

PM 2003 RIII (Dnr 314-1437/2003)

"Flera kärnor"

Remiss av regionplane- och trafikkontorets rapport 2003:1

Remiss från Stockholms läns landsting

Remisstid 1 november 2003

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Bakgrund

Regionplane- och trafikkontoret (RTK) har skickat sin rapport "Flera kärnor" (2003:1) på remiss till bland andra Stockholms stad. Remisstiden är förlängd till den 1 november 2003. Rapportens sammanfattning återfinns i *bilaga 2*. Hela rapporten "Flera kärnor" finns tillgänglig på www.rtk.sll.se.

Ett viktigt mål i den regionala utvecklingsplanen RUFS 2001 är att Stockholmsregionen, som nu är starkt enkärnig, ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. Utöver den centrala regionkärnan ska utveckling av sju yttre kärnor stimuleras: Barkarby-Jakobsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik, Täby centrum-Arninge, Kungens kurva-Skärholmen, Flemingsberg, Haninge centrum samt Södertälje.

Tonvikten i rapporten ligger på att belysa drivkrafter och motiv för utvecklingen av yttre kärnor i Stockholmsregionen och att visa på några grundläggande villkor och förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande. Syftet med rapporten är att stimulera en dialog mellan de olika aktörer som kommer att behöva samverka i genomförandeskedet.

RTK anger att en viktig slutsats av de studier som genomförts är att en utveckling av flera kärnor skulle gagna regionens och landets utveckling. I rapporten konstateras att utvecklingen av nya yttre regionala kärnor kan stimuleras genom åtgärder som att förbättra kärnornas läge i transportsystemet i förhållande till Arlanda och städer i Sverige. Andra åtgärder kan vara att underlätta resandet mellan kärnor, förbättra kärnornas image och profil och att tydliggöra detaljhandelns utvecklingsförutsättningar i kärnorna med omland.

I rapporten konstateras att kommunerna har en ledande roll i arbetet med att stimulera utvecklingen av yttre kärnor i partnerskap med privata aktörer och i samverkan med berörda regionala och statliga organ. RTK anger vidare att flera grundläggande frågeställningar som är betydelsefulla för genomförandet behöver belysas i fördjupade studier. Exempelvis kan det gälla samverkan och konkurrens mellan centrala regionkärnor och nya yttre regionala kärnor, osäkerhet, risker och finansieringsförutsättningar för investeringar i yttre regionala kärnor samt samhällsekonomiska konsekvenser av infrastrukturinvesteringar och andra insatser som gynnar utvecklingen i yttre regionala kärnor.

Regionplane- och trafikkontoret lägger fram bl.a. följande förslag:

- ? Prioritera åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet.
- ? Prioritera utbyggnaden av Förbifart Stockholm.
- ? Skapa en tydlig huvudman i varje kärna som kan företräda både privata och offentliga intressen och driva på utvecklingen i kärnan.
- ? Initiera insatser för att utveckla en socialt stimulerande miljö i de regionala kärnorna med ökad mångfald och större upplevelserikedom.

Remisser

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt näringslivsnämnden (NLN).

SLK menar att rapportens syfte att stimulera dialog mellan olika aktörer är vällovligt. Slutsatsen att en utveckling av flera kärnor skulle gagna regionens och landets utveckling framstår emellertid inte helt självklar utifrån rapporten. SLK uppfattar snarare att rapporten har utgångspunkten att flerkärnigheten är målet som skall uppnås.

SLK menar också att det vore en fördel om ansatsen istället vore att välja de infrastrukturinvesteringar och andra insatser som har de samhällsekonomiska nyttor och kostnader som bedöms önskvärda istället för att utgå från vad som leder till flerkärnighet. De förslag som ges i rapporter är inte speciellt konkreta, vilket gör att det är svårt att förutse något visst resultat. De frågeställningar som tas upp under rubriken Investeringsvillkor och Kommunens ledande roll är inte frågor som är nya för staden.

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

GFN menar också att det krävs ett systematiskt arbete för att skapa flerkärnighet av detta slag. En av de viktigaste åtgärderna är att se till att det finns väl utbyggda trafiksystem. Liksom utredningen föreslår måste åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet prioriteras. Redan då kärnorna planeras måste goda kollektivtrafikförbindelser garanteras och prioriteras.

SbN beskriver de olika mellankommunala samarbeten kring regional utveckling som staden deltar i, bl.a. Kista Science City och Skärholmen/Kungens kurva. De förslag som lämnas i rapporten om hur man kan förverkliga de nya kärnorna ligger helt i linje med hur Stockholm arbetar med utvecklingen av dessa områden. I rapporten föreslås att man bör se över respektive kärnas avgränsning. SbN anser att de i RUFS redovisade kärnorna Jakobsberg-Barkarby och Kista-Sollentuna-Häggvik samt angränsade delar av Sundbyberg skall ses som *en* kärna enligt RUFS definition - Kista Science City.

Den funktionella regionen definieras så att Stockholms stad utgör noden. Den gemensamma arbets- och bostadsmarknaden omfattar nu länets grannkommuner. I en flerkärnig region involveras dessutom områden som har en restid på upp till två timmar från centrala Stockholm. Med ökat samband inom såväl den nuvarande regionen som storregionen följer ett ökat behov av mellankommunalt och mellanregionalt samarbete.

SbN påpekar också att med sitt finansieringsansvar har statsmakterna en avgörande roll för förverkligandet av den framtida regionala strukturen. Om utbyggnadsplanerna

väsentligt försenas eller inte kommer till stånd riskeras ett ytterligare ökat tryck på regioncentrum med bostadsbrist, trafik- och miljöstörningar och en delad region. Sammanfattningsvis delar SbN rapportens slutsatser att fler kärnor i Stockholmsregionen kan gagna såväl regionens som landets utveckling. Men en förutsättning för detta är att Stockholms funktion som regional, nationell och internationell nod samtidigt stärks.

NLN pekar på att år 2030 kan regionens befolkning ha ökat med mellan 300-600 000 människor, beroende på konjunkturutvecklingen. Den här utvecklingen blir i längden ohållbar och leder till en mer utspridd region. Stockholm är idag till stor del en enkärnig region. Tätheten av arbetsplatser liksom lönenivåerna faller med växande avstånd från city. Därför är RTK:s ambition som handlar om att utveckla flera kärnor i regionen enligt nämndens uppfattning god.

NLN menar dock att tillväxtmöjligheterna i de yttre kärnorna måste relateras till den inre kärnans utveckling, dvs. Stockholms innerstad. Det innebär att utvecklingen mot flera kärnor inte får stå i motsatsförhållande till utvecklingen i innerstaden. De yttre kärnorna kan bara fungera om de kan erbjuda lägre omkostnader och tillräckligt goda produktionsförutsättningar för verksamheter jämfört med alternativa lägen. Det är också viktigt att inte utveckla alltför många kärnor samtidigt, i synnerhet om de ligger nära varandra då den inbördes konkurrensen om arbetskraft och köpkraft kan bli för stor. Det är också viktigt att arbetet är väl förankrat bland länets kommuner, stat och regionens näringsliv, annars är risken stor att kärnorna konkurrerar ut varandra.

Mina synpunkter

De viktigaste motiven för ett vidgat geografiskt samarbete är självklart att alla har något att vinna på det. En samling bakom gemensamma mål – som att bidra till ett ökat utbud och en ökad efterfrågan på varor, tjänster, kunskapsproduktion och beslutsfunktioner – skapar en större styrka. Tillsammans kan delregionerna bidra till att respektive regions fördelar kan utnyttjas på bästa sätt, till gagn för en långsiktigt hållbar utveckling. Utan samarbete riskerar vi å andra sidan regional splittring och uteblivna investeringar.

För att utveckla regionen på detta sätt och rusta den inför framtiden räcker det emellertid inte med att Stockholms innerstad växer. Stockholm är idag till stor del en enkärnig region där tätheten av arbetsplatser liksom lönenivåerna faller med växande avstånd från city. För att hela regionen ska utvecklas måste den centrala kärnan avlastas och flera kärnor stimuleras. Det är också olyckligt att människor behöver resa långa sträckor för att komma till arbete, fritidsaktiviteter och affärer.

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

De nya kärnorna måste också blir integrerade med varandra och regionens centrum samtidigt som centrumkärnan inte får utarmas och därmed mista sin attraktivitet. Denna beror ytterst på hög koncentration av funktioner på ett ställe. För att kärnorna ska fungera krävs också en utbyggd kollektivtrafik. Liksom utredningen föreslår måste åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet prioriteras. Redan då kärnorna planeras måste goda kollektivtrafikförbindelser garanteras och prioriteras.

Staden är redan idag engagerad i utveckling av nya kärnor; i samverkan med näringslivet, universitet och högskolor. Huvudsakligen gäller det Kista och Kungens

kurva/Skärholmen. Staden har också initierat och deltar i Mälardalssamarbetet liksom ABC-samarbetet som skall stärka utvecklingen mellan Stockholm och Uppsala.

Samarbetet omfattar näringslivsutveckling, kompetensutveckling, byggande av bostäder och arbetsplatser, förbättrad tillgänglighet med bil, bättre kollektiva tvärförbindelser. I sammanhanget är det viktigt att inte glömma bort det offentliga och publika inslaget i kärnorna, som exempel möteslokaler, kulturinstitutioner, information och service. Det är att de regionala kärnorna ska kunna innehålla ett mer specialiserat utbud av service än i andra stadsdels- eller kommuncentrum. Eftergymnasial utbildning, specialiserad vård, kulturverksamheter, handel är exempel på några sådana verksamheter. Volymhandel som kräver stora ytor bör inte finnas i de mest centrala och högexploaterade centrumområdena.

Tillgängligheten i väg- och spårsystemet blir viktigt för samspelet mellan de olika kärnorna och i förhållande till städerna i Mälardalen. I både norr och söder måste nu tvärförbindelserna förbättras fram till 2015.

Jag anser därmed att förslaget om satsning på regionala kärnor i knutpunkter är en strategi för en hållbar utveckling.

Med hänvisning till ovanstående förordar jag att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 9 oktober 2003

ROGER MOGERT

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Utvecklingen mot ”flera kärnor” kan naturligtvis vara ett led i att skapa en attraktiv region för medborgare och företagare. Enligt prognoser som föredragande borgarråd hänvisar till har Stockholm potential att växa med långt över en halv miljon människor de närmaste 30 åren. I ett sådant läge ter det sig också naturligt att regionen har flera kärnor med god service för medborgarna.

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

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

ÄRENDET

Regionplane- och trafikkontoret (RTK) har skickat sin rapport ”Flera kärnor” (2003:1) på remiss till bland andra Stockholms stad. Remisstiden är förlängd till den 1 november 2003. Rapportens sammanfattning återfinns i bilaga 2. Hela rapporten Flera kärnor finns tillgänglig på www.rtk.sll.se.

Ett viktigt mål i den regionala utvecklingsplanen RUFS 2001 är att Stockholmsregionen, som nu är starkt enkärnig, ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. Utöver den centrala regionkärnan ska utveckling av sju yttre kärnor stimuleras: Barkarby-Jakobsberg, Kista-Sollentuna-Häggvik, Täby centrum-Arninge, Kungens kurva-Skärholmen, Flemingsberg, Haninge centrum samt Södertälje.

REMISSER

Ärendet har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret (SLK), gatu- och fastighetsnämnden (GFN), stadsbyggnadsnämnden (SbN) samt näringslivsnämnden (NLN).

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 24 juni 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets synpunkter

Rapportens syfte att stimulera dialog mellan olika aktörer är vällovligt. Slutsatsen att en utveckling av flera kärnor skulle gagna regionens och landets utveckling framstår för stadsledningskontoret inte helt självklar utifrån rapporten. Stadsledningskontoret uppfattar snarare att rapporten har utgångspunkten att flerkärnigheten är målet som skall uppnås. Rapporten anger att studier av vetenskaplig teoretisk litteratur visar att utveckling i yttre regionala kärnor är ekonomiskt effektiv. Stadsledningskontoret kan dock inte finna att de förslag som ges i rapporten direkt följer utav en tydlig argumentation baserad på ekonomisk teori, d.v.s. påvisar ekonomisk effektivitet. Rapporten är visserligen baserad på flera underlagsrapporter, där denna argumentation kanske förs, men den framgår inte av rapporten. Stadsledningskontoret har därmed svårt att ta ställning till om förslagen verkligen leder till en förbättring.

Speciellt förvånande är det att det i rapporten påstås vara ekonomiskt effektivt med utveckling av yttre regionala kärnor men att det därefter i rapporten bl.a. konstateras att man behöver ta reda på de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna av infrastrukturinvesteringar och andra insatser som gynnar utvecklingen i regionala kärnor. Resonemanget är inte koncistent, även vid beaktande att det ibland, teoretiskt, hävdas att det finns ytterliggare utvecklingseffekter som ej fångas av samhällsekonomiska investeringsbedömningar/konsekvensanalyser. Det vore en fördel om ansatsen istället vore att välja de infrastrukturinvesteringar och andra insatser som har de samhällsekonomiska nyttor och kostnader som bedöms önskvärda istället för att utgå från vad som leder till flerkärnighet.

De förslag som ges i rapporter är inte speciellt konkreta, vilket gör att det är svårt att förutse något visst resultat. Detta beror förmodligen på att tonvikten i rapporten anges till att vara att belysa motiv och drivkrafter för yttre kärnor i Stockholmsregionen. Stadsledningskontoret ser dock att flerkärnighet förmodligen är en konsekvens av en framtida samhällsutveckling men anser att ställningstagandet om en flerkärnighet i regionen måste grunda sig på dess konsekvenser för invånarna och således blir det avgörande vilka åtgärder som vidtas. Alla åtgärder som syftar till flerkärnighet kan omöjligt vara av godo. Rapportens påstående att helt marknadsdrivna kärnbildningar inte sker till optimal ”nivå”, kan förvisso vara riktig. Orsaken till detta borde dock vara det som i ekonomisk teori vanligtvis kallas marknadsimperfektioner och det är dessa imperfektioner som bör identifieras. Detta görs inte i rapporten. Således bortfaller möjligheten

till en intressant analys där man skulle kunna identifiera sektorer där en kommunal eller statlig åtgärd kan förbättra situationen.

De frågeställningar som tas upp under rubriken Investeringsvillkor och Kommunens ledande roll är inte frågor som är nya för staden. Rapporten kanske kan fungera som ett diskussionsunderlag men stadsledningskontoret finner inte att rapporten i ett större perspektiv tillför något nytt för stadens arbete.

Gatu- och fastighetsnämnden beslutade den 19 augusti 2003 att överlämna och åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen. Nämnden beslutade även att därutöver anföra följande.

Nämnden är positiv till många av de förslag som presenteras i rapporten. För att Stockholm ska kunna växa och utvecklas måste det finnas arbetsplatser, bostadsområden, näringsliv samt fungerande offentlig och privat service i alla delar av regionen. Menar också att det krävs ett systematiskt arbete för att skapa flerkärnighet av detta slag. Att stärka och tydliggöra flera kärnor i Stockholmsregionen kan göras på många olika sätt; t.ex. genom lokalisering av utbildningar och andra offentliga inrättningar, stadsplanering, marknadsföring etc.

En av de viktigaste åtgärderna är att se till att det finns väl utbyggda trafiksystem. Liksom utredningen föreslår måste åtgärder som stärker kärnornas position som regionala knutpunkter i det spårbundna kollektivtrafiksystemet prioriteras. Rörligheten med kollektivtrafik måste underlättas och ökas. Redan då kärnorna planeras måste goda kollektivtrafikförbindelser garanteras och prioriteras.

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

Reservation anfördes av *Sten Nordin m.fl. (m)*, *Ulf Fridbäck m.fl. (fp)* och *Mats Rosén (kd)*, till förmån för att endast överlämna och åberopa gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 19 augusti 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Den nu remitterade rapporten Flera kärnor utgår som nämnts från landstingets regionala utvecklingsplan RUF 2001. Utvecklingsplanen föregicks bl a av remissbehandling av ett förslag till ny regionplan. Gatu- och fastighetsnämnden besvarade remissen 2000-10-17 genom att utan eget ställningstagande överlämna gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande 2000-09-28.

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

Men vi framhöll att många av de utvecklingsfrågor som tas upp i förslaget inte i första hand är av fysisk art. Bl.a. påtalade vi att en viktig anledning till dagens *bostadsbrist* – som successivt byggts upp under många år – är att incitamenten att bygga nya bostäder är svaga. Vi pekade på att statsmakterna har ett särskilt ansvar för att förbättra incitamenten för bostadsbyggande. Kanske skulle även landstinget kunna bidra, t ex genom friställande av tidigare sjukhusmark på rimliga villkor?

Vi konstaterade att även utbyggnaden av infrastrukturen i form av *kollektivtrafikanläggningar och trafikleder* brottas med genomförandeproblem - främst brist på statlig finansiering. En viktig fråga

är vad som kommer att kunna genomföras av utbyggnaden i den regionala utvecklingsplanen. Där vilar ett stort ansvar på de statliga huvudmännen, främst Vägverket och Banverket. Vi pläderade för att spårvägslinjen i regionskissen bör kompletteras med en linjedragning genom Kista.

Vi delade RTK:s uppfattning att en tätare regional bebyggelsestruktur och utbyggnad längs redan utbyggda kollektivtrafiksystem är fördelaktigt från *miljösynpunkt*. Men vi kände oro för hur miljökraven kommer att utvecklas i framtiden och hur de ska vägas mot andra krav i samhällsplaneringen.

Flera kärnor – många hinder på vägen

I RTK:s nu aktuella rapport fortsätter och fördjupas regionplanens RUFs plädering för att Stockholmsregionen ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. Gatu- och fastighetskontoret kan i och för sig ställa sig bakom mycket av det som sägs i rapporten. Särskilt vill vi instämma i RTK:s slutsats att det har ett mycket stort värde för hela Stockholm-Mälarenregionens och landets utveckling att den centrala regionkärnan är stor och livskraftig med ett rikt utbud av specialiserade tjänster.

Även i finansdepartementets promemoria Investeringsstöd till visst bostadsbyggande slogs fast att tillväxtregionerna leder utvecklingen och fungerar som tillväxtens motorer för hela landet. Varken bostads- eller arbetsplatsbehovet i regionen kan i och för sig tillgodoses enbart i Stockholms stad. De tekniskt bästa förutsättningarna att producera många bostäder med rimliga kostnader är nu som förr i regionens yttre delar. Men det är dock inte i första hand brist på fysiska planer som utgör de största hindren. Inga krafter kan heller lokalisera stora arbetsplatskoncentrationer till perifera områden annat än företagets egen efterfrågan och de samhällsekonomiska realiteterna. Det förefaller numera vara mycket svårt både administrativt och finansiellt att genomföra tunga stadsutbyggnader av den storlek som tidigare skett.

Av intresse i frågan om bättre incitament för bostadsbyggande är att regeringen i januari 2002 uppdrog åt landshövdingen Mats Hellström att som statlig förhandlingsman överlägga med kommunerna i Stockholms län och andra parter för att få igång bostadsbyggandet i Stockholmsregionen. Landshövdingen överlämnade 2003-04-11 resultatet av sitt uppdrag till regeringen. En viktig utgångspunkt för landshövdingens förhandlingsuppdrag var att gifta ihop bostadsplanering med trafikplanering. Flertalet kommuner i länet har framfört trafikinvesteringar som nödvändiga för ett ökat bostadsbyggande. Landshövdingen konstaterar att tyvärr är de föreslagna investeringsprojekten i de trafikinfrastrukturplaner för spår, kollektivtrafik och vägar som då var ute på remiss klart otillräckliga för att klara av Stockholmsregionens trafikproblem, miljöproblem och behovet av nya bostäder. Hur Stockholms län ska leva upp till EU:s miljökvalitetsnormer om minskade utsläpp av kvävedioxid är enligt landshövdingen i skenet av Vägverkets förslag en gåta.

Regeringen har också i direktiven till utredningen om reformering av hyressättningssystemet (dir 2003:52) angett att utredaren ska beakta vilka effekter som olika slag av bidrag och stöd medför. Men den utredningen ska redovisas först 2004-04-30 och eventuella förslag till ändringar i bruksvärdessystemet som kan eliminera investeringsstödens kontraproduktiva funktion kan efter remissbehandling och annan beredning rimligen inte bli verklighet förrän långt senare. Då kanske de uttalat tillfälliga investeringsstöden, som endast finns t o m 2006, redan har upphört.

Vi vill också erinra om att vi i yttrandet över den blivande regionala utvecklingsplanen även förordade att den utformas med beaktande av statsmakernas behandling av de då aktuella miljömålsförslagen och länsstyrelsens propå till regeringen om ett program för att klargöra vilka åtgärder som är nödvändiga för att *miljökvalitetsnormen för kvävedioxid* inte ska överskridas någonstans i länet år 2006. Vi framhöll att för att vi ska få ett fungerande och i alla avseenden uthålligt samhälle kan inte bara miljökrav tillgodoses. Miljömålen måste för att undvika orimliga konsekvenser medge avvägningar mot andra samhällsintressen. Även i vårt nyligen lämnade yttrande över länsstyrelsens samråd om miljökvalitetsnormer för kvävedioxid pekade vi på att miljökvalitetsnormernas absoluta krav utan möjligheter till avvägningar mot andra samhällsmål leder till problem i samhällsplaneringen.

Länsstyrelsen redovisade sitt uppdrag till regeringen 2003-06-02. I länsstyrelsens förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län, framhålls bl a, under rubriken Svårt att förena regelverket om miljökvalitetsnormer med Stockholmsregionens tillväxt, följande.

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

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

Vi ställer oss helt bakom detta förslag.

I frågan om bostadsbyggandets förutsättningar finns, även om detta inte är en direkt regional fråga på samma sätt som de nyssnämnda, avslutningsvis skäl att erinra om att vi i yttrande nyligen över bygghandläggningens betänkande "Skärpning gubbar" framhållit att om incitamenten och förutsättningarna för de olika aktörerna är de rätta borde dålig kvalitet och höga kostnader i byggbranschen inte vara något stort problem. Vi framhöll att staten i första hand bör skapa några grundläggande incitament som 1. förbättrar *konkurrensen inom byggsektorn* och 2. ökar byggproducenternas och byggmaterialtillverkarnas ansvar för sina försålda produkter.

Regional kraftsamling?

Stockholmsregionens framtida långsiktiga hållbarhet och utveckling ligger sålunda till mycket stor del i statsmaktens händer. Både landstinget och länsstyrelsen är tydliga i att stockholmsregionens utveckling är avgörande för hela landets utveckling. Den uppfattningen förs ofta fram även i olika statliga utredningar. Men när det gäller statens verkliga agerande tycks Stockholmsregionen inte uppfattas som så särskilt viktig.

Oaktat ambitiösa arbeten på regional nivå med regionala utvecklingsplaner, flerkärneutredningar, storstadspolitik, bostadsförhandlingar mm och på kommunal nivå med utvecklingsintentioner i översiktsplaner etc är möjligheterna att nå avsett resultat mycket begränsade om inte staten drar åt samma håll. Vi vill därför ifrågasätta om de många och ofta rätt vaga förslag om att söka utveckla Stockholmsregionen till att bli mer flerkärnig som förs fram i den nu remitterade RTK-rapporten, är särskilt meningsfulla. För att söka eliminera de många och väl kända hinder mot en önskvärd utveckling som återfinns på den statliga sidan och ge regionen de grundläggande förutsättningar som krävs, vore det kanske mer ändamålsenligt att göra en mer kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner. Vi har nyligen i annat sammanhang föreslagit att stadens stadsledningskontors roll inom bostadsförsörjningen utvecklas i fråga om att bl a påverka statsmakterna för att eliminera de många och uppenbara hinder mot ett ökat bostadsbyggande som ligger i statsmakternas händer att ~~Det~~ utesluter naturligtvis inte att den regionala och kommunala planeringen drivs vidare för att stärka och utveckla regionen men inte i en högre utsträckning än vad som kan tänkas vara realistiskt med hänsyn till den respons som regionen kan få hos staten. Statsmaktens inställning till huvudstadsregionen i flera viktiga avseenden kommer snart att visa sig i samband med

förestående ställningstaganden till framtida infrastruktursatsningar, landshövdingens bostadsuppdrag och hans förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid.

Stadsbyggnadsnämnden beslutade den 25 september 2003 att överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av *Lotta Edholm m.fl. (fp)*, *Joakim Larsson m.fl. (m)* och *Kerstin Rossipal (kd)*, bilaga 1.

Särskilt uttalande gjordes av *Eie Herlitz (mp)*, bilaga 1.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Landstingsfullmäktige antog i maj 2002 den regionala utvecklingsplanen RUFS 2001 som regionplan för Stockholms län. I remissen framförde flera remissinstanser önskemål om en djupare diskussion av stockholmsregionens samspel med sin omgivning. En viktig del i den fysiska strukturen är enligt RUFS att utveckla regionen till att bli mer flerkärnig.

Rapporten Flera kärnor

Se sammanfattning i *bilaga 2*.

Stockholms stads engagemang i utveckling av nya kärnor

I olika former av mellankommunalt samarbete och i samverkan med näringslivet och universitet och högskolor är staden engagerat i utveckling av nya kärnor. Huvudsakligen gäller det Kista och Kungens kurva/Skärholmen. Staden har också initierat och deltar i Mälardalssamarbetet liksom ABC-samarbetet som skall stärka utvecklingen mellan Stockholm och Uppsala.

Staden genom stadsbyggnadskontoret är också engagerat i flera europeiska projekt och nätverk mellan storstadsregioner som bland annat handlar om utveckling av flerkärnighet. Detta engagemang sker i samverkan med landstinget (RTK) och några av grannkommunerna.

Kista Science City

År 2001 lade Kommunfullmäktige fast den Framtidsbild för Kista Science City som framtagits av staden, näringslivet och KTH / Stockholms Universitet. I samverkan också med grannkommunerna. Den snabba utveckling som skett i Kista under 1990-talet skall då mötas med gemensamma satsningar på infrastruktur i väg- och kollektivtrafiknät, utbyggnad av IT-universitetet, satsningar på nya bostäder, levande stadsmiljö och kultur. I Framtidsbilden vidgades fokus från enbart Kista arbetsområde till ett större funktionellt sammanhållet område – en regional kärna- Kista Science City som omfattar delar av Stockholm stad, Järfälla, Sollentuna och Sundbyberg. Ett område lika stort som Stockholms innerstad.

Kista Science City är idag ett av de få områden i Sverige som framgångsrikt konkurrerar på den internationella marknaden som etableringsplats för världsledande företag inom IT-området.

Inom hela Kista Science City bor idag ca 120 000 invånare, arbetar ca 65 000 personer varav drygt hälften i Kista arbetsområde och studerar ca 4 000 på IT- universitetet. På tio till femton års sikt finns potential för en fördubbling av antalet arbetsplatser och högskolestuderande. Genom ett omfattande planerat bostadsbyggande i bl a Kista, Barkarbystaden, Silverdal och Stora Ursvik kommer antalet boende under denna period kunna öka med ca 40 000.

Med Framtidsbilden som grund har stora investeringar genomförts och samarbetsformerna stärkts med näringsliv och KTH inom stiftelsen Electrum och Kista Science City AB och med grannkommunerna genom en Stadsdirektörsgrupp och en Kommunsamordningsgrupp och genom återkommande möten mellan de politiska ledningarna.

Kommunsamarbetet mellan Stockholm, Sollentuna, Järfälla och Sundbyberg omfattar näringslivsutveckling, kompetensutveckling, byggande av bostäder och arbetsplatser, förbättrad tillgänglighet med bil, bättre kollektiva tvärförbindelser, direkt tågförbindelse till Arlanda och Uppsala samt utveckling av Järvafältets friområde och skydd av Igelbäcken.

ABC-samarbetet

Stockholms stad, Uppsala kommun samt landstingen i Stockholms och Uppsala län har inlett ett samarbete om den långsiktiga utvecklingen i de båda stadsregionerna och längs det stråk som förbinder dem. Ett viktigt skäl är att en ökad integration långsiktigt kan väntas stimulera ekonomisk tillväxt och ge upphov till fler jobb. I samarbetet ingår numer också de i stråket mellanliggande kommunerna.

Analyserna visar på en stor utvecklingspotential. Det finns starka skäl att förbättra tillgängligheten med kollektivtrafik samt underlätta för näringslivet att rekrytera den personal man behöver och att förbättra hushållens och näringslivets förutsättningar att hitta bostäder och lokaler. Regionaltågstrafiken blir en viktig ryggrad i denna vidgade region.

Söderortsvisionen

Kommunstyrelsen beslutade den 4 april 2001 att en utvecklingspolicy skulle utarbetas för stadsdelsnämnderna söder om Södermalm, Söderort med ett gemensamt uttryck. Detta gjordes av en förvaltningsövergripande arbetsgrupp. En rapport med namnet, Söderortsvisionen, togs fram och behandlades i Kommunfullmäktige 2 september 2002. KF beslutade i huvudsak att insatser i Söderort skulle fokuseras på tre områden. Norra Söderort, Älvsjö - Vantör - Farsta och slutligen Skärholmen, där samarbetet med Huddinge särskilt underströks.

Söderortsvisionen handlar om att lyfta fram de kvaliteter som rymts i Stockholms stads åtta stadsdelsnämndsområden söder om Årstaviken. Kvaliteter som t ex mycket goda boendeförhållanden med närhet till natur, ett starkt näringsliv och att restiderna till de flesta arbetsplatser i Söderort från hela länet är mycket bra, både med bil och kollektivt.

Söderort har också en stor utvecklingspotential som kan tas tillvara genom olika åtgärder som t ex ett ökat utbud av bostäder, stärkta tvärförbindelser, tillväxtprogram för näringslivet, höjning av den generella utbildningsnivån i vissa stadsdelar och förbättrad service.

Visionen behandlar hur de goda kvaliteterna kan utvecklas och lämnar förslag till åtgärder inom de områden där förbättringar behövs. En absolut förutsättning för visionens genomförande är att nya former för samarbete utvecklas över administrativa och geografiska gränser – samarbete såväl inom staden som med grannkommuner och viktiga aktörer som t ex inom näringslivet. Genomförandet av de flesta av förslagen förutsätter alltså ett nära samarbete med andra aktörer och är inte utformade så att de enbart ger lokala effekter. Förbättrade tvärförbindelser ger positiva effekter i stora delar av Söderort och har sannolikt även positiva effekter regionalt. De regionala sambanden har behandlats inom visionen och har lett fram till förslag om mellankommunal samverkan kring frågor där gemensamma insatser bedöms som mest framgångsrika.

Skärholmen - Kungens kurva

Skärholmen Kungens kurva är utpekad som en regional kärna i den regionala utvecklingsplanen (RUF). Området är vidare prioriterat inom Söderortsvisionen. Staden har genom stadsledningskontoret och med stadsbyggnadskontoret som projektansvarigt, etablerat ett nära samarbete med Huddinge kommun. En samverkansgrupp har bildats tillsammans med ett antal nyckelaktörer i området inom handel och, fastighetsbranschen. Syftet är att skapa en gemensam vision för områdena på båda sidor om E4/E20 och på lång sikt förbereda för att de fysiskt kan växa samman. Området är idag Sveriges största handelsområde, antalet sysselsatta förväntas öka från ca 6 600 till ca 15 000 till år 2030. Det saknas idag en del funktioner som är väsentliga för en kärna. Kollektivtrafiken generellt samt vägförbindelser på tvären till området behöver förbättras. Den samhälleliga servicen är däremot av ganska god kvalitet förutom att det saknas högre utbildning.

Samarbete kring utveckling av kärnorna på Södertörn

Arbetet med framtagande av Söderortsvisionen har lett till att staden genom stadsbyggnadskontorets strategiska avdelning har aktiverat sig i den samarbetsgrupp som sedan många år finns för planeringsfrågor mellan kommunerna på Södertörn. Kontoret har bl a deltagit i fördjupningsstudier av kärnorna på Södertörn. Stockholm har förutom ett generellt intresse av utvecklingen på Södertörn, ett intresse genom det utvecklingsarbete som staden bedriver att i Skärholmen samt att stadsdelen ingår i den regionala kärnan Kungens kurva.

Mälardalssamarbetet

Det regionala samarbetet i Mälardalen har sedan slutet av 1980-talet utvecklats gradvis från ett informellt forum för informationsutbyte och diskussioner mellan kommuner och landsting till en stadgad intresseorganisation under namnet Mälardalsrådet. Förutom dess grundare - landstingen i Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Sörmlands län samt Stockholm stad, Uppsala, Eskilstuna och Västerås är i dag flertalet av regionens kommuner aktiva medlemmar i organisationen. Genom Mälardalsrådet har en plattform etablerats från vilken det är möjligt att genomföra en övergripande strategisk planering och utveckling samt verka för gemensamma framtidsvisioner.

Internationella projekt och ESDP

Inom samhällsplanering har EU tagit flera omfattande initiativ och startat program med European Spatial Development Perspektiv (ESDP) som grund. Det handlar om ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling där flerkärnighet setts som viktig utvecklingsinriktning. Detta har inneburit att EU genom sina INTERREG-program stött nätverk av storstadsregioner som intresserat sig för dessa frågor och projekt som givit praktiska erfarenheter i tillämpning av ESDP och polycentricitet.

Staden genom stadsbyggnadskontoret medverkar i tre sådana:

Det gäller METREX som är ett nätverk av storstadsregioner över hela Europa - också i ansökarländerna som genomför INTERREG-projekt och utbyter erfarenheter inom samhällsplaneringsområdet, bl a flerkärnighet. Inom INTERREG-projektet Metropolitan Areas + deltar Stockholm med Berlin-Brandenburg, Oslo-Akershus m fl fylken i Östlandet, Vilnius, Warsaw, St Petersburg kring bl a flerkärnighet. Med stöd av EU-fonder drivs två pilotprojekt, Kungens kurva/Skärholmen i samarbete med Huddinge kommun och Ulvsundavägen i samarbete med Sundbyberg stad. Staden medverkar också genom Mälardalsrådet i INTERREG-projektet BAL TIC PALETTE. Partners i detta projekt är Helsingfors, Åbo, St Petersburg, Tallin och Riga. Samarbetet omfattar utbyggnad av transportinfrastruktur, miljöfrågor och flerkärnighet.

Stadsbyggnadskontorets synpunkter

I kontorets remissvar på RUFs samrådsunderlag efterlystes att Stockholmsregionen skulle diskuteras mer utifrån ett funktionellt regionbegrepp, inte bara administrativt. I RUFs saknades en samlad analys av utvecklingen där nuvarande regionala centra som Södertälje och Norrtälje och de större städerna i i Mälardalen fanns med.

Kontoret ansåg av flera skäl att det var för tidigt att dra slutsatser kring de föreslagna nya kärnorna och på vilket sätt en ny regional struktur kan planeras fram. Men i grunden fanns starka skäl som talade för en regional struktur som medverkar till att avlasta trycket på stadens centrala delar vad gäller exempelvis bostadsefterfrågan, trafik och miljö. Vidare ansågs att de utpekade kärnorna mer adekvat borde benämnas regionala utvecklingsområden.

Efter att regionplanen antagits har RTK:s arbete fokuserats på att fördjupa underlag och analyser kring den funktionella regionen och hur man skall gå från plan till genomförande av nya regionala kärnor. Kontoret har deltagit i detta arbete och kan konstatera att underlag nu finns för att ta bättre ställning till hur regionen med regionplanen som grund kan få en långsiktig ekonomisk, social och miljömässig utveckling. RTK har i rapporten angivit att man avser fortsätta med kunskapsutbyggnad kring genomförande frågor. Kontoret är berett att fortsatt medverka i detta.

Sammanfattningsvis delar kontoret rapportens slutsatser att fler kärnor i Stockholmsregionen kan gagna såväl regionens som landets utveckling. Men en förutsättning för detta är att Stockholms funktion som regional, nationell och internationell nod samtidigt stärks.

Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning

I rapporten "Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning" lämnas egentligen inga förslag utan det ställs ett antal frågor rörande analyserna. De kommenteras här nedan.

Enligt rapporten utgörs den funktionella regionen av:

- ✍ den gemensamma kontinuerliga arbets- och bostadsmarknaden som även omfattar regionens grannkommuner,
- ✍ de störres städernas centrala delar inom cirka en timmes restidsavstånd från Stockholm
- ✍ större städer på upp till två timmars restidsavstånd från Stockholm där omfattande kontakter sker, men som inte kräver daglig kontakt.

Med denna definition kan östra mellansverige ses som en maximal omfattning av Stockholmsregionens omland, dvs Gävleborgs, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands förutom Stockholms län. Det konstateras också att Stockholm i allt väsentligt är en enkärnig region. Storregionen är däremot flerkärning, där ingår ett flertal städer som själva utgör nod i en egen funktionell region. Dessa funktionella regioner överlappar ibland varandra.

Kontoret ser denna definition som relevant och ställer sig bakom den och beskrivningen av förhållandet mellan nod och omland.

De viktigaste motiven för ett vidgat geografiskt samarbete är att alla har något att vinna på det. Regionerna i Östra mellansverige är förhållandevis små, var och en för sig, i ett europeiskt och vidare internationellt perspektiv. Tillsammans kan man erbjuda ett större utbud och efterfrågan på varor, tjänster, kunskapsproduktion och beslutsfunktioner. En samling bakom gemensamma mål skapar en större styrka. Gemensam handling kan leda till att respektive regions fördelar kan utnyttjas på bästa sätt, till gagn för en långsiktigt hållbar utveckling, till skillnad mot en risk för splittring och uteblivna investeringar om alla ensidigt försöker utveckla sin region. (Den funktionella Stockholm-Mälarenregionen redovisas som kartsnitt i bilaga).

Stockholms stadsbyggnadskontor är positiva till att medverka i arbetet med en aktualisering av den regionala utvecklingsplanen. Stadsbyggnadskontoret ser positivt på de samarbetsformer som växt fram mellan Regionplane- och trafikkontoret och berörda kommuner i form av projekt eller mer permanenta grupper. Det finns behov av såväl geografiska som tematiska samarbetsgrupper. Ibland kan en särskild fråga avhandlas på en planeringskonferens. Frågans karaktär får avgöra formerna, dvs om hela funktionella regionen kallas eller kanske bara städerna eller landsbygden.

Förutom samverkan mellan de organisationer som formellt svarar för utvecklingsplaneringen så bör övriga intressenter som organisations- och näringslivet samt statliga sektorsorgan på något sätt involveras i samverkan. Det kan ske genom workshops eller andra tillfälliga insatser.

Det är självklart viktigt att minska de administrativa gränsernas betydelse, men också att underlätta utbytet inom storregionen. Allra viktigast är nog ändå att det skapas en gemensam föreställning om den funktionella regionens utveckling. För att kunna ha en framgång i att skapa den gemensamma bilden av utveckling är samverkan i den regionala planeringsprocessen snarast en förutsättning.

Stockholm som nod

Den funktionella regionen definieras så att Stockholms stad utgör noden i den funktionella regionen. De funktioner som samspelar med det storregionala omlandet finns i hög utsträckning inom Stockholms stads gränser, och med stark tyngdpunkt i innerstaden. Nodfunktionerna bygger ytterst på Stockholms stora och täta koncentration av ett betydande antal aktörer och verksamheter.

Stockholms internationella nodfunktioner bygger i stor utsträckning på de aktörer som också gör Stockholm till en nod i det storregionala perspektivet. Det är bland annat offentliga organisationer och myndigheter som finns här på grund av huvudstadsfunktionen. Stockholm är

en attraktiv plats för mässor, konferenser och kongresser. Staden fungerar också som centrum för transportsystemet i Sverige och i vissa avseenden i östersjöregionen.

Den framtida utvecklingen kommer i huvudsak att avgöras av hur väl Stockholm lyckas balansera de yttre krafter som omger den, dvs utvecklingen i andra regioner och andra länder samt de inre krafterna i form av det egna agerandet. Det konstateras i rapporten att huvudstadsfunktionen är en påtaglig konsekvens av den politik som förts. Det påpekas att den starka position som Stockholm förvärvat inte saknat konkurrenter under seklerna. Kontoret vill därför understryka att Stockholmsregionen måste föra en dialog med statsmakten om vikten av att ha ett starkt nationellt centrum som kan fungera som en internationell nod. Detta är viktigt inte minst i förhållande till möjligheten för Sverige att ha en central roll i utvecklingen av ekonomierna kring Östersjön.

Avgörande för en lyckad dialog med statsmakten är att regionen kan samlas bakom gemensamma mål.

En stads relativa position i omvärlden beror på dess läge, ekonomiska aktiviteter och specialisering samt därutöver dess ekonomisk-politiska maktposition. Ett av de mest centrala gemensamma intressena är att stärka den funktionella regionens internationella position.

Den regionala utvecklingsplanens satsning på sju regionala kärnor i knutpunkter avser att avlasta den centrala noden. Det är en strategi för en hållbar utveckling. Om detta lyckas beror i mångt och mycket på kommande infrastruktursatsningar. Det gäller att de nya kärnorna blir integrerade med varandra och regionens centrum samtidigt som den centrala noden inte utarmas och därmed mister sin attraktivitet. Denna beror ytterst på hög koncentration av funktioner samlade på ett ställe.

Samtidigt som de föreslagna kärnorna behöver investeringar så måste investeringar göras för att upprätthålla den centrala nodens relativa attraktivitet. Alla övriga kärnors existens vilar i princip på att den centrala noden är tillräckligt stark.

Slutsatser kring regional samverkan

Redan nu förekommer som beskrivits ovan ett interregionalt samarbete mellan grannlänerna och Stockholms län. Det finns också flera projekt som Kista, Söderortsvisionen, Ulvsunda-Bromma och Sundbyberg, Hammarby Sjöstad och Nacka där mellankommunalt samarbete bedrivs.

Med utvidgade samband mellan funktioner och noder inom såväl den nuvarande regionen som storregionen följer ett ökat behov av mellankommunalt och mellanregionalt samarbete.

I rapporten "Stockholmsregionens samspel med sin nära omgivning" görs nedanstående sammanfattning av inriktning för ett bättre samarbete.

Det måste utvecklas en strategi för att stärka de funktionella sambanden. Det handlar om att

- ✍ ta tillvara och utveckla gemensamma intressen
- ✍ öka den gemensamma storleken, styrkan och dynamiken
- ✍ att minska de administrativa gränsernas betydelse
- ✍ se till den gemensamma nyttan
- ✍ att öka den storregionala samverkan i den regionala planeringsprocessen.

Kontoret anser att den sammanfattningen är helt relevant. I kontorets remissvar på den regionala utvecklingsplanen (RUF) framhölls att det är avgörande med en samsyn om strategiska investeringsbeslut i infrastrukturen om staten ska medverka till finansieringen. Det behövs också en ökad samverkan för att lösa viktiga mellankommunala frågor som utvecklingen i regionala utvecklingsområden som gränsar till eller omfattar områden i två eller flera kommuner.

Då kommunerna är suveräna när det gäller sin egen planering, är det därför naturligt och mest effektivt att kommunerna svarar fullt ut för de mellankommunala planeringsfrågorna. Regionplaneringen och den process som den genomförs med kan om den är väl förankrad och aktuell, ge en grund för ett bra mellankommunalt samarbete. Regionplane- och trafikkontoret har en mycket viktig roll i att ta fram beslutsunderlag i form av analyser eller beskrivningar av omvärlden.

Frågor av gemensamt intresse och som bidrar till att integrera gäller ofta infrastrukturen men kan också gälla t ex internationell marknadsföring av den funktionella regionen. Oavsett vad

frågan gäller så är det ofta många politiska huvudmän och många förvaltningsorgan, såväl primär som sekundärkommunala samt statliga verk inblandade.

Samtidigt som de funktionella sambanden vidgats har den offentliga organisationen och de administrativa regionerna legat i stort sett fast. De administrativa gränserna gör att kostnaden för pendling med kollektivtrafik över länsgränsen kan vara upp till 6 gånger kostnaden för ett månadskort inom stockholmslän. Transaktionskostnader av den här typen måste elimineras. Den pågående statliga utredningen för översyn av uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna är välbehövlig.

Slutsatser kring kärnor

Kommunerna har en ledande roll i arbetet med att stimulera utvecklingen av yttre kärnor i partnerskap med privata aktörer, grannkommuner och berörda regionala och statliga organ. Viktigast för en sådan stimulans är åtgärder som förbättrar kärnornas läge i transportsystemet i förhållande till Arlanda/Skavsta och de större städerna i Mälardalen och som ökar den regionala tillgängligheten med nya tvärförbindelser i väg- och spårnät, bättre bytespunkter och nya yttre förbindelser mellan södra och norra regionhalvan.

Genom RUFS och den regionala uppslutningen kring Stockholmsberedningens förslag till ny väg- och spår-infrastruktur har skapats en grund för en långsiktigt positiv regional utveckling. Landshövdingeuppdraget om ökat bostadsbyggande i regionen bygger också på att föreslagen infrastruktur byggs ut. Med statens finansieringsansvar har statsmakterna en avgörande roll för förverkligandet av den framtida regionala strukturen. Om utbyggnadsplanerna väsentligt försenas eller inte kommer tillstånd riskeras ett ytterligare ökat tryck på regioncentrum med bostadsbrist, trafik- och miljöstörningar och en delad region där bl a företag får svårare att rekrytera arbetskraft. I rapporten föreslås att Förbifart Stockholm prioriteras. Denna binder ihop Södertörnsleden och Norrortsleden och skapar en yttre tvärled där sex av föreslagna nya kärnor skall lokaliseras.

De förslag som lämnas i rapporten om hur man kan förverkliga de nya kärnorna ligger helt i linje med hur Stockholm arbetar med utvecklingen av Kista Science City och Kungens kurva/Skärholmen. I Kista Science City har Stockholm tillsammans med Sollentuna, Järfälla och Sundbyberg tagit fram en kollektivtrafikvision som har som mål samma kollektivtrafikandel som i Stockholms innerstad. Viktig del i denna vision är tvärspårvägförlängningen från Alvik via Bromma och Stora Urvik till Kista och Helenelunds station med förlängningar till Sollentuna station och Barkarby med ett Stockholm Väst. En annan prioriterad fråga är direkt tågtrafik från Helenelund till Arlanda och Uppsala. På vägsidan ligger genomförandet av nya E 18 främst. Även för Kungens kurva/Skärholmen och Söderortsvisionen är nya tvärförbindelser som tvärspårväg Älvsjö station -Skärholmen-Flemingsberg viktig grund för utveckling.

I rapporten föreslås att man bör se över respektive kärnas avgränsning. Kontoret anförde i RUFS-remissen att en mer adekvat benämning på kärnorna borde vara regionala utvecklingsområden. Den utveckling vi ser, sker i områden/stråk inte i enskilda platser. Enligt kontorets mening kan inte målet vara att skapa kärnor som kompletta städer. I regionen finns några homogena städer men regionen präglas i första hand av ett antal kommuner med flera centra och för invånarna diffusa kommungränser. Regional infrastruktur och regionala funktioner tjänar invånare i många kommuner. Det är när dessa förhållanden samverkar som framförallt en delregional utveckling kommer tillstånd. Kista Science City- utvecklingen är ett exempel på detta. Här, i ett område lika stort som Stockholms innerstad, utvecklas en regional arbetsmarknad och en delregional bostadsmarknad där boende, arbetande och företag kan identifiera sig kring ett gemensamt område och där stadsbebyggelsen oberoende av kommungränser byggs samman. Kontoret anser mot bakgrund av detta och hur det faktiska mellankommunala samarbetet utvecklats att de i RUFS redovisade kärnorna Jakobsberg-Barkarby och Kista-Sollentuna-Häggvik samt angränsade delar av Sundbyberg skall ses som *en* kärna enligt RUFS definition - Kista Science City. En resonemang kan kanske bli aktuellt att föra kring kärnorna Kungens kurva-Skärholmen och Flemingsberg. Två kärnor som enligt planer skall bindas samman med starka tvärförbindelser som ger ett gemensamt utvecklingsstråk och som har kompletterande regionala funktioner. Här kanske långsiktigt kan ses ett utvecklingsområde av samma storlek som

regionkärnan och Kista Science City, där också delar av norra Botkyrka ingår. Det samarbete som nu växer fram mellan Stockholm och Huddinge bör kunna ge förutsättningar för sådana avgränsningsdiskussioner.

Näringslivsnämnden beslutade den 19 augusti 2003 att godkänna anmälan av näringslivskontorets kontorsyttrande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Näringslivskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 20 maj 2003, har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Kärnorna ska enligt utredningen erbjuda goda lokaliseringalternativ för näringsliv och regional samhällsservice. De ska också tillföra stadsmiljövärden och sociala funktioner som bidrar till att förbättra livskvaliteten i Stockholms ytterområden. Utveckling i yttre kärnor, belägna vid knutpunkter i trafiksystemet, ska motverka en fortsatt utspridning av bebyggelse och verksamheter och även avlasta den centrala regionkärnan. Samtidigt ska den centrala kärnan kunna växa utanför tullarna. Flerkärnighet leder till en mer långsiktigt hållbar stadsstruktur.

Stockholmsregionens näringsliv är stort och differentierat i såväl centrum som förortsområdet. Tillväxten av arbetsplatser verkar främst vara en funktion av nylokalisering och inte av expansion i redan etablerade verksamheter. Kärnorna på norra sidan - exempelvis Täby-Arninge - är större och har en tydligare profil än områdena i söder.

Under de senaste 20 åren har sysselsättningen i regionen i huvudsak vuxit utanför Stockholm, Solna och Sundbyberg. Genom att välja lokaler i områden utanför centrum som motsvarar företagets krav kan företagen vinna flera fördelar. Lokalpriserna är inte lika höga som i centrum. Näringslivet har också omvandlats till mer kunskapsintensiv tjänste-produktion med i huvudsak kontorsbaserade verksamheter med stort internationellt kontaktbehov. Omvandlingen av Stockholms ekonomi påverkar också den rumsliga strukturen. Många växande företag väljer att lokalisera sig i täta, kontaktintensiva miljöer. Företag med likartade behov söker sig ofta till varandras närhet.

Samlokalisering och specialisering i en kärna underlättar också samspelet med omlandet. Lokalisering av arbetsplatser, handel, service och befolkning till täta koncentrerade, miljöer ger underlag för kvalificerad service och kollektivtrafik.

En kritisk förutsättning för att yttre kärnor ska kunna utvecklas i önskad riktning är att de blir naturliga och populära centrum för människor som bor och arbetar i området och dess närhet. Den fysiska och kulturella miljön behöver utformas till att bli upplevelserik och stimulerande med offentliga lokaler, gator, torg och parker som är allmänt tillgängliga.

Attraktiviteten i olika områden avspeglas i priserna på bostads- och lokalmarknaden. För närvarande är båda marknaderna svaga i flera av de yttre kärnorna och i deras närområde. Om utvecklingen i kärnorna blir framgångsrik, kommer den att leda till ökad efterfrågan på både lokaler och bostäder. Tanken är att de regionala kärnorna ska kunna innehålla ett mer specialiserat utbud av service än i andra stadsdels- eller kommun-centrum. Eftergymnasial utbildning, specialiserad vård, kulturverk-samheter, handel är exempel på några verksamheter. Ytkrävande volymhandel ska inte finnas i dess mest centrala och högexploaterade centrum. Tillgängligheten i väg- och spårsystemet blir viktigt för samspelet mellan de olika kärnorna och i förhållande till städerna i Mälardalen. I både norr och söder kommer tvärförbindelserna att förbättras fram till 2015. Däremot dröjer investeringar i förbättrade förbindelser mellan norra och södra regionhalvan vilket inte är bra.

En viktig slutsats är att utvecklingen av flera kärnor kan gagna regionens och landets utveckling. Utvecklingen mot flera kärnor kan stimuleras genom åtgärder som:

- ? Förbättrar och tydliggör kärnornas läge i transportsystemet.
- ? Ökar den inomregionala tillgängligheten.
- ? Underlättar resande mellan kärnor.

- ? Leder till att samhällsservice av regional dignitet lokaliseras i kärnorna.
- ? Stimulerar till specialisering och förnyelse av näringslivet i kärnor.
- ? Bidrar till att skapa en mer kreativ och stimulerande miljö för kulturverksamheter, forskning och nyföretagande.
- ? Stärker kärnornas attraktivitet, upplevelsevärden och sociala funktioner.
- ? Definierar och tydliggör centrumområdet i kärnan.
- ? Ökar och breddar bostadsutbudet.
- ? Tydliggör detaljhandelns utvecklingsförutsättningar i kärnan och dess omland.

Genomförandet kan med fördel vägledas av särskilda åtgärdsstrategier för varje enskild kärna som baseras på lokal resursmobilisering och ger möjlighet till stegvisa beslut och avtal som kan minska osäkerhet och risker. Insatser behöver också samordnas och kombineras med andra initiativ på nationell, regional och lokal nivå såsom storstadssatsningar, regionala tillväxtprogram högskolesatsningar mm.

Förvaltningens förslag

Begreppet regionförstoring är tämligen nytt, men Stockholmsregionens tillväxt och utbredning i geografin är naturligtvis mycket gammal. Från början bestod regionen av enbart Gamla Stan, för cirka 150 år sedan bebyggdes malmarna därefter kom förorter med spårvagn sen tunnelbana och pendeltåg.

Sedan 1960 har folkmängden i det område som motsvarar länet ökat med över en halv miljon invånare för att i dag uppgå till 1,85 miljoner. Under de senaste 40 åren har folkmängden i Stockholms län ökat med nära 600 000 personer. Ökningen var störst under 60-talet, med drygt 220 000. Under 80-talet ökade länets folkmängd med 113 000 och under de elva åren mellan 1990 och 2001 med nära 200 000. Under 60- och 70-talen skedde en betydande utflyttning av både företag och boende från länets centrala kommuner (Stockholm, Solna och Sundbyberg) till kommunerna i länets utkanter. Många av kranskommunerna har flerdubblat sin befolkning sedan 1960. År 2030 kan regionens befolkning ha ökat med mellan 300-600 000 människor, beroende på konjunkturutvecklingen.

Den här utvecklingen blir i längden ohållbar och leder till en mer utspridd region. Därför är RTKs ambition som handlar om att utveckla flera kärnor i regionen enligt kontorets uppfattning god och den presenterades första gången i och med arbetet med Regionala utvecklingsplanen RUFs.

Stockholm är idag till stor del en enkärnig region. Tätheten av arbetsplatser liksom lönenivåerna faller med växande avstånd från city. Tanken med flera kärnor är att färre människor ska långpendla för att nå sin arbetsplats, utbilda sig, handla eller roa sig.

De nya områdena som växer fram, med exempelvis IT i Kista eller handel i Kungens Kurva, utgörs av en koncentrerad kärna med hög täthet som attraherar liknande verksamheter som drar nytta av att ligga nära de redan etablerade. Det är just denna företeelse som är av särskilt intresse om vi vill förstå drivkrafterna bakom tillväxt i nya regionala kärnor, och hur dessa kärnor kan tillföras service, handel, nöjen, kultur och bostäder. Därför bör utvecklingen till regionala kärnor (enligt rapporten) inledas i etablerade kärnor, dvs att de breddas till att bli mer mångfacetterade miljöer.

Men tillväxtmöjligheterna i de yttre kärnorna måste relateras till den inre kärnans utveckling, dvs Stockholms innerstad. Det innebär att utvecklingen mot flera kärnor inte får stå i motsatsförhållande till utvecklingen i innerstaden. De yttre kärnorna kan bara fungera om de kan erbjuda lägre omkostnader och tillräckligt goda produktionsförutsättningar för verksamheter jämfört med alternativa lägen. Det är också viktigt att inte utveckla alltför många kärnor samtidigt, i synnerhet om de ligger nära varandra då den inbördes konkurrensen om arbetskraft och köpkraft kan bli för stor. Därmed utvecklas kärnorna inte i rätt riktning. Det är också viktigt att arbetet är väl förankrat bland länets kommuner (samplanering), stat och regionens näringsliv, annars är risken stor att kärnorna konkurrerar ut varandra.

Det finns ett par hinder som kan försvåra den flerkärniga utvecklingen. För det första är teorin om flerkärnighet en teoretisk modell. Flerkärnighet är ett verk av planerare, och det är inte säkert att marknadskrafterna drar åt samma håll, i alla fall inte i så här stor skala. Handelsplatsen Kungens Kurva är någonting helt annat än en yttre kärna enligt RUFs. Ett annat hinder är transportnätet. Både vägar och spår måste byggas ut så att de anställda på ett smidigt sätt kan förflytta sig mellan de olika kärnorna. Ytterligare en förutsättning för de yttre kärnornas framgång är att de blir tillräckligt stora för att uppnå en attraktiv kritisk massa. Företag söker sig till kreativa och dynamiska miljöer med ett spännande innehåll. Att så inte är fallet i lågkonjunkturs Stockholm syns extra tydligt då många företag i perifera kontorsområden väljer att flytta till centralare lägen i eller kring Stockholms innerstad.

Men utvecklingen av yttre kärnor är ett projekt på 30 år, i vissa fall 50 år. Södertälje - en av de kärnor som utpekats - har på 100 år utvecklats från en liten köping till att bli en modern stad med flera världsledande företag. I Södertälje är boendet av hög kvalitet och det finns ett rikt nöjes- och kulturutbud.

RESERVATIONER M.M.

Stadsbyggnadsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Lotta Edholm m.fl. (fp), Joakim Larsson m.fl. (m) och Kerstin Rossipal (kd) enligt följande.

Vi delar kontorets synpunkter om att fler kärnor i Stockholmsregionen kan gagna såväl regionens som landets utveckling. Men en förutsättning för detta är att Stockholms funktion som regional, nationell och internationell nod samtidigt stärks. I rapporterna saknas strategier för hur detta ska uppnås.

Med en Stockholmsfientlig regering, ett orättvist skatteutjämningsystem, allt högre skatter, nedskärningar i den kommunala såväl som den landstingsstyrda verksamheterna, ett nästintill obefintligt byggande, samt införandet av biltullar stärks inte Stockholms funktion som nod. Till följd av detta väljer allt fler hushåll och företag att flytta från Stockholm och därmed försvagas staden, vilket på sikt kommer att drabba tillväxten i hela landet. Med majoritetens tillväxtfientliga politik kan Stockholm om några år inte längre mäta sig med Amsterdam och Köpenhamn. Tirana och Minsk kommer då att fungera bättre som jämförelse.

Från tillväxtmotor till handbroms; så kan effekterna av socialdemokraternas politik på Stockholm beskrivas.

Särskilt uttalande gjordes av Eie Herlitz (mp) enligt följande.

Miljöpartiet i Stockholm stöder tanken att utvecklingen av yttre regionkärnor i goda kollektivtrafiklägen kan motverka en fortsatt negativ utspridd bebyggelse (sprawl) och kan fungera som en avlastning av trycket på den centrala regionkärnan. Bilismens negativa effekter måste motverkas och åtgärdas genom god planering.

Dock anser vi att förbifart Stockholm (före detta Västerled) inte gagnar en långsiktigt hållbar utveckling. Leden i sig är ett mycket kraftigt miljöingrepp och bebyggelsetrycket kring en sådan motorled skulle lätt kunna leda till en våldsam exploatering av viktiga natur- och kulturvärden längs dess sträckning.

Skärholmen - Kungens kurva området är mycket spännande och vi ser gärna att man påskyndar det arbete som kan leda till att områdena kring E4/E20 kan växa samman.

I Kista- Järvaområdet pågår arbetet inom staden. Här borde dock en integrationsinsats göras i form av nedgrävning av E18 till tunnälläge förbi södra Järva.

Rapporterna innehåller i övrigt bra analyser och hjälp för att ta fram beslutsunderlag.