



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

2003-07-28

Dnr 03-000-1677:1

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

**"Flera kärnor"**

**Remiss av regionplane- och trafikkontorets rapport 2003:1**

**FÖRSLAG TILL BESLUT**

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss av RTK:s rapport med gatu- och fastighetskontorets tjänsteutlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

Jan Lind

**SAMMANFATTNING**

Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2003-08-19.

I RTK:s 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.

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

Vi vill därför ifrågasätta om RTK:s många och ofta rätt vaga förslag om att söka utveckla Stockholmsregionen till att bli mer flerkärnig, är särskilt

meningsfulla. För att söka eliminera de många och väl kända hinder mot en önskvärd utveckling som återfinns på den statliga sidan och ge regionen de grundläggande förutsättningar som krävs, vore det kanske mer ändamålsenligt att göra en mer kraftfull och samordnad satsning mellan landstinget, länsstyrelsen och länets kommuner. Vi tänker bl a på behovet av infrastruktursatsningar och funktionssätten hos de statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet och miljö kvalitetsnormerna.

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

## **REMISSEN**

Landstingets regionplane- och trafiknämnd beslöt 2003-03-17 att utan eget ställningstagande sända ut regionplane- och trafikkontorets RTK rapport "Flera kärnor" på remiss. Förslaget har remitterats till nästan 130 instanser, bl a Stockholms stad, för synpunkter senast 2003-10-01. Gatu- och fastighetsnämndens remisstid går ut 2003-08-19.

## **RTK:s RAPPORT "FLERA KÄRNOR"**

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

I RTK:s nu remitterade rapport fortsätter och fördjupas RUFSS plädering för att Stockholmsregionen ska utvecklas till att bli mer flerkärnig. Förslag lämnas i 14 punkter för att söka utveckla flerkärnigheten enligt vad som framgår av bifogade sammanfattning.

Rapporten Flera kärnor finns tillgänglig på [www.rtk.sll.se](http://www.rtk.sll.se).

## **GATU- OCH FASTIGHETSKONTORETS SYNPUNKTER**

### Bakgrund

Den nu remitterade rapporten Flera kärnor utgår som nämnts från landstingets regionala utvecklingsplan RUFSS 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 Investeringstöd till visst bostadsbyggande slogs fast att tillväxtregionerna leder utvecklingen och fungerar som tillväxtens motorer för hela landet. Och att bostadsbristen fungerar som en hämsko på landets ekonomiska utveckling.

Både *bostadsbyggandet* och utbyggnaden av nödvändig infrastruktur i form av *kollektivtrafikanläggningar och trafikleder* brottas som bekant sedan länge med allvarliga genomförandeproblem.

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 företagens 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.

Vi väckte redan vid granskningen<sup>1</sup> av finansdepartementets promemoria "Kommunernas bostadsförsörjningsansvar" frågan om hur t ex samverkan/samarbete mellan flera kommuner eller en hel region i syfte att få till stånd erforderligt bostadsbyggande till gagn för hela regionen ska kunna stimuleras? Kan t ex de kommunfinansiella riskerna som bostadsbyggandet och tillhörande lokal infrastrukturutbyggnad är förknippat med på något sätt elimineras? Vilka direkta statliga insatser kan göras för ökat bostadsbyggande? Övergripande infrastrukturutbyggnader? Friställande av statlig mark? Statsstöd till marksanering?

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.

Landshövdingen lämnar ett antal förslag till åtgärder som regeringen bör överväga. Förslagen rör bl a infrastruktursatsningarna, de statliga markägarnas bostadsbyggande, kreditgarantier, skatteutjämningsystemet, bullerreglerna och statsbidrag för marksanering. Se [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se).

Slutgiltigt beslut om Stockholmsregionens andel av statens investeringar i trafikinfrastruktur under åren 2004-2015 fattar regeringen hösten 2003.

Vi har länge hävdat att man för att öka bostadsbyggandet måste söka en integrerad syn på *alla* de omständigheter som hindrar ett ökat bostadsbyggande. Landshövdingens genomförda förhandlingar med länets kommuner och hans olika förslag till regeringen är enligt vår uppfattning steg i rätt riktning.

---

<sup>1</sup> GFK tjut 2000-06-20

Det finns dock ytterligare komplikationer i de statliga stimulans- och regelsystemen för samhällsbyggandet som väntar på lösningar. Vi tänker bli på funktionssätten hos de under senare tid införda *statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet*.

Riksdagen fattade 2003-06-04, efter regeringens remissbehandling av ett tidigare departementsförslag<sup>2</sup>, beslut om den senaste tillfälliga investeringsstimulansen för byggande av mindre hyresbostäder i regioner med bostadsbrist samt studentlägenheter (proposition 2002/03:98). Vi ser dock alltså några allvarliga problem med de statliga investeringsstöden.

För det första kvarstår risken för att investeringsstöden på grund av bruksvärdessystemets funktion blir kontraproduktiva, dvs leder till färre nya hyreslägenheter i stället för fler. Vi menar fortfarande att om nyproduktionshyrorna i vissa allmännyttiga men även i privatägda nyproducerade hyreshus reduceras på "konstlat" vis med hjälp av ett statligt investeringsstöd, finns det anledning befara att detta kan komma att sänka nivån på de bruksvärdeshyror som får tas ut i andra nyproducerade hyreshus. Effekten härav skulle kunna bli förödande för de fastighetsägare som har hyreshus som drabbas av en sådan plötsligt införd hyresbegränsning. En sådan skärpt hyresreglering på bostadsmarknaden i tillväxtorterna via subventionerade hyror för vissa fastigheter skulle sannolikt också leda till att all annan än subventionerad nyproduktion av hyreshus effektivt skulle stoppas. Inte bara Stockholms stad utan även Hyresnämnden i Stockholm varande för dessa slag av effekter. Enligt hyresnämnden borde denna fråga bli föremål för ytterligare analys innan förslaget genomförs.

Visserligen hoppas regeringen i prop 98 att parterna på hyresmarknaden kommer att hantera denna problematik på lämpligt sätt. Hänvisning görs bli till rättsfall där allmännyttiga jämförelselägenheter som är underprissatta kunnat utslutas vid jämförelseprövningen för fastställande av skälig hyra. Vi betvivlar dock att lägenheter kan betraktas som underprissatta enbart av det skälet att de byggts med statsstöd. För övrigt minskar bostadsinvesteringsintresset redan av det faktum att oklarhet råder om vilka hyror som kommer att få tas ut i de hyreshus som inte kommer i åtnjutande av de statliga investeringsstimulanserna. I sammanhanget ska också beaktas att den miljard för investeringsbidrag som landshövdingen disponerat för att öka hyreshusbyggandet bara räcker till mindre än hälften av de drygt 14 000 hyreslägenheter som länets kommuner, under vissa förutsättningar avseende infrastrukturbyggnader mm, avser planera för.

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

---

<sup>2</sup> GFK tjut 2003-01-30

tillfälliga investeringsstöden, som endast finns t o m 2006, redan har upphört.

För det andra kvarstår också de delar i stödsystemet som uppmuntrar nya grepp i form av olagliga kommunala subventioner, trots att vi i vårt yttrande varnade även för detta. En kommuns legala möjligheter att främja privata byggherrars bostadsbyggande är numera starkt begränsade av statsmakterna. Den tidigare rätten för kommunerna att ge stöd till enskilda företag upphörde när 1947 års bostadsförsörjningslag upphörde och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet infördes. I prop 98 trycker ändå regeringen, på samma sätt som statsmakterna gjort i åtskilliga sammanhang under senare år, på att det är angeläget att alla markägare, inte minst offentliga sådana, tar ett större ansvar för att markkostnaderna kan begränsas vid byggandet av bostäder. Om dessutom kommunerna bidrar med en aktiv markpolitik torde, enligt regeringen, markkostnaderna kunna begränsas ytterligare. Även riksdagens bostadsutskott anser det nödvändigt att kommuner med hög efterfrågan ökar sina ansträngningar att förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande, bl.a. genom en aktiv plan- och markpolitik. Den uppenbara konflikten med gällande lagstiftning berörs överhuvudtaget inte av regering och riksdag.

Vi befarar därför att den konkurrens inom varje region som investeringsstödet avses stimulera får till följd att kommuner pressas till otillåtna stödinsatser till bostadsföretag på den egna orten, t ex i form av gynnande av nya hyresrätter i form av billigare markpris för att bostadsföretag i den egna kommunen ska komma i åtnjutande av stödet.

Vi har dock för vår del alltså svårt att se några möjligheter för staden att lagligen stödja hyreshusbyggandet mer än genom att, som redan görs, erbjuda förmånlig tomträttsupplåtelse av marken. Hur långt detta förslår i bidragskonkurrensen med andra kommuner och regioner återstår att se.

Vi vill också erinra om att vi i yttrandet över den blivande regionala utvecklingsplanen även förordade att den utformas med beaktande av statsmakternas 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<sup>3</sup> 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, se [www.ab.lst.se](http://www.ab.lst.se), framhålls bl a, under

<sup>3</sup> SBK + GFK + MF tjut 2003-04-10

rubriken Svårt att förena regelverket om miljö kvalitetsnormer med Stockholmsregionens tillväxt, följande.

Länsstyrelsen befarar att om reglerna kring miljö kvalitetsnormer 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 miljö kvalitetsnormer så att inte Stockholmsregionens fortsatta hållbara tillväxt hotas och en totalt sämre miljö situation skapas. En mer ambitiös lagstiftning kring miljö kvalitetsnormer 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<sup>4</sup> över byggkommissionens 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

<sup>4</sup> GFK tjut 2003-03-12

# S

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<sup>5</sup> föreslagit att stadens stadsledningskontors roll inom bostadsförsörjningen utvecklas i fråga om att bli påverka statsmakterna för att eliminera de många och uppenbara hinder mot ett ökat bostadsbyggande som ligger i statsmakternas händer att lösa.

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.

**SLUT**

---

<sup>5</sup> GFK tjut 2003-02-17