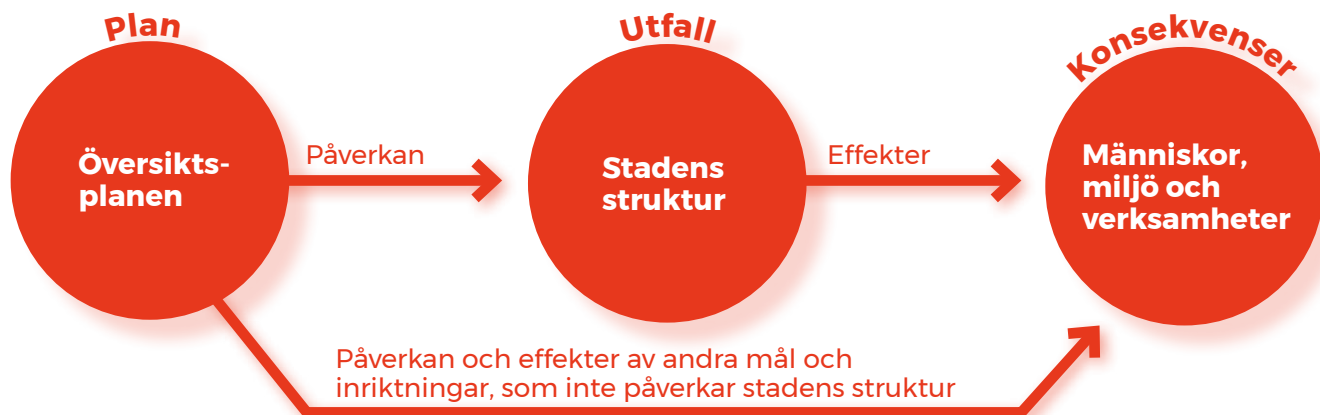
I steg 1 kartläggs vilka strukturella förutsättningar som översiktsplanen skapar för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter. Analysen inriktas på planens påverkan på fyra strukturer: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönsstruktur.

I steg 2 bedöms de konsekvenser översiktsplanen får. Konsekvenserna beror mycket på utvecklingen av stadens struktur men också på översiktsplanens övriga ställningstaganden, i första hand mål och planeringsinriktningar.

Modellen illustreras i figuren på nästgående sida.

¹ Miljöbalken 6 kap. 11 §

² En mer detaljerad beskrivning bedömningsmodellen och de frågor som blir belysta i steg 1 och 2 finns i Bilaga A.



Sambandet mellan översiktsplanen och dess konsekvenser.

Konsekvenserna har delats upp i tre huvudsakliga kategorier: ²

Konsekvenser för de som bor och vistas i staden

Hälsa

Fungerande vardagsliv

Social sammanhållning

Konsekvenser för miljön

Naturmiljö och ekosystemtjänster

Kulturmiljö

Vatten

Markanvändning och hushållning med resurser

Klimatpåverkan

Risker och störningar

Ekonomiska konsekvenser

Företag och näringsliv

Samhällsekonomi

Kommunalekonomi

I steg 3 identifieras möjligheter och svårigheter som är förknippade med planens genomförande. Vad krävs för att stadsbyggnadsmål ska uppnås och de negativa konsekvenser som identifierats ska kunna undvikas? Arbetet avslutas med en samlad bedömning av översiktsplanens konsekvenser och dess bidrag till hållbar utveckling.

I Bilaga A metoden i mer detalj, samt de mål som utgör bedömningsgrunder.

I Bilaga B finns en 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.

3.2 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* kan den påverkan som ett genomförande av planförslaget har sträcka sig olika långt beroende på vilken effekt som behandlas. I princip är två geografiska nivåer intressanta:

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 och kan sträcka sig långt utanför kommungränsen.

Hållbarhetsbedömningen är bred och ämnesövergripande. Avgränsningen i sak ska ses som en prioritering utifrån den betydande påverkan planförslaget kan förväntas ha.

tas ha³. 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. Avgränsningen av övriga konsekvenser som bedömts (t.ex. de sociala) är inte reglerad i lag, utan har i första hand gjorts baserad på aktuell praxis och planens egna målsättningar.

Omfattningen av respektive analys har anpassats till planens detaljeringsgrad (karta och text). För många frågor är det mer ändamålsenligt att analysera och belysa konsekvenser i kommande beslutsprocesser, som områdes- och detaljplanering.

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.

Begränsningar av analysen

I kapitel 5 av planen beskrivs de utvecklingsmöjligheter som bedöms finnas i respektive stadsdel. Kapitlet innehåller bara ett fåtal konkreta planeringsanvisningar (av typen "ska eftersträvas..." och "bör utvecklas...") Kapitlets innehåll har därför bara konsekvensbedömts mycket översiktligt.

I planförslaget finns ett antal hänvisningar till en mängd policies, kunskapsunderlag och styrdokument. Exempel på sådana dokument är framkomlighetsstrategin, byggnadsordningen, stadens miljöprogram, lokala utvecklingsprogram, stadens investeringsstrategi, och stadens arkitekturpolicy Arkitektur Stockholm. Planen säger att framtida planering ska ta hänsyn till dessa strategier och styrdokument. De har dock i sig inte varit föremål för konsekvensbedömning, vilket kan minska träffsäkerheten i de bedömningar som gjorts av själva planens konsekvenser.

Plankartan kompletteras i kapitel 5 med beskrivningar av de olika stadsdelarnas egenskaper och utvecklingsmöjligheter. Konsekvensbedömning av utvecklingen av enskilda objekt, områden eller stråk i stadsdelarna kan bara göras när omfattning och utformning beskrivits, dvs. i efterföljande planering på mer detaljerad nivå.

3.3 Nollalternativ – en framtid utan en ny översiktsplan

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

Nollalternativet för stadens nya översiktsplan innebär i huvudsak att den tidigare, nu gällande, planen *Promenadstaden – översiktsplan för Stockholm (från 2010)* fortsätter att gälla. Därtill gäller de redan fattade besluten och ingångna avtalen med staten och landstinget kring utveckling av regionens tunnelbanesystem. Jämte detta finns 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 bland 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 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 den konsekvensbeskrivning som tas fram till antagandet av planen fördjupas resonemangen om hur planförslagets konsekvenser skiljer sig från nollalternativets konsekvenser.

³ 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)

⁴ 6 kap. 12 § MB



I det här kapitlet beskrivs
planförslagets huvudsakliga
innehåll och viktigaste
ställningstaganden

4. Översiktsplanens syfte och innehåll

4.1 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 vattenområden 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. Översiktsplanarbetet har som utgångspunkt att sträva mot målsättningarna i stadens Vision 2040 – Ett Stockholm för alla. Även stadens Budget 2017 tar sin utgångspunkt i visionen och översiktsplanarbetet 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 dock en särställning framför övriga styrdokument i t.ex. detaljplanarbetet, och i vissa miljöbalksprövningar.

Översiktsplanen har fem huvudkapitel: en inledning med utgångspunkter, ett om mål för stadsbyggandet, 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. Planens innehåll sammanfattas mycket kort nedan. Konsekvensbeskrivningen, samt dokumentet Riksin-tressen utgör bilagor till planen. En samrådsredogörelse från samrådet om planförslaget finns också tillgänglig.

4.2 Mål för stadsbyggandet

I planförslaget 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 planens sammanfattandemålbeskrivningar redovisas i faktarutan bredvid.

4.3 Utbyggnadsstrategi och genomförande

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

Utbyggnadsstrategin har fyra samverkande delar som enligt planförslaget behöver vara i balans för att på kort och lång sikt kunna konkretisera visionen om ett Stockholm för alla:

- **Använd den centrala stadens attraktionskraft**
Den centrala stadens attraktionskraft ska användas som en resurs för hela Stockholm. Det innebär bland annat satsningar på att skapa täta stadsdelar i områden kring stadskärnan och låta staden växa successivt utåt.
- **Rikta satsningar till fokusområden och samband**
För att få genomförandekraft i stadsbyggandet pekar staden i förslaget till översiktsplan ut fyra fokusområden: Farsta, Skärholmen, Kista-Järva samt Hagsätra-Rågsved.
- **Möjliggör värdeskapande kompletteringar**
Hela Stockholm växer och stadens alla delar behöver utvecklas med värdeskapande kompletteringar för att bostadsmål och hållbarhetsmål ska kunna nås.
- **Tillvarata långsiktig stadsutvecklingspotential**
Staden ska tillvarata den långsiktiga stadsutvecklingspotentialen för att säkerställa en hållbar utveckling. Mindre omfattande stadsbyggnadsinsatser kan ha stor betydelse för att höja attraktiviteten på kort sikt. Sådana projekt ska ses ur ett helhetsperspektiv, så att inte framtida mer omfattande stadsbyggnadsinsatser försvåras.

Översiktsplanens fyra mål för stadsbyggandet.

1. En växande stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en växande stad som genom sin attraktivitet lockar människor, företag och besökare från hela världen. En hög takt i stadsbyggandet ska säkerställa bostäder och samhällsfunktioner för alla. God tillgänglighet ska ge människor och företag goda förutsättningar att utvecklas

2. En sammanhängande stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en sammanhängande stad, där det är naturligt att röra sig mellan olika stadsdelar och besöka nya platser. Människor med olika bakgrund ska kunna mötas i vardagen och stadens många stadsmiljöer med sina olika kvaliteter ska vara tillgängliga för alla invånare.

3. God offentlig miljö

Målbeskrivning: Stockholm ska ha en mångfald av identitetsstarka stadsdelar med levande centrum. Stadens alla delar ska erbjuda en bra livsmiljö med god tillgång till stadskvaliteter och välgestaltade och trygga offentliga miljöer som inbjuder till delaktighet och lokalt engagemang.

4. En klimatsmart och tålig stad

Målbeskrivning: Stockholm ska vara en klimatsmart stad, där effektiv markanvändning och transporteffektiv stadsstruktur bidrar till ökad tillgänglighet, minskad klimatpåverkan och begränsad resursförbrukning. Stadsstrukturen och de tekniska systemen ska vara välfungerande och tåliga så att staden kan möta klimatförändringar och andra påfrestningar.

Utbyggnadsstrategin baseras på stadens vilja att, utifrån analyser av lokala utvecklingsmöjligheter och marknadsmässiga förutsättningar, konkretisera visionen om ett Stockholm för alla. Stadsutvecklingens möjligheter till omvandling och komplettering i syftet att stadsdelar förtätas och strategiska samt ekologiska samband stärkas redovisas på s.k. lokala stadsutvecklingskartor.

Genomförande av översiktsplanen

Avsnittet om genomförande konstaterar att översiktsplanen utgör underlag för prioriteringarna i stadens årliga budget med tillhörande investeringsstrategi. En koppling mellan den årliga budgeten och översiktsplanens utbyggnadsstrategi ska balansera utbyggnadsstrategin i vad som är önskvärd och möjlig stadsutveckling.

Stadens så kallade 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 fyra stadsbyggnadsmål samt uppfylla kriterierna i någon av utbyggnadsstrategin fyra delar. En översiktsplan med tydliga mål ger, enligt planförslaget, förutsättningar att i större utsträckning arbeta med generella detaljplaner, där flexibiliteten är större och detaljstyrning av exempelvis gestaltning mindre.

Stadens har sedan 2015 en ny markanvisningspolicy. Den 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. Markanvisningar med kvalitetskriterier framhålls som en metod för detta.

Enligt planen bedöms bostadsefterfrågan och de marknadsmässiga förutsättningarna för byggandet i dagsläget som "goda för i princip alla stadens delar", dock med stora variationer mellan olika stadsdelar.

Utbyggd kollektivtrafik anses som en hävstång för bostadsbyggandet. Även utbyggnad och uppdatering av infrastruktur för stadens försörjning är nödvändiga när staden växer.

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, organisationer och i internationella sammanhang konstateras i planförslaget vara betydelsefullt för möjligheterna att genomföra översiktsplanens intentioner.

4.4 Allmänna intressen

I avsnitt 4.4 tar vi bort uppräknningen av planeringsinriktningar. Texten blir då bara:

"Översiktsplanen behandlar i tio avsnitt de allmänna intressen som staden 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 tio avsnitt som behandlar avvägningen av allmänna intressen redovisas tillsammans med planeringsinriktningar."

4.5 Stadsutvecklingskartan

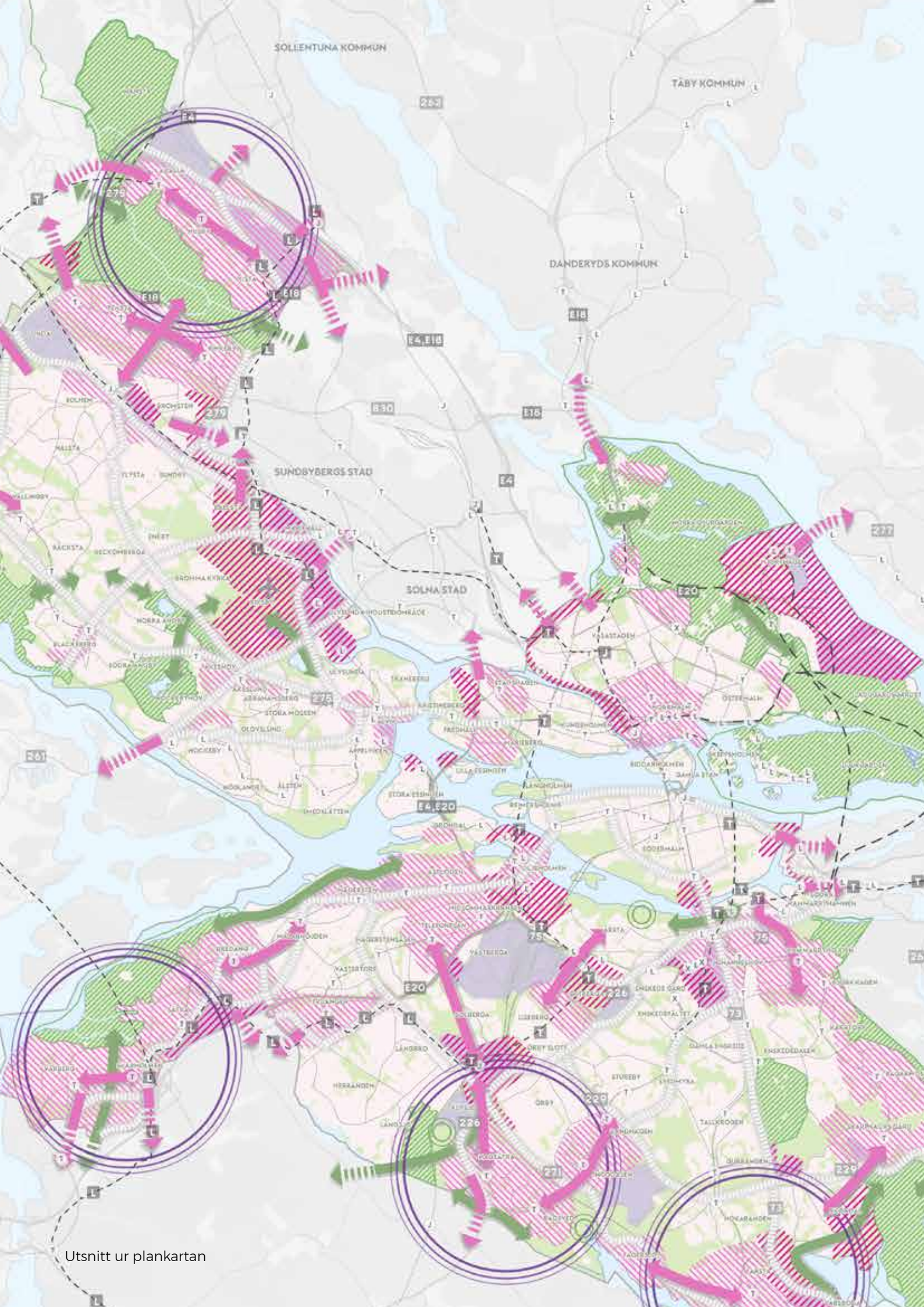
Stadsutvecklingskartan fungerar som plankarta och redogör för utvecklingsmöjligheter och stadsutvecklingspotential i stadens olika delar. För stadens bebyggelseområden anges stadsutvecklingsmöjligheter i tre kategorier:

- omvandling – mycket stora stadsutvecklingsmöjligheter
- komplettering – stora stadsutvecklingsmöjligheter; samt
- område där komplettering kan prövas – vissa stadsutvecklingsmöjligheter.

I kartan finns även bl.a. urbana stråk, strategiskt viktiga samband, kommunikationsstråk, ekologiska samband och föreslagna naturreservat identifierande.

Plankartan utgör ingen målbild för år 2040, utan identifierar, utifrån läget idag, de områden som enligt staden lämpar sig för stadsutveckling med olika grad av förändring. 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.

Ett utsnitt ur plankartan finns på nästgående sida.



Utsnitt ur plankartan

I det här kapitlet redovisas planförslagens påverkan på rumsliga strukturer. Analysen är baserad på fyra delanalyser: bebyggelsestruktur, transporter, teknisk försörjning samt grönstruktur.

5. Planförslagens påverkan på stadens strukturer och system

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 samspelar, 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.

5.1 Transportinfrastruktur

Planförslagens innehåll

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, samt trafikens miljöeffekter och omgivningspåverkan. 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 infarts-

leder och i kollektivtrafiken är mycket kostsam att lösa med hjälp av investeringar i infrastruktur och det är heller inte säkert att det är önskvärt mot bakgrund av de negativa effekter på miljö, klimat och hälsa som kan komma att uppstå till följd av en ökad vägtrafik.

Planförslaget är inriktat på att värna det primära vägnätets framkomlighet (särskilt för kollektiv- och nyttotrafik), stärka samplanering mellan kollektivtrafik och stadsutveckling, samt möjliggöra de åtgärder som krävs för att överenskommer med staten 2013 och 2017 ska



kunna genomföras (se faktaruta). Dessutom betonas att gång- och cykelvägar ska ha hög kvalitet, samt att tillräckliga ytor, tillfartsvägar osv. säkras för att såväl logistik- som hamnverksamhet ska kunna vidareutvecklas. Den långsiktiga ambitionen är att andelen biltrafik ska minska.

Planens skrivningar i övrigt fokuseras indirekt på ökad prioritering av gång, cykel och kollektivtrafik på spår, väg och vatten i den fysiska planeringen, samt främjande av en hög andel lokala gångresor och en ökad andel cykelresor, både lokala och regionala.

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

På plankartan redovisas den nya infrastruktur som idag är finansierad, beslutad eller under förhandling. Planen tar inte ställning för eller pekar ut några behov av ytterligare storskalig transportinfrastruktur.

Stockholms stads medverkan i överenskommelser 2013 och 2017 om bostäder och infrastruktur i Stockholmsregionen.

I och med 2013 års Stockholmsöverenskommelse och överenskommelsen 2017 inom Sverigeförhandlingen, har Stockholms stad förbundit sig att bygga totalt cirka 95 000 bostäder. Dessa fördelas på cirka 46 000 bostäder (Stockholmsförhandlingen) till år 2030 och 48 500 bostäder (Sverigeförhandlingen) till år 2035. Bostäderna ska främst byggas i Söderort men även i västerort och i mindre omfattning i andra delar av staden.

Som motprestation medfinansierar staten bl.a. utbyggnad av tunnelbana till Nacka, Arenastaden och Barkarby, ny tunnelbana Fridhemsplan-Älvsjö, byggandet av spårväg Syd, samt Roslagsbanans förlängning till Stockholm C.

Planens påverkan på transportinfrastrukturen

De olika inriktningarna i planen har goda synergier. Att skapa lokala stadsmiljökvaliteter 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 förutsätt-

ning 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 stora tillägg i den byggda miljön kommer innebära mycket små förändringar av transportsystemet i staden som helhet - huvuddelen av transportsystemet finns redan och kommer kvarstå som tidigare. Långtgående ekonomiska styrmedel kommer att krävas för att påverka trafiken i det befintliga systemet.

Planförslaget kan påverka transportsystemets användning i första hand genom att gång och cykel får förbättrade förutsättningar men också genom att vägtrafiken 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, landstingets och grannkommunernas agerande spelar alltså stor roll för hur trafiken i Stockholms stad ser ut och vilka krav som ställs på transportinfrastrukturen.

Sammantaget bidrar planeringsinriktningarna främst till målet En klimatsmart och tålig stad men också målen En växande stad och En sammanhängande stad. Inriktningen på effektiv markanvändning, hög flexibilitet i transportsystemet, lokal tillgänglighet och yteffektiva transportslag bidrar samlat till detta.

5.2 Bebyggelsestruktur



Planförslagets innehåll

Planens prioriteringar i termer av planering och byggande formuleras i utbyggnadsstrategins fyra delar:

- Använd den centrala stadens attraktionskraft,
- Rikta satsningar till fokusområden (Kista-Järva, Skärholmen, Farsta och Hagsätra-Rågsved) och samband.
- Värdeskapande kompletteringar i bebyggelsen ska möjliggöras och
- Den långsiktiga stadsutvecklingspotentialen ska tillvaratas.

På plankartan identifieras ett tiotal områden som stadsutvecklingsområde – omvandling och ungefär lika många som stadsutvecklingsområde – komplettering. Omvandlingsområdena utvecklas till blandad stadsbebyggelse med bostäder, verksamheter, service, gator, parker, kultur och idrottsytor. En viktig del är att utveckla de gröna kvaliteterna och säkerställa funktioner som skolor och förskolor. Detta kan enligt planen innebära helt eller delvis ändrad markanvändning. Exempel på sådana områden är Norra Djurgårdsstaden, Hagastaden, Söderstaden och Årstafältet samt Älvsjö på sikt. I kompletteringsområdena finns redan idag blandad stadsbebyggelse som föreslås genomgå omfattande kompletteringar ”med utgångspunkt i kunskap om nuvarande karaktär, kvaliteter och behov”. Exempel på kompletteringsområden är Hammarbyhöjden-Björkhamnen, Bagarmossen-Skarpnäcka, Skärholmen, Rågsved-Högdalen, Kista, Tensta, Rinkeby och Husby.

Planens samlade inriktning är att tillföra bostäder i en takt så att bostadsmålet om 140 000 nya bostäder under

perioden 2010-2030 klaras. Utbyggnaden sker i stor skala, och på många platser samtidigt (se också faktaruta på föregående sida).

Planens påverkan på bebyggelsestrukturen

Plankartan för Stockholm 2040 överensstämmer i grunden med dagens plankarta i sin övergripande struktur. Större grönområden (nationalstadsparken, Årstaskogen, Grimsta, Järvafältet osv.) lämnas orörda. En stor skillnad mot tidigare planer är att en rad matargator och trafikleder identifieras för möjlig omvandling till urbana stråk där bebyggelsen tillåts komma närmare gatutrafiken och där tvärgående förbindelser mellan stadsdelar skapas. För stadsgator av lokal karaktär kan detta ske på både kort och lång sikt. Urbana stråk kan skapas först sedan komplicerade frågor framför allt kopplade till risk och lokalmiljön (buller, luftkvalitet) lösts, dvs. först på längre sikt.

Planen kommer att inledningsvis resultera i en tätare bebyggelsestruktur som i stort sett överensstämmer med den bebyggelse som finns idag, i termer av geografiska områden. 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. När de urbana stråken utvecklas kan tidigare åtskilda stadsdelar knytas samman som sammanhängande bebyggelseområden.

Fyra fokusområden för utbyggnad pekas ut: Farsta, Skärholmen, Kista-Järva samt Hagsätra-Rågsved. Motiven för detta val beskrivs kortfattat för vart och ett av dem. 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 fyra fokusområdena saknas, liksom hänvisningar till ev. bakgrundsmaterial. I vilken mån och på vilket sätt strategin kommer att göra avtryck i det faktiska stadsbyggandet är svårt att bedöma.

För bebyggelsen innebär planen en påtaglig förtätning, i första hand genom att mark som planen beskriver som ineffektivt utnyttjad (för t.ex. markparkering) istället utnyttjas för att bygga bostäder. Sammantaget betyder planen att fler människor koncentreras på en mindre yta. En positiv effekt av detta är att bättre underlag skapas för kapacitetsstark kollektivtrafik, och varierad service och handel på fler platser. Samtidigt ökar trängsel och tryck på gemensamma resurser (t.ex. parkytor). Konsekvenserna beskrivs mer detaljerat i kommande kapitel.

5.3 Tekniska försörjningssystem



Planförslagets innehåll

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.

Målet att Stockholm ska vara en fossilbränslefri stad år 2040 ska nås genom att fasa ut fossila bränslen, minska energibehov, öka energiåtervinning, och tillämpa nya tekniska lösningar. Bebyggelsen ska bli mer energieffektiv och i nya byggnader ska material med så låg miljöpåverkan som möjligt användas.

Ett driftsäkert och robust stam- och regionalnät för el ska skapas genom att ledningsdragningar ändras från luftburna till markförlagda, som samtidigt frigör mark för nya exploateringar.

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 har påbörjats för att hantera utvecklingen framöver. Reservvattenkapaciteten bedöms i dagsläget vara otillräcklig, framför allt om Mälaren skulle bli obrukbar som dricks-vattentäkt. En långsiktig utmaning är de effekterna som uppstår p.g.a. klimatförändringarna, som ökande nederbördsmängder och stigande havsnivåerna, samt ökande temperaturer och dess påverkan på Mälarens kvalitet.

För avloppsreningen konstateras att stängningen av Bromma reningsverk kommer att koncentrera all avloppsrening till Henriksdal, där ny teknik kommer att göra reningen effektivare samtidigt som kapaciteten ökas. 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.

Genom modernisering och utbyggnad av ledningsnät kan avlopps- och dagvattensystem successivt separeras för att frigöra kapacitet i reningsverket samt i avloppsnätet för anslutning av ny bebyggelse. Detta får dock inte leda till att örenat dagvatten belastar stadens vattenområden.

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". Belastningen på dagvattennätet ska i nya stadsdelar minska och renas bl.a. genom att mångfunktionella infiltrationsytor eftersträvas.

Ett förbättrat nätverk av parker, grönska längs gator och andra gröna ytor ska tillsammans bidra till att stadsklimatet förbättras, i första hand genom att temperaturen i bebyggelsen under värmeböljor går ner. Dessutom bidrar grönska i stadsmiljön till fördröjning och lokal infiltration av dagvatten.

Planens betonar att avfall kan ses som en resurs. Andelen insamlat matavfall ska ökas kraftigt. Nya och utökade insamlingssystem ska tas fram och ytor avsätts för återvinnings- och miljöstationer och de stora mängder avfall från framtida bygg- och infrastrukturprojekt. I samband med stadsutvecklingen ska även ett ökat behov av kommunaltekniska ytor tillgodoseas. Planen kräver en generellt bättre integration av avfallsaspekter och cirkulärt ekonomitänkande i den fysiska planeringen av staden.

Digital kommunikation och relaterad infrastruktur ska utvecklas för att skapa en smart hållbar stad.

Planens påverkan på de tekniska försörjningssystemen

Den samlade bilden är att planen lyfter 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 hanteras 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.

5.4 Grönstruktur



Planförslagets innehåll

På ett övergripande plan inriktas planen 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 naturområden samt gröna miljöer förbättras i hela staden. Vid omvandling av stadsutvecklingsområden behöver nya gröna miljöer utvecklas i samspel med bebyggelsen. Landskapets karaktärsdrag, Stockholms parktradition och stadens gröna kulturvärden ska tas tillvara.

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 främ-

jas skall planeras in i alla nya eller omvandlade stadsmiljöer. Planen betonar vikten av att behålla den gröna infrastrukturen med sammanhängande kärnområden och fungerande spridningszoner samt att stärka svaga samband för att bevara den biologiska mångfalden i Stockholm. Även små naturliga vattendrag, våtmarker och naturstränder ska bevaras. Små kulverterade vattendrag och utdikade våtmarker kan återställas. Ett regionalt samarbete angående gröna och blåa samband betraktas som nödvändigt.

Planförslagets påverkan på grönstrukturen

Planens effekter för stadens storskaliga 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 av smalare grönområden, ibland integrerade i bebyggelsen. Planen har tydliga inriktningar att kommande planering aktivt ska sträva efter att utveckla ekologiska funktioner och kvaliteter, med stöd i stadens parkriktlinjer Grönare Stockholm. Detta stärker bilden av att grönstrukturen även i framtiden kommer att utgöra en viktig komponent i stadens struktur.

Risken för att den lokala grönstrukturen och lokala rekreationsytor i kvarter och stadsdelar påverkas negativt av stadens tillväxt är dock betydande. Detta diskuteras i avsnitt 6.1 nedan.

I det här kapitlet bedöms planförslagets konsekvenser för de som bor och vistas i Stockholm nu och i framtiden. På vilka sätt bidrar planen till att förbättra skapa goda levnadsförhållanden?

6. Konsekvenser för de som bor och vistas i staden

I det här kapitlet bedöms hur planens påverkar levnadsförhållandena för de som bor och vistas i Stockholm. Levnadsförhållanden ska tolkas i en bred bemärkelse – det handlar både om upplevda värden och om faktiska och mätbara förhållanden (t.ex. buller och luftkvalitet). Bedömningen av konsekvenserna görs utifrån tre perspektiv; människors miljörelaterade hälsa, fungerande vardagsliv samt social sammanhållning.

6.1 Miljörelaterad hälsa



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 konsekvenser för människors hälsa diskuteras utifrån exponering för buller och luftföroreningar, tillgång till rekreationsmöjligheter, och risken för olyckor.

Planens innehåll: buller och luftkvalitet

Buller diskuteras i planens avsnitt Klimat, miljö, hälsa och säkerhet. Det konstateras att höga nivåer av buller över tid bland annat kan leda till stress samt sömn- och koncentrationssvårigheter. Det är viktigt att i första hand åtgärda bullerproblem vid källan och arbeta med

bullerreducerande åtgärder i stadsplaneringen. Nya bostäder är välisolerade och skapar goda förutsättningar för tyst inomhusmiljö vilket enligt planen ökar möjligheterna att bygga en tät stad. Planen säger vidare att akustisk design och ett helhetsgrepp kring buller möjliggör bra stadsmiljöer även i utsatta lägen. En viktig målsättning är att skapa god ljudmiljö på offentliga platser, såsom torg, parker eller naturområden.

Vad gäller luftkvalitet, hänvisar planen till luftkvalitetsnormer och konstaterar att byggandet inte får resultera i att dessa överskrids.

I planens avsnitt Trafik och mobilitet nämns inte buller eller luftkvalitet uttryckligen, men det konstateras att Stockholms stad vill förbättra möjligheterna till resor och transporter, utan att det ger negativa effekter på trafiksäkerhet, miljö, hälsa och klimat. Planen refererar inte till de bullerriktlinjer som finns i miljöprogrammet. En av planeringsinriktningarna är att stadsmiljöer ska utvecklas så att det inte uppstår olägenheter för människors hälsa med avseende på buller och luftföroreningar och att barns utomhusmiljöer särskilt ska beaktas.

Planförslagets konsekvenser för hälsa (buller och luftkvalitet)

Det finns riktvärden för vilka bullernivåer som accepteras inomhus, vid fasad och uteplats vid olika tider på dygnet. Naturvårdsverket har dessutom rekommendationer för bullernivåer i rekreations- och friluftsområden, men bindande riktvärden saknas.

Mål och åtgärder för att minska trafikens bullerstörningar i bostadsområden som redan är bullerexponerade finns i stadens miljöprogram, och det är viktigt att programmets åtgärder genomförs parallellt med byggandet av nya områden, så att den samlade hälsopåverkan av buller i samhället går ner.

Planens målsättning att i olika tidsperspektiv omvandla vägar och genomfartsleder till urbana stråk 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.

Planen har inga tydliga strategier för hur avvägningar i efterkommande planering ska göras mellan planens mål att å ena sidan skapa förutsättningar för hälsosamma miljöer och å andra sidan förtäta i trafikerade miljöer, utan att samtidigt begränsa biltrafiken. Det finns stor risk för att bostäder byggs på platser som negativt kan påverka hälsan hos de som bor där.

Barn och äldre är särskilt känsliga grupper för trafikens omgivningspåverkan, vilket är viktigt att beakta i kommande planering för all bebyggelse, men framför allt lokalisering av skolor, förskolor, rekreationsytor och bostäder för äldre. Det uppmärksammas i planen att barns utomhusmiljö med hänsyn till luft och buller särskilt ska beaktas, men den vaga formuleringen kan göra att frågan förbises i efterkommande planering.

Planen lyfter i löptexten både ekonomiska styrmedel och hastighetsbegränsning som möjliga verktyg för att förbättra ljudkvaliteten i staden. Ingen av dessa åtgärder regleras dock av en översiktsplan.

Sammantaget finns det risk för att planförslagets ger negativa konsekvenser genom att ljud- och luftmiljön i tillkommande bebyggelser i utsatta lägen negativt påverkar människors hälsa. Hur stora dessa problem blir avgörs av hur ny bebyggelse utformas och förläggs. Kommande planering behöver uppmärksamma hälsokonsekvenser tidigt och låta god inomhus- och utomhusmiljö vara vägledande krav i stadsbyggandet.

Planförslagets innehåll: rekreation

I beskrivningen av målet En sammanhängande stad beskrivs behovet av att vidareutveckla det sammanhängande park-, promenad- och cykelvägnätet – en viktig rekreativ tillgång för de som bor i staden. Rekreation i övrigt diskuteras framför allt i planens två avsnitt Grön och vattennära stad och Kulturliv, idrott och rekreation. Planen menar att det är viktigt att den gröna och blå strukturen fungerar som en stomme tidigt i planeringsprocessen och att tillkommande miljöer också kompletteras med gröna rekreationsytor med aktiviteter som tilltalar flera målgrupper. Planen refererar till stadens parkriktlinjer, ett Grönare Stockholm, som bland annat ska vara vägledande för att möta stockholmarnas behov av rekreation.

Planförslagets konsekvenser för hälsa (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, vilket ställer krav på generösa ytor och skötsel för att motverka trängsel och slitage.

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 i 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 grönska 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.

Planens innehåll: risk för olyckor med farligt gods

Riskkällor i stadsmiljön diskuteras framför allt i planens avsnitt Klimat, miljö, hälsa och säkerhet. För risker kopplade till transporter av farligt gods menar planförslaget att det är nödvändigt med en avvägning av rimligt skydd mot olycksrisker med hänsyn till andra mål för en lämplig och hållbar samhällsutveckling. Detta kan tolkas som 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.

Staden föreslår förändringar i det rekommenderade vägnätet för transporter av farligt gods efter att bland annat Förbifart Stockholm respektive Tvärförbindelse Södertörn är färdigställda. Målpunkter för transporter av farligt gods bör i första hand samlokaliseras till de utpekade verksamhetsområden (se avsnitt Näringsliv och kompetensförsörjning) som ligger i direkt anslutning till primära transportleder av farligt gods alternativt längs dessa transportleder.

Planens konsekvenser: risk för olyckor med farligt gods

Kraven på skyddsavstånd för bebyggelse i anslutning till farligt godsleder är en faktor som i dagsläget begränsar möjligheterna till förtätning. Transporter av farligt gods är till stor del en regional fråga som kräver regional samverkan, vilket planen också uppmärksammar. 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, vilket kan få 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 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.

6.2 Fungerande vardagsliv



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".

Vad som krävs för ett fungerande vardagsliv ser olika ut för olika grupper i samhället i och med olikheter i livssituation och behov. Planens konsekvenser för ett fungerande vardagsliv diskuteras därför utifrån olika gruppers perspektiv. 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).

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 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

Planens innehåll: jämställdhet

Planen behandlar jämställdhet i avsnittet En socialt sammanhållen stad, under rubriken ”trygg och jämställd stadsmiljö”. Jämställdhetsperspektivet beskrivs där i första hand som en fråga om trygghet. 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.

Planen analyserar inte hur kvinnor och män gynnas av olika investeringar i transportinfrastruktur eller andra offentliga investeringar, men konstaterar att det finns skillnader i mäns och kvinnors resebeteende.

Konsekvenser för jämställdhet

Kvinnor upplever otrygghet i den offentliga miljön i större utsträckning än män, samtidigt är det män som i större utsträckning än kvinnor utsätts för våld i den offentliga miljön (våld mellan obekanta). 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 relaterar till buller och störningar nattetid.

Sammantaget bedöms planförslagets inriktningar och förhållningssätt 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. Kommande planering behöver fortsatt betona jämställdhetsperspektivet, i synnerhet vad gäller fördelningseffekterna av investeringar av infrastruktur och förbättrade transporter.

Planförslagets innehåll:

olika socioekonomiska grupper

Socioekonomiska grupper diskuteras framför allt i avsnitten En sammanhängande stad och Bostadsförsörjning. Planen tar ställning för ökad jämlikhet och menar att stadsbyggandet har potential att jämna ut befintliga ojämlikheter i fråga om tillgång till stadens resurser. Samtidigt konstateras det att stadens planering inte har rådigheter över alla de faktorer som styr bostadsbyggandet och att det är ett allvarligt problem att socioekonomiskt svaga grupper drabbas mest av bostadsbrist och höga priser på bostadsmarknaden. I planeringsinriktningarna i avsnittet Bostadsförsörjning framgår det att staden ska verka för att tillgodose ett varierat utbud av bostäder, utifrån hustyp, pris och upplåtelseform.

Planförslagets 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 ojämnt 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 åren⁵.

Tillgången på boende med låga kostnader bedöms vara den viktigaste strategiska frågan för att säkerställa att alla stadens invånare får tillgång till bostad – en förutsättning för en fungerande vardag. Planförslaget betonar att blandningen av hustyper 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. Problemet med höga priser för nyproduktion uppmärksammas i planen, men det saknas tydliga planeringsinriktningar i fråga om hur staden ska prioritera i kommande planeringsskeden för att främja socioekonomiskt svaga grupper vid nyproduktion. 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 dock 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. I planen framgår att staden har tagit fram en metod för socialt värdeskapande analyser, vilket bedöms positivt i fråga om att skapa förutsättningar för att lyfta sociala perspektiv tidigt i planeringen.

Sammantaget bedöms planförslaget medföra både positiva och negativa konsekvenser för olika socio-ekonomiska grupper i staden, i termer av fungerande vardag.

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) undan för 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. Detta är i sig inte en planfråga men bör uppmärksammas i kommande arbete med områdesutveckling.

Planförslagets innehåll: barns vardag

Gruppen barn synliggörs i flera av planens kapitel, dock främst i avsnittet En socialt sammanhållen stad. Där framgår det att planeringen behöver ta hänsyn till och prioritera barnens behov tidigt i planeringen vid avvägningen mellan olika intressen. Det innebär bland annat att mark för skolor reserveras och att möjligheten till kvalitativa utemiljöer för förskolor beaktas. Gruppen barn diskuteras också i en socioekonomisk kontext och planen tar ställning för att barns behov ska beaktas i utformandet av offentliga miljöer.

Planförslagets konsekvenser för barn

Planförslaget betonar att stadsplaneringen behöver ta hänsyn till barns behov tidigt i planeringen. Integrerad barnkonsekvensanalys nämns som en metod för att säkerställa att barn och ungas behov prioriteras och lyfts fram i planeringen.

Det betonas att utvecklade arbetssätt och verktyg för att omhänderta barnperspektivet och social hållbarhet är viktiga delar i områdesplaneringen. Där bör riktlinjer ges 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.

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskeden, 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 förskolor och skolors närområden liksom att vägen dit skall

⁵ Skillnadernas Stockholm, 2015, Stockholms stad

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 mentala 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 att i första hand undvika och i andra hand kompensera förluster av miljöer som används av barn och unga.

Den generella bedömningen är att planförslaget lyfter barnperspektivet men att det krävs tydligare vägledning för att den kommande planeringen ska kunna bidra till att skapa hälsosamma och trygga vistelsemiljöer för barn och unga.

Planförslagets innehåll: äldres vardag

Gruppen äldre diskuteras i planens avsnitt En socialt sammanhållen stad där planen har ett tydligt fokus mot att offentliga miljöer ska utformas med god tillgänglighet för äldre och att äldres behov av att kunna delta i all form av stadsliv och rekreation ska tillgodoses. I avsnittet Bostadsförsörjning diskuteras den ökande äldre befolkningen och behovet av att få flyttkedjor att fungera, så att äldre kan flytta till mindre och billigare bostäder.

Planförslagets konsekvenser för äldre

När bostäder och infrastruktur tillkommer i hela staden kommer störningar att uppstå i samband med byggskedet, vilka kan pågå 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. Detta perspektiv lyfts inte fram i planen.

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. Detta uppmärksammas i planen och sammantaget bedöms planen bidra till att äldreperspektivet beaktas i kommande planeringsskeden.

6.3 Social sammanhållning



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".

Planförslagets innehåll

Översiktsplanens sociala ambitioner kommer i första hand till uttryck i stadsbyggnadsmålen 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 utvecklas ur ett "socialt hållbart perspektiv" med jämlik tillgång till stadskvaliteter. Ett genomgående tema i utbyggnadsstrategin är att mark ska utnyttjas mer effektivt, i syfte att skapa en tät och sammanhängande stad.

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"

Svenska framtidsutmaningar - Slutrapport från regeringens framtidskommission. Ds 2013:19. Stockholm: Regeringskansliet, statsrådsberedningen

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 överbryggas och mellanrum som skiljer stadsdelar från varandra fylls ut genom kompletterande bebyggelse. Tio s.k. strategiska samband pekas ut som prioriterade i arbetet med att skapa ett sammanhängande Stockholm. Sambanden har valts bl.a. utifrån att de är viktiga att stärka ur ett socialt hållbarhetsperspektiv.

Flera av stadens vägar och trafikleder identifieras som platser med stadsutvecklingspotential som på sikt kan omvandlas från renodlade trafikrum till urbana stråk med omgivande bebyggelse.

Planens konsekvenser för social sammanhållning

Kommunal planering i sig skapar inte 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. Valdel-

tagandet 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.

Det är därför positivt att en socialt sammanhållen stad lyfts fram som ett allmänt intresse med specifika planeringsinriktningar. Detta ger goda förutsättningar för att frågorna kommer att hållas aktuella och ges stort utrymme i kommande planering och byggande.

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 för att uppnå en rättvisare fördelning av stadens investeringar samt en jämlikare tillgång till stadens resurser.

När satsningar i de geografiska fokusområdena samordnas med utbyggnad av kollektivtrafik, och förbättrade förutsättningar för gång och cykel kan konsekvenserna av utbyggnadsstrategin bli många och positiva.

Om satsningarna resulterar i att arbetsgivare i ökande utsträckning vill etablera sig i dessa områden kan detta innebära att fler människor får ökad närhet till en lokal arbetsmarknad. Förutsättningarna för ökad näringslivsnärvaro är större i Kista, där det redan finns en stor mängd arbetsplatser, än i de andra tre områdena.

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 grupper behov representeras i stadsbyggandet, vilket planen uppmärksammar.

Omvandlingen av vägar till levande stadsgator och stora trafikleder till urbana stråk 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 gaturummet utformas för att vistas i, till skillnad från att enbart färdas genom kan de offentliga rummen i större utsträckning komma att upplevas som kvalitativa stadsmiljöer, vilket är positivt.

Sammanfattningsvis är planens bidrag till social sammanhållning svårt att bedöma. Det finns mycket goda ambitioner i planförslaget men planeringsinriktningarna är för få och för vaga för att tydliga konsekvenser – såväl positiva som negativa – ska kunna identifieras. Att staden lyft social sammanhållning som ett allmänt intresse ger dock en bra bas att stå på i kommande planering och byggande.

I det här kapitlet redovisas vilka miljökonsekvenser planförslaget kan ge. Bedömningen görs utifrån sex perspektiv: naturmiljö, vatten, kulturmiljö, markanvändning och hushållning, klimatpåverkan samt risker och störningar. Bedömningarna görs i första hand mot miljökvalitetsmål och miljökvalitetsnormer.

7. Konsekvenser för miljön

7.1 Naturmiljö och ekosystemtjänster



Bedömningen här görs i första hand mot de nationella miljömålen Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö. Även delar av Sveriges friluftsmål samt miljömålen Levande skogar och Ett rikt odlingslandskap har bäring på planen.

Av FN:s Globala mål för hållbar utveckling (Agenda 2030) är mål nr 15 för Ekosystem och biologisk mångfald relevant för bedömningen.

Planförslagets innehåll

Planförslaget har höga ambitioner att värna och utveckla stadens naturmiljö, den grönbå strukturen, och där till kopplade ekosystemtjänster i samspel med bebyggelse. Planen uppmärksammar och integrerar frågor kring landskap, ekologiska samband, och naturmiljövården 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 och tillgång till urbana ekosystemtjänster ska stärkas och integreras i stadsbyggandet. Fyra nya naturreservat utreds för närvarande: Kyrkhamn, Årstaskogen-Årsta holmar, Hagsätraskogen och Rågsveds friområde.

Planens konsekvenser

Planens samlade negativa konsekvenser för naturmiljön bedöms bli begränsade, men kan på enskilda platser bli betydande. 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. Stadens parkriktlinjer Grönare Stockholm kan starkt bidra till detta. 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 omkringliggande 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.

Planförslagets 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 förändringsstrycket 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.

7.2 Vatten



Bedömningen här görs mot de nationella miljömålen *Levande sjöar och vattendrag* och *God bebyggd miljö*, samt mot miljökvalitetsnormer för yt- och grundvatten. Andra relevanta mål är Grundvatten av god kvalitet och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*

Rent vatten och sanitet är ett av FN:s Agenda 2030 globala mål för hållbar utveckling, som syftar till att säkerställa en hållbar vatten- och sanitetsförvaltning som alla har tillgång till. *Målet Hav och marina resurser* är inriktat på att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling.

Planförslagets innehåll

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. Flertalet av Stockholms sjöar, vattendrag och kustvatten är klassade som vattenförekomster och ska till år 2021 eller senast år 2027 uppnå miljökvalitetsnormerna god ekologisk status och god kemisk ytvattenstatus. Bara en fjärdedel av stadens 23 vattenförekomster uppnår idag god ekologisk status. De största problemen orsakas av övergödning, miljögifter och fysiska förändringar.

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.

Klimatförändringarna medför en ökad risk för översvämning. Enligt SMHI:s regionala klimatanalys för Stockholms län från 2015 bedöms såväl årsnederbörden som maximala dygnsnederbörden öka med 20 till 30 procent till år 2100. De extrema skyfallen blir också vanligare. Även havsnivån kommer att stiga på lång sikt. I planförslaget nämns att grundprincipen för att bygga vattennära ”bör vara att ingen ny bebyggelse ska planeras i områden med risk för översvämning”. Lösningar till översvämningsproblematiken ses vara den nya Slussen, framtida utbyggandet av dagvattensystem, fler mångfunktionella infiltreringsytor, byggandet på lämpligt nivå alternativt höjning av markytor för bebyggelsen, samt utformning av bebyggelse med skyddsåtgärder. 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 läckage från ledningssystem samt andra förorenande verksamheter och bräddning av avloppsvatten. En klimatanpassad och hållbar dagvattenhantering ska byggas ut i nya stadsdelar i enlighet med stadens dagvattenstrategi. Stadens dagvattenstrategi betonar nyttan med mångfunktionella ytor som tar hand om dagvatten och skapar mervärden i stadsmiljön.

Planförslagets konsekvenser

Den kraftiga befolkningstillväxten till 2040 kommer att sätta stadens vattenförsörjning, avloppsrening och dagvattenhantering under ytterligare tryck. Klimatförändringen kommer troligen att förstärka dessa problem. 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 lokala åtgärdsprogram för vatten ska beaktas i stadsutveckling.

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.

7.3 Kulturmiljö



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.

Miljömålet God bebyggd miljö säger att städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas tillvara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt för att främja en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser.

Hållbara städer och samhällen är ett av FN:s Agenda 2030 globala mål för hållbar utveckling. Målet säger att städer och bosättningar ska vara inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara. Ett delmål är att stärka insatserna för att skydda och trygga världens kultur- och naturarv.

Planens innehåll

Stadsbyggnadsmålet *God offentlig miljö* säger att stadsbyggandet genom att ta tillvara stadsdelarnas olikheter och förstärka uppskattade karaktärsdrag och kulturmiljöer kan bidra till att skapa ett sammantaget rikare och mer dynamiskt Stockholm. Samtidigt kan det lokalt bidra till en känsla av tillhörighet och kontinuitet.

I avsnittet Kulturmiljö i en växande stad konstateras att en stor del av Stockholms attraktionskraft ligger i mötet mellan stadens historia och människorna som ger staden liv idag. Stockholm ska även i framtiden vara igenkännbart och ha kvar grundläggande kvaliteter – utveckling ska kombineras med ett bevarande av kulturhistoriska värden. Dessa värden ska fortlöpande identifieras, värdas och utvecklas.

De fem planeringsinriktningarna fastställer tydligt att stadsutvecklingen ska präglas av ett kunskapsbaserat förhållningssätt till stadslandskapet och stadens bebyggelsekaraktärer. Kulturmiljöns värden ska fortlöpande identifieras, tas om hand och utvecklas. Förändringar i befintliga miljöer ska göras med omsorg och föregås av gedigna analyser. Bebyggelse som är kulturhistoriskt värdefull och har betydelse för stads- och landskapsbildningen ska ses som en resurs i stadsutvecklingen.

Staden ska i sin roll som fastighetsägare agera som en förebild i vård och förvaltning av stadens byggnader.

Stadens syn på hur riksintressen enligt miljöbalken ska tillgodoses i kommande planering och byggande redovisas i en separat bilaga.

Konsekvenser för kulturmiljön

Sammantaget präglas planen av en utvecklad och ambitiös syn på hur kulturmiljövärden ska hanteras i kommande planering och byggande. I skapandet av täta stadsmiljöer finns dock särskilda utmaningar när det gäller att värna, förvalta och utveckla kulturmiljövärden. Det kan t.ex. handla om att även i framtiden göra det möjligt att utläsa historien i landskapet, att värna bebyggelse med särskilda kulturhistoriska värden och att behålla stadsplanekvaliteter där bebyggelsen samspelar med naturen när områden ska förtätas. Detta samspel förekommer även i områden från efterkrigstiden. Utmaningarna förstärks i en situation där stora områden och kompletteringar ska planeras och byggas på mycket kort tid.

Planens konsekvenser uppstår genom att problembeskrivningar och förslag på inriktningar ger avtryck i

efterföljande byggande och planering. Konsekvenserna uppstår därför lika mycket av det som inte står i texten som av det som står; om det saknas ställningstaganden eller utpekade prioriteringar i planen kan frågan betraktas som underordnad i kommande planering.

Stadsbyggnadsmålen och avsnittet *Kulturmiljö* i en växande stad hänger samman. I målen nämns att kulturmiljön ska förstärkas samt att det handlar om karaktärsdrag och kulturmiljö som är uppskattad. I kulturmiljöavsnittet beskrivs sedan hur den ska ses: som en resurs i en växande stad. Det finns dock en risk för att målen i första hand tolkas som ett stadsbyggande med estetiska, funktionella och sociala förtecken. Historiskt tidsdjup och bevarande av befintliga kulturhistoriska värden poängteras inte lika starkt.

Planförslagets övergripande strategi för att hantera tillväxten är att i första hand komplettera existerande bebyggelseområden. Förtätningen kan dock få konsekvenser för kulturmiljön då ursprungliga stadsplanekvaliteter med bebyggelse i samspel med natur försvinner. Det är positivt att planen slår fast att förändring, förnyelse och förtätning ska göras utifrån kunskap om stadens stadsbyggnadskaraktärer. Konstaterandet att stadsbyggandet kräver kunskap om såväl kulturhistoriska som estetiska och sociala aspekter är bra, men konkretiseras inte i planeringsinriktningarna.

Med planförslagets stora fokus på nybyggnation finns det risk för att man missar potentialen i återanvändning och integration, till exempel av industribebyggelse, där den ursprungliga användningen inte finns kvar.

Helheter i kulturmiljöer och grönområden i värdefulla stadsplaner från efterkrigstiden kan påverkas negativt vid förtätning. Dessa inkluderar även ett stort antal fornlämningar, vilket ofta är en förklaring till att marken inte bebyggts tidigare. Avsnittet *Kulturmiljö* i en växande stad saknar skarpa skrivningar om fornlämningar och hur de ska hanteras i planeringen.

I staden finns idag ett stort antal "grönvärderade", kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Många av dessa byggnader ligger i ytterstaden, i områden som planen generellt beskriver som i behov av kompletteringar eller som platser där stora tillskott av bebyggelse relativt enkelt kan ske. Utifrån nuvarande skrivningar i planen finns det risk för att de särskilt värdefulla byggnaderna i ytterstaden inte ges tillräcklig uppmärksamhet och att de värden de representerar skadas.

Riksintressebilagan ger sammantaget en bra grund för fortsatt planeringsarbete. I delar saknas dock fördjupade historiska perspektiv på stadsbyggnadsideal genom tiderna. Riksintressebilagan presenterar vidare en tämligen förenklad och konfliktfri version av Stockholms historia. Konsekvensen för den som läser är att samtiden får bilda filter i uppfattningen av staden. Kulturvärde inbegriper även "svår" historia och kultur samt motsättningar i samhällsutvecklingen.

Planen betonar att den bebyggelse som finns behöver anpassas till "vår tids behov". Konsekvenser av detta kan vara att bebyggelse byggs om och kulturhistoriska värden försvinner, hyrorna ökar och de sociala värden som i det bredare begreppet kulturvärden går förlorade. Vår tids behov är förstås tillgänglighet, säkerhet, god arbetsmiljö, låg energianvändning osv. Men det finns risk att behov av att kunna bo kvar eller fortsätta verka i bebyggelse med stora kulturvärden påverkas på grund av uppfattningar om vad "vår tids" behov är. Det finns ett stort behov av poetiska och konstnärliga upplevelser, känsla av tillhörighet och autentiska livsmiljöer som behöver lyftas fram – kulturvärden som är svåra, men inte omöjliga, att mäta. Kommande planering i Stockholm behöver mer kritiskt ifrågasätta vilka behov som får styra planering, och vilka konsekvenser detta ger.

Stadens kulturhistoriska värden ses i dag som en stor resurs, både för medborgare i staden och för besöksnäringen. Kulturvärden är förstås inte enbart en resurs, attraktivitet, stadskvalitet eller välgestaltade miljöer, utan är framför allt knuten till identitet och människors liv; Stockholms själ. Denna själ ska inte tas för given, utan arbetet med att ta bevara, använda och utveckla kulturmiljön behöver genomsyra all fysisk planering. Detta uppmärksammas i avsnittet om kulturmiljö i planen och finns uttryckt i planeringsinriktningarna. Svaret för kulturmiljön delas av alla – och är således inte en fråga enbart för myndigheter eller andra experter. Potentialen finns i det som uppstår när medborgarna och besökarna "gör" staden vilket ska uppmärksammas i planeringen.

Sammantaget bedöms planen kunna bidra till att mål för kulturvärden uppnås. För att riskerna för negativa konsekvenser ska kunna begränsas kommer ett aktivt arbete med att förankra planeringsinriktningarna som beskrivs i avsnittet om kulturmiljö att behövas, liksom nödvändiga underlag i form av integrerade platsanalyser, klassificeringsarbete och Stockholms reviderade byggnadsordning.

7.4 Markanvändning och hushållning med resurser



Bedömningen här görs mot miljöbalkens hushållningsbestämmelser⁶ 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.

Planförslagets innehåll

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 ska moderniseras 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.

Terminalområdena i Västberga-Årsta och Lunda värnas i sin nuvarande funktion, i enlighet med stadens riktlinjer för företagsområden. Planförslaget saknar dock resonemang om 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.

Planens konsekvenser

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. Bortsett insatser för att uppmuntra en övergång till cykel- och gång- samt kollektivtrafik saknar planen 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, internationell 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 planering och kopplas till stadens parallella ambitioner för minskad miljöpåverkan. Den fysiska planeringen skulle då tydligare kunna ses som en av flera komponenter som kan bidra till att hushållning, resurseffektivitet och minskad miljöpåverkan från konsumtion uppnås.

⁶ Miljöbalk (1998:808) 3 kap 1 §: Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

7.5 Klimatpåverkan



Bedömningen här görs mot miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan samt stadens egna mål för klimatarbetet, i första hand Strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040⁷

Planens innehåll

Stockholm har länge arbetat med att minska klimatutsläppen i staden. Stadens ambition är i den nya strategin att vara fossilbränslefri till år 2040 och sänka koldioxidutsläppen till 2,3 ton per invånare till år 2020. Från 2021 ska alla nya byggnader vara "nära-noll-energi-byggnader". 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 mål att skapa en "klimatsmart" stad innebär att stadsstrukturen behöver utvecklas så att hållbart resande gynnas resursförbrukningen minskar. De förhållningssätt som är integrerade i texten 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.
- Ökad lokal produktion av förnybar energi.
- Tillräcklig tillgång till förnybara drivmedel.

Under planens mål att vara en klimatsmart och tålig stad påpekas behovet för att använda byggmaterial "med så låg miljöpåverkan som möjligt". Detta preciseras närmare i planen i relation till transporter av byggmaterial, dock inte t.ex. med hänsyn till materialets framställning eller läckage.

Specifika planeringsinriktningar för minskad klimatpåverkan saknas, och avsnittet om klimat, miljö, hälsa och säkerhet saknar helt skrivningar om stadens och invånarnas bidrag till klimatförändringarna. Istället hänvisas till Strategi för ett Fossilbränslefritt Stockholm 2040.

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 inte bara för stadsmiljökvaliteten 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 klimatpåverkande utsläpp som uppstår i byggskedet är betydande. De uppstår i framställningen av material och från transporter och arbetsmaskiner. Nya projekt bör utvärderas med hänsyn tagen till detta.

De planeringsinriktningar som behandlar de tekniska systemen syftar till att öka storskalighet och effektivitet. 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. Frågan om hur vissa energiformer (t.ex. biogas) bäst används för att skapa största möjliga samhällsnytta behöver belysas ytterligare.

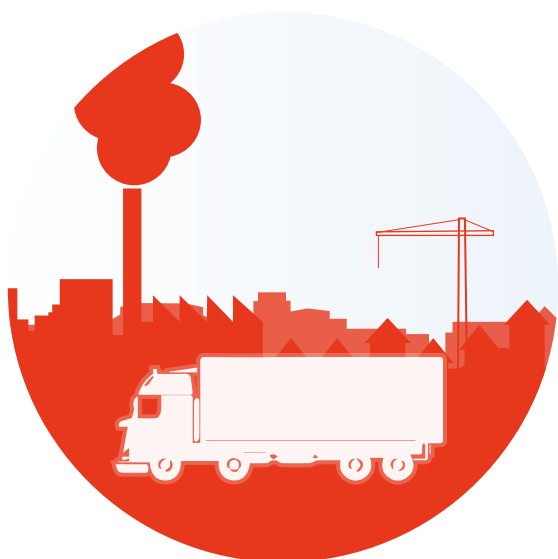
⁷ Strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040 – fastställd december 2016.

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. Stadens kommande arbete behöver skapa strategier 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 inte ligger i linje med stadens vad gäller t.ex. bilens roll i transportsystemet, 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.

7.6 Risker och störningar



De hälsorisker som är förenade med transporter av farligt gods beskrivs och bedöms i avsnitt 5.1 ovan.

Bedömningen görs mot regeringens ställningstagande i Kontrollstation för de *klimat- och energipolitiska målen till 2020 samt klimatanpassning (Skr 2015/16:87)*: "För att bygga ett klimatsäkert och hållbart samhälle behöver kommuner och andra aktörer säkerställa att förebyggande åtgärder vidtas för att begränsa konsekvenserna av de mer intensiva och frekventa väderhändelser som vi står inför. Det innebär bl.a. att fysisk planering och byggande, arbete med olycks- och krisberedskap samt hantering av allvarliga störningar bör ses i ett helhetsperspektiv."

För övriga risker och störningar görs bedömningen mot de nationella målen för krisberedskap:

att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet, och

att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

Planens innehåll: risker

Planen betonar att den fysiska planeringen tar hänsyn till kända risker och sårbarheter. Risk- och säkerhetsfrågor ska identifieras och analyseras i ett tidigt skede av planeringen.

De risker som planen belyser och hanterar är i första hand kopplade till farligt gods och andra riskkällor, samt till klimatförändringen. Det konstateras också att de tekniska försörjningssystemen är tekniskt komplexa och många funktioner är beroende av varandra, vilket kan utgöra en risk om en oväntad händelse eller störning slår ut någon del.

För farligt gods säger planen att ny bebyggelse i anslutning till vägar, järnvägar och industrier där farligt gods hanteras ska utformas efter platsspecifika analyser och åtgärder.

Planen hanterar 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.

Planens konsekvenser: risker

Sammantaget bedöms planförslaget ha lyft vikten av riskhantering och klimatanpassning tillfredsställande och på ett sätt så att det ger genomslag i den kommande planeringen. Detta minskar risken för negativa konsekvenser för miljön, för individers hälsa och för samhällets funktion.

Utifrån de osäkerheter som är förknippade med hur klimatiförändringen kommer att påverka 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. Det bör betonas att även dagens klimat innebär risker, vilka samhället i många fall inte är anpassat efter. Det är därför positivt att planen så tydligt lyfter behovet av att ”skyfallssäkra” staden redan idag.

För att minska klimatrisker ytterligare framöver bör stadens arbete vidgas till att också inkludera medborgarnas förmåga och beredskap att hantera störningar i sin vardag.

Planförslaget lyfter i stadsbyggnadsmålet 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 näringsliv i och med den minskade risken för stora kostnader som störningar i regel medför.

I det här kapitlet redovisas planens ekonomiska konsekvenser.

8. Ekonomiska konsekvenser

8.1 Konsekvenser för företagen och näringslivet



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 regeringens mål för näringspolitiken, vilket är att "stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag."

Relevanta mål i Agenda 2030: Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt (nr 8), Hållbar industri, innovationer och infrastruktur (nr 9), Hållbara städer och samhällen (nr 11), Hållbar konsumtion och produktion (nr 12).

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. För högspecialiserad arbetskraft 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 företagens behov och prioriteringar. Planeringsinriktningar finns 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 funktionssätt i stort. Däremot har staden betydande rådighet när det kommer till nybyggnation. Här har staden goda möjligheter att premiера 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 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 sina verksamhetsområden. 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. Planförslagets 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 kvaliteter utgöra den huvudsakliga attraktionen för kompetent arbetskraft krävs att det också finns tillgängliga bostäder i områden med dessa kvaliteter.

8.2 Samhällsekonomiska konsekvenser



Planens innehåll

Näringslivet i Stockholm präglas av de kunskapsintensiva och högproduktivtjänstenäringarna, 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.

Staden har igenom sitt stora markinnehav monopol på markanvisningar.

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 tillgången på byggbar mark. 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 skatteklir. Sammantaget har de ekonomiska styrmedlen goda möjligheter att skapa stora samhällsekonomiska nyttor.

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 trångbodda, samtidigt som stora lägenheter och småhus bebos av långt färre personer än de är byggda för. Detta kan delvis motverkas genom att bostäder i flerfamiljshus 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. Stora samhällsekonomiska vinster skulle kunna göras på detta sätt. Detta ska samtidigt vägas mot behovet och viljan att lägga resurser på åtgärder riktade direkt mot ekonomiskt resurssvaga grupper.

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.

Åtgärder för att förebygga risker och negativa effekter av klimatförändringen är kostsamma, men de samhällsekonomiska kostnaderna av otillräcklig klimatanpassning kan bli betydande. Etablerade utvärderingsmetoder saknas. I väntan på sådana metoder bör staden säkerställa att man tillämpar ett så transparent arbetssätt som möjligt när kostnader och nyttor med klimatanpassningsåtgärder beräknas.

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.

8.3 Effekter på offentlig ekonomi och 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. En kraftig växande besöksnäring och handel gynnar tillväxt, integration och motverkar arbetslöshet, särskilt bland unga. 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 omfördelnings-systemet.

Översiktsplanen ger viss ledning om hur stadens utgifter kan komma att förändras över tid. Planeringsinriktningar som påverkar stadens utgifter är bland annat att ett högt och kontinuerligt bostadsbyggande ska möjliggöras och att åtgärder ska vidtas som behövs för att ingångna överenskommelser med staten om bostäder och infrastruktur 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.

Ökad konkurrens bland aktörerna på bostadsmarknaden ses som möjlighet för att minska byggkostnaderna.

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 produktivitetvinster 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 högre prissättning av kommunala parkeringar och flexibla parkeringsnormer i nybyggnation kan förutom att öka intäkter också leda till att transportsystemets utrymmesbehov minskar vilket i förlängningen frigör mark som kan användas till annat. Det finns dock restriktioner på hur parkeringsavgifter får tas ut.

De omfattande investeringar i transportsystemet som ska genomföras enligt 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen 2017 kommer att innebära stora utgifter från staden. 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.



I det här kapitlet förs resonemang om hur planens genomförande och de krav som ställs på staden och andra aktörer för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås.

9. Planens genomförbarhet

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 i 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.

9.1 Rådighet och påverkansförmåga

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 resurstarka kommunala bolag, och stadens ekonomi 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.

9.2 Beroende av andra aktörers investeringar och prioriteringar

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 Sverigeförhandlingen genomförs; att förutsättningar för en jämnare fördelning av arbetsplatser i staden ska skapas genom större satsningar i stadens södra delar; samt ambitionen att genom tätare stadsbygd öka inslaget av lokal service i stadsdelarna.

Planen menar att dess tydliga mål ger förutsättningar för att arbeta med generella detaljplaner i större utsträckning än idag. Sådana planer kan präglas av större flexibilitet och mindre detaljstyrning av exempelvis gestaltning, och kan vara en lämplig arbetsform vid planering av stadsutvecklingsområden. Planen menar också att detaljplaner som föregår markanvisningar kan vara ett arbetssätt som skulle kunna effektivisera processerna i vissa projekt.

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 tjänstenäringar 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 åtgärder 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.

9.3 Beroende av ännu nya system- och tekniklösningar

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 stadsbyggnad.

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 lösning-

ar. 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 transporterens 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 förs resonemang om hur planens genomförande och de krav som ställs på staden och andra aktörer för att stadsbyggnadsmålen ska kunna uppnås.

10. Uppföljning och styrning

Ett uppföljningsprogram bör upprättas och beslutas, inte minst eftersom många av de konsekvenser av planen 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, i första hand uppföljningen av budgeten och stadsledningskontorets "hållbarhetsrapport". Stadens budget bör kompletteras med ett separat kapitel ägnat åt planens genomförande. Där bör resultatet av uppföljningen löpande redovisas.



Bilaga A. Bedömningsmodell och bedömningsgrunder

Bedömningsmodell

Många av översiktsplanens konsekvenser för människa och miljö uppkommer bara indirekt av planen. Mot denna bakgrund delas analysen upp i en bedömning av den påverkan planförslaget har på rumsliga strukturer, följt av en bedömning av vilka konsekvenser detta har för de som bor och verkar i staden, för miljön och vilka ekonomiska konsekvenser den medför för kommunen och samhället. I bedömningen av konsekvenserna vägs även planförslagets fyra mål in där så är lämpligt.

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planprocessen. Arbetet har genomförts i tre steg. I steg 1 kartläggs vilka strukturella förutsättningar som översiktsplanen skapar för en långsiktigt hållbar utveckling för människor, miljö och verksamheter. Analysen inriktas på planens påverkan på fyra strukturer: transportinfrastruktur, bebyggelse, tekniska försörjningssystem och grönstruktur.

I steg 2 bedöms de konsekvenser översiktsplanen får. Konsekvenserna beror mycket på utvecklingen av stadens struktur men också på översiktsplanens övriga ställningstaganden, i första hand mål och planeringsinriktningar.

Konsekvenserna har delats upp i tre huvudsakliga kategorier:

1. Konsekvenser för de som bor och vistas i staden
 - Hälsa
 - Fungerande vardagsliv
 - Social sammanhållning
2. Konsekvenser för miljön
 - Naturmiljö och ekosystemtjänster
 - Kulturmiljö
 - Vatten
 - Markanvändning och hushållning med resurser
 - Klimatpåverkan
 - Risker och störningar
3. Ekonomiska konsekvenser
 - Företag och näringsliv
 - Samhällsekonomi
 - Kommunalekonomi

I steg 3 identifieras möjligheter och svårigheter som är förknippade med planens genomförande. Vad krävs för att stadsbyggnadsmål ska uppnås och de negativa konsekvenser som identifierats ska kunna undvikas? Arbetet avslutas med en samlad bedömning av översiktsplanens konsekvenser och dess bidrag till hållbar utveckling.

Bedömningsgrunder

Bedömningen av planförslagets miljökonsekvenser har gjorts inom ramen för de nationella målsättningar och prioriteringar som finns. Nedan beskrivs kortfattat de viktigaste av dessa.

FN:s globala mål för hållbar utveckling

FN:s nya globala mål för hållbar utveckling är en utveckling av millenniemålen och har gått från 8 (med målar 2015) till 17 stycken med det nya måläret 2030. Dessa mål sätter en ram för samhällsutvecklingen och svensk politik anpassas gradvis till detta ramverk. Målen är dock för allmänt formulerade för att i denna omgång av konsekvensbedömningen av Stockholms stads översiktsplan 2040 kunna fungera som ensamma bedömningsgrunder – de anger en ram inom vilken andra (svenska) målsättningar kan inordnas.

1. Utrota all form av fattigdom överallt
2. Utrota hunger, trygga tillgång till mat, säkra en förbättrad kosthållning och ett hållbart jordbruk
3. Se till att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för att människor i alla åldrar mår bra
4. Se till att alla får en bra utbildning och främja livslångt lärande för alla
5. Uppnå jämställdhet och stärka alla kvinnors och flickors egenmakt
6. Se till att alla har tillgång till vatten och sanitet och att dessa resurser förvaltas på ett hållbart sätt
7. Garantera tillgång till prisvärd, pålitlig, hållbar och modern energi för alla
8. Verka för en stadig och hållbar ekonomisk tillväxt för alla, full och produktiv sysselsättning och anständiga arbetsvillkor för alla
9. Bygga upp en tålig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering och främja innovation
10. Minska ojämlikheter inom och mellan länder
11. Se till att städer och bosättningar är inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara
12. Garantera hållbara konsumtions- och produktionsmönster
13. Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringen och dess konsekvenser
14. Bevara och nyttja haven och marina resurser på hållbart vis
15. Skydda, återställa och främja en hållbar användning av landekosystemen, säkerställa ett hållbart skogsbruk, bekämpa ökenspridningen och stoppa markförstörelsen och förlusten av biologisk mångfald

16. Främja fredliga och inkluderande samhällen för att skapa en hållbar utveckling, se till att alla har tillgång till rättslig prövning och bygga ändamålsenliga, ansvariga och inkluderande institutioner på alla nivåer
17. Stärka formerna för verkställandet av målen och återuppta det globala partnerskapet för hållbar utveckling

Miljöpolitik och miljökvalitetsmål

”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

– Riksdagens definition av generationsmålet.

Generationsmålet är ett inriktningsmål för miljöpolitiken. Målet ger vägledning om de värden som ska skyddas och den samhällsomställning som krävs för att nå önskad miljö kvalitet. För att nå målet krävs en ambitiös miljöpolitik i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Generationsmålet är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.

Det finns idag 16 nationella miljökvalitetsmål med preciseringar, samt 24 etappmål. Målen beskriver och preciserar det tillstånd i miljön som behövs för att samhället ska vara ekologiskt hållbart.

Arbete med miljökvalitetsmålen och etappmålen vilar på fem grundläggande värden, nämligen att ekologisk utveckling ska:

- främja människors hälsa
- värna den biologiska mångfalden
- ta till vara de kulturhistoriska värdena
- bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga
- trygga en god hushållning med naturresurserna

Av de 16 nationella miljökvalitetsmålen har tolv bedömts vara relevanta med avseende på Stockholms stads översiktsplan genomförande. De mål som bedömts kunna påverkas av ett genomförande av planförslaget är följande:

Mål 1: Begränsad klimatpåverkan

Mål 2: Frisk luft

Mål 3: Bara naturlig försurning

Mål 4: Giftfri miljö

Mål 7: Ingen övergödning

Mål 8: Levande sjöar och vattendrag
Mål 9: Grundvatten av god kvalitet
Mål 10: Hav i balans samt levande kust och skärgård
Mål 11: Myllrande våtmarker
Mål 12: Levande skogar
Mål 13: Ett rikt odlingslandskap
Mål 15: God bebyggd miljö
Mål 16: Ett rikt växt- och djurliv

I många fall är planförslaget så övergripande till sin karaktär så att ingen meningsfull analys kan göras av dess bidrag till att de nationella målen nås. I dessa fall fungerar relevanta miljömål mer som en ram inom vilken övergripande resonemang kan föras.

Målen 6 (Säker strålmiljö), 14 (Storslagen fjällmiljö), och 15 (Skyddande ozonskikt) bedöms inte påverkas av översiktsplanen.

Riksintressen

Att ett område är av riksintresse betyder att det är skyddsvärt ur ett nationellt perspektiv därför att det inrymmer nyttigheter eller besitter värdefulla egenskaper. Riksintresset betyder i sig inte att området eller miljön inom området automatiskt har ett lagligt skydd.

Hanteringen av riksintressen för natur- och kulturmiljövård regleras i 3 kap. 6§ miljöbalken som säger att områdena ska skyddas mot ingrepp eller åtgärder som kan innebära "påtaglig skada" på riksintresset. Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken är områden som beslutats av riksdagen och anges direkt i lagtexten. Det gäller ett antal geografiskt avgränsade områden med syfte att skydda områdena mot exploatering.

Bestämmelserna innebär dock inte någon restriktion för utvecklingen av tätorter och det lokala näringslivet.

3 kap. 8§ miljöbalken behandlar områden som är särskilt lämpade för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering. Dessa områden ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.

3 kap. 9§ miljöbalken behandlar riksintressen för totalförsvaret.

Sveriges friluftsmål

Friluftslivet ger oss hälsa, naturförståelse och regional utveckling. Det är utgångspunkten för de tio målen för friluftslivspolitik:

- Tillgänglig natur för alla
- Starkt engagemang och samverkan för friluftslivet

- Allemansrätten
- Tillgång till natur för friluftsliv
- Attraktiv tätortsnära natur
- Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling
- Skyddade områden som resurs för friluftslivet
- Ett rikt friluftsliv i skolan
- God kunskap om friluftslivet
- Friluftsliv för god folkhälsa

Folkhälsomål

Riksdagen antog år 2003 elva nationella mål för folkhälsan (Propositionen 2002/03:35). Det övergripande målet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. De första sex målområdena handlar om förhållanden i samhället och vår omgivning som skapar våra livsvillkor. De sista fem målområdena rör levnadsvanor som individen själv påverkar mer direkt, men där strukturella faktorer ofta spelar en stor roll.

De nationella folkhälsomålen:

1. Delaktighet och inflytande i samhället
2. Ekonomisk och social trygghet
3. Trygga och goda uppväxtvillkor
4. Ökad hälsa i arbetslivet
5. Sunda och säkra miljöer och produkter
6. En mer hälsofrämjande hälso- och sjukvård
7. Gott skydd mot smittspridning
8. Trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa
9. Ökad fysisk aktivitet
10. Goda matvanor och säkra livsmedel
11. Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande

Bedömningen är Stockholms stads översiktsplan mål, åtgärder och förhållningssätt har direkt bäring på sex av folkhälsomålen: Delaktighet och inflytande i samhället, Ekonomisk och social trygghet, Trygga och goda uppväxtvillkor, Sunda och säkra miljöer och produkter, Gott skydd mot smittspridning samt Ökad fysisk aktivitet.

Barnperspektiv

Enligt FN:s barnkonvention ska barns bästa sättas i främsta rummet. Enligt konventionens fyra grundprinciper krävs att:

- Alla barn och ungdomar ska behandlas lika, ingen ska diskrimineras oavsett kön, etnicitet, handikapp, ålder eller dylikt.
- Barns bästa ska beaktas i alla åtgärder som rör dem

- Barns rätt till liv och utveckling till det yttersta av sin förmåga ska säkerställas
- Barn ska få komma till tals i alla frågor som rör dem

Konsekvensbedömningens analys av planförslagets konsekvenser för barn har utnyttjat barnkonventionen som ramverk.

Miljökvalitetsnormer

Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer (MKN) infördes i samband med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet inom ett geografiskt område. En miljökvalitetsnorm ska tas fram på vetenskapliga grunder och ange den lägsta godtagbara miljökvalitet, till exempel i form av halt av ett ämne, som människan och/eller miljön kan anses tåla. Det finns idag gränsvärdesnormer för utomhusluft och för fisk- och musselvatten, grund- och ytvatten. För omgivningsbuller finns en målsättningsnorm.

Annan hänsyn och riktvärden för översiktlig planering

Andra hänsyn och riktvärden som kan och bör hanteras i regional planering beskrivs nedan. Där så är lämpligt så har konsekvensbedömningen gjorts med dessa som referenspunkt.

Bedömningsgrunder för buller

Buller är, framförallt i större tätorter, ett stort folkhälsoproblem. I Sverige utgör trafiken den vanligaste orsaken till bullerstörningar.

För beskrivning av buller vars styrka är konstant i tiden används ofta ljudnivå i decibel med beteckningen dB(A). Detta störningsmått är enkelt att arbeta med och kan direkt mätas med ljudnivåmätare. I Sverige används två olika störningsmått för bland annat trafikbuller; ekvivalent respektive maximal ljudnivå. Med ekvivalent ljudnivå avses en form av medelljudnivå under en given tidsperiod. För trafikbuller är tidsperioden i de flesta fall ett dygn. Den maximala ljudnivån är den högsta förekommande ljudnivån, under exempelvis fordonspassage.

Enligt Boverkets Allmänna Råd 2008:1 Buller i planeringen bör samma krav kunna uppfyllas vid planering av nya bostäder som ovanstående riktvärden. I vissa fall kan det vara motiverat att göra avsteg från huvudregeln, till exempel i centrala delar av städer i större tätorter med bebyggelse av stadskaraktär. Vid dessa avsteg bör en tyst sida finnas, det vill säga en sida med en dygnsekvivalent ljudnivå som är lägre än 45 dB(A). Nivån är satt som fri-

fältsvärde (totalnivå). Det betyder att det är nivån på det sammanlagda ljudet från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri som inte får vara högre än den satta gränsen.

Riskhänsyn vid fysisk planering

Det finns ett antal rekommendationer för riskhantering i fysisk planering. Enligt plan- och bygglagen ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till boendes och övrigas hälsa. Sammanhållen bebyggelse ska utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst av olika olyckor och översiktsplaner ska redovisa riskfaktorer.

Dagvatten

Regler kring dagvattenhantering finns i miljöbalken, Boverkets byggregler samt i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Landskap

Den Europeiska landskapskonventionen syftar till att skapa en gemensam europeisk ram för arbetet med de europeiska landskap som är utsatta för ett förändringstryck. Konventionen gäller även för det så kallade vardagslandskapet, det vill säga områden som saknar speciella naturvärden, men som är viktiga som människors närmiljö och där det behövs riktlinjer för skydd, förvaltning och planering.

Landskapskonventionen trädde i kraft 1 maj 2011 i Sverige. Det är ingen enskild myndighet som har någon utpekad särställning eller ansvar för konventionen.

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 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 mottagande och introduktion för nyanlända
- En positiv utveckling i stadsdelar med utbredd 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

De nationella kulturpolitiska målen beslutades av riksdagen i december 2009. Målen ska styra den statliga kulturpolitiken men ska även kunna vägleda kulturpolitiken i kommuner och landsting.

Nationella kulturpolitiska mål: "Kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska präglade samhällets utveckling."

För att uppnå målen ska kulturpolitiken:

- främja allas möjlighet till kulturupplevelser, bildning och till att utveckla sina skapande förmågor,
- främja kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- främja ett levande kulturarv som bevaras, används och utvecklas,
- främja internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur.

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 näringspoli-

tiska 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 trafikmiljöer, ökar.
 - » Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.
- Precisering av hänsynsmålet:
 - » Antalet omkomna inom vägtransportområdet 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. Regelverk kring 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. Regionplaner anger grunddragen för användning av mark- och vattenområden, riktlinjer för lokalisering av bebyggelse samt är vägledande för kommunala beslut. **De ska därför alltid anses ha betydande miljöpåverkan.** Som en del av den miljöbedömning som görs 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 miljöpå-

verkan 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 innehåll i MKB i förhållande till dispositionen i denna rapport

Dispositionen av den samlade konsekvensbedömningen har fler avsnitt och delvis andra rubriker än konventionella MKB för planer och program. Detta är en direkt konsekvens av det bredare anslag som valts, och ambitionen att beskriva planförslagets samlade konsekvenser för miljön och alla de som bor och verkar i staden.

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 programets genomförande kan antas medföra. Den avgränsning som gjorts i arbetet med den samlade 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 programmens innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,	Kap. 4. Översiktsplanens syfte och innehåll
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,	Avsnitt 3.3 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. 7. Konsekvenser för miljön
5. en beskrivning av hur relevanta miljökvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,	Kap. 3. Utgångspunkter och metod samt Kap. 1. Samlad bedömning
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på...	
biologisk mångfald	Kap. 7.1 Naturmiljö
befolkning, människors hälsa	Kap. 6. Konsekvenser för de som bor och vistas i staden
djurliv, växtliv, mark, vatten, luft	Kap. 5. Påverkan strukturer och system samt Kap. 7. Konsekvenser för miljön
klimatfaktorer	Kap. 6. Konsekvenser för miljön
materiella tillgångar	Kap. 5. Påverkan strukturer och system samt Kap. 6. Konsekvenser för miljön
landskap	Kap. 5. Påverkan strukturer och system samt Kap. 7. Konsekvenser för miljön
bebyggelse	Kap. 5. Påverkan strukturer och system samt Kap. 7. Konsekvenser för miljön
for- och kulturlämningar och annat kulturarv...	Avsnitt 7.3 Kulturmiljö
(6. forts.) ... samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter	Kap. 1. Samlad bedömning

7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,	Kap. 9. Planens genomförbarhet
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. 3. 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	Kap. 10 Uppföljning
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9. Lag (2004:606).	Kap. 1. Samlad bedömning

WSP är ett globalt analys- och teknikföretag som erbjuder konsulttjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & Infrastruktur samt Miljö & Energi. Vi finns i 40 länder. I Sverige har vi omkring 3 700 medarbetare. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag.

WSP finns i 40 länder på över 500 kontor i Afrika, Asien, Europa, Nordamerika och Oceanien. Koncernen har 36 500 medarbetare i världen, i Sverige är vi omkring 3 700.

WSP Sverige AB
Arenavägen 7
121 88 Stockholm-Globen
Tfn: 010-722 50 00

wsp.se

