



Handläggare: Gert Abelt
Staben

2003-08-18

Tel: 508 270 66
gert.abelt@gfk.stockholm.se

Dnr 2003-000-01720

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**En modern nationell storstadspolitik.
Remiss.**

FÖRSLAG TILL BESLUT

Gatu- och fastighetsnämnden besvarar remissen med gatu- och fastighetskontorets utlåtande.

Olle Zetterberg

Lennart Gustafsson

SAMMANFATTNING

Bakgrunden till RTK:s rapport är den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2001.

Med storstadspolitik avser RTK ”en sammanhållen nationell politik för att bättre ta vara på storstadsregionernas möjligheter att bidra till tillväxt och välfärd”. Storstadspolitiken ska lyfta fram de rikspolitiska åtgärder som krävs för att storstäderna ska kunna fylla sin roll för den nationella utvecklingen. Med vissa förändringar av statliga regelverk och styrmedel skulle storstädernas välfärds- och tillväxtskapande krafter kunna stärkas och därmed öka hela landets möjligheter till långsiktigt hållbar utveckling. De största behoven av *förändrade regelverk* finns för den fysiska planeringen. De största behoven av *nya styrmedel* finns inom bostadspolitiken och trafikpolitiken.

Kontoret kan i stort sett instämma i den analys och de slutsatser som redovisas i rapporten.

Kontoret har i flera sammanhang pekat på behovet av konkreta åtgärder från statsmaktens sida framförallt i avseende på förutsättningarna för bostadsbyggandet och utvecklingen av transportsystemet.

Kontoret delar utredningens uppfattning att en bra livsmiljö är en förutsättning för att en stad eller region ska vara både attraktiv och långsiktigt hållbar. Stockholms förutsättningar är härvidlag goda. Staden kan stoltsera med naturkvaliteter, grönytor för rekreation m.m. som vid en internationell jämförelse är mycket betydande. För att värna dessa tillgångar och bidra till tillväxt och socialt jämlika villkor för stadens alla delar krävs en övergripande och långsiktig strategi som kan bidra till att göra nödvändiga avvägningar.

Stockholmsregionens betydelse för utvecklingen i hela landet framhålls i olika sammanhang inte minst i flera statliga utredningar. Det verkliga agerandet från statens sida rimmar dock illa med vad som sägs.

Under hösten ska statsmakten ta ställning till några avgörande frågor för Stockholmsregionens framtida utveckling och därmed även ge en indikation på hur man ser på regionen i ett nationellt perspektiv. Ställningstagandena rör framtida infrastruktursatsningar, landshövdingens bostadsuppdrag och hans förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i länet.

UTLÅTANDE

Remissen

Till gatu- och fastighetsnämnden har för yttrande senast 2003-08-15 (förlängd till 2003-09-05) remitterats förslag från landstingets regionplane- och trafikkontor, RTK, till en samlad nationell storstadspolitik (RTK rapport 5:2003, sammanfattning bifogas).

Förslaget har även remitterats till integrations-, kultur-, näringslivs-, stadsbyggnads- och utbildningsnämnderna samt stadsledningskontoret.

Dessutom har förslaget remitterats till ett stort antal kommuner, landsting, centrala och regionala statliga organ, universitet och högskolor m.m., kommunala samarbetsorgan och bolag m.m., Stockholms läns landstings nämnder m.m. samt intresseorganisationer och samarbetsorgan m.m.

Bakgrund

Regionplane- och trafiknämnden vid Stockholms läns landsting har uppdragit åt sitt förvaltningskontor att ta fram ett förslag till en samlad nationell storstadspolitik. Bakgrunden är den år 2002 antagna och lagkraftvunna utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFSS 2001.

Sammanfattning av RTK:s rapport ”En modern nationell storstadspolitik”

I rapporten definieras storstadspolitik som ”en sammanhållen nationell politik för att bättre ta vara på storstadsregionernas möjligheter att bidra till tillväxt och välfärd”. Storstadspolitik har två kompletterande och sammanhängande mål: *att skapa möjligheter för långsiktigt hållbar tillväxt och att bemästra de sociala problemen.*

Storstadspolitiken ska lyfta fram de rikspolitiska åtgärder som krävs för att storstäderna ska kunna fylla sin roll för den nationella utvecklingen. Den ska beskriva vilka regelsystem som fungerar bromsande och kan behöva anpassas speciellt för storstadsområdenas förutsättningar och i vilka former olika aktörer ska kunna medverka till att politiken genomförs.

Tonvikten i en storstadspolitik ligger inte på omfördelning av de nationella resurserna. Behov av *ökade resurser* till storstadsområden finns dock inom transportsektorn och den högre utbildningen och forskningen, där underfinansiering direkt och indirekt får negativa återverkningar för hela landet.

Kontorets förslag/synpunkter

Bakgrunden till förslaget om en sammanhållen nationell storstadspolitik är, som ovan nämnts, den år 2002 antagna och lagakraftvunna utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUF 2001.

Den genomgång av ett antal politikområden som redovisas i RTK:s rapport visar att statsmakterna med förändringar – vissa större och andra mindre – av regelverk och styrmedel skulle kunna stärka storstädernas välfärds- och tillväxtskapande krafter och därmed öka hela landets möjligheter till långsiktigt hållbar utveckling.

De största behoven av *förändrade regelverk* enligt rapporten finns för den fysiska planeringen och de största behoven av *nya styrmedel* finns enligt RTK inom bostadspolitiken och trafikpolitiken.

Gatu- och fastighetskontoret kan i stort sett instämma i den analys och de slutsatser som redovisas i rapporten.

Sverige saknar en sammanhållen storstadspolitik. I den storstadspolitiska propositionen 1997/98:165 ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet” angavs två perspektiv, ett tillväxtpolitiskt och ett socialt perspektiv. De insatser som genomförts inom ramen för den s.k. storstadssatsningen har emellertid haft fokus på det sociala målet.

Den regionalpolitiska utredningen framhöll bl.a. mot bakgrund härav i sitt slutbetänkande (SOU 2002:87) att det krävs ytterligare satsningar för att storstädernas fulla potential som tillväxtmotorer ska kunna utnyttjas till gagn för hela landet. Utredningen menade att det behövs en ”urbanpolitik”. I proposition (2001/02:4) ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”

som riksdagen antog hösten 2001 utvecklades dock inte detta perspektiv av regeringen.

Gatu- och fastighetskontoret framhöll i sitt yttrande¹ över den regionalpolitiska utredningen ”att det är en allvarlig brist att den regionalpolitiska utredningen inte tagit mer fasta på Stockholms och övriga tillväxtregioners avgörande betydelse för utveckling och framtid i hela landet”.

Kontoret anser i likhet med RTK:s att det är viktigt att lyfta fram och belysa de rikspolitiska åtgärder som krävs för att undanröja hindren som finns för att storstäderna ska kunna fungera väl. Åtgärder inom bostadspolitik, miljöpolitiken samt förändringar och anpassningar av regelverk kring samhällsbyggande är områden som i detta avseende är av stor betydelse.

Kontoret delar utredningens uppfattning att en bra livsmiljö är en förutsättning för att en stad eller region ska vara både attraktiv och långsiktigt hållbar. Stockholms förutsättningar är härvidlag goda. Staden kan stoltsera med naturkvaliteter, grönytor för rekreation m.m. som vid en internationell jämförelse är mycket betydande. För att värna dessa tillgångar och bidra till tillväxt och socialt jämlika villkor för stadens alla delar krävs en övergripande och långsiktig strategi som kan bidra till att göra nödvändiga avvägningar.

En storstad har sina specifika miljöproblem, men är samtidigt precis som utredningen konstaterar relativt miljöekonomisk. Det är därmed en verklig utmaning att både utveckla en storstad så att positiva miljövärden nås och nya skapas. Motsättningar uppstår inte bara mellan miljö och andra områden, utan också inom miljöarbetet. En fokusering på ekologiska dimensioner kan t.ex. innebära att andra förutsättningar för långsiktig hållbarhet inte uppmärksammas tillräckligt. Stadens verksamheter har fått uppdraget att verka för tillkomsten av 20 000 nya bostäder under innevarande mandatperiod. Detta kommer kräva grannliga och ständiga gränsdragningar och avvägningar i fråga om miljöpåverkan och framtida markanvändning.

I en urban miljö med stark konkurrens mellan olika intressen ställs också höga krav på regelverken. Storstadsregionerna är komplexa och miljöstörningarna ofta av annat slag än i övriga landet. Utredningen konstaterar att lagstiftningen dock är geografiskt neutral vilket gör att regelverket de facto inte är konstruerat att hantera de komplexa problem som storstaden har. Utifrån detta resonemang välkomnar kontoret utredningens synpunkter på översyn av plan- och bygglagen, PBL, i syfte att effektivisera och demokratisera samt en översyn och differentiering av reglerna i miljöbalken.

I kontorets yttrandet² över den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2001, angående de nationella miljömålsförslagen och länsstyrelsens propå till regeringen om ett program för att klargöra vilka åtgärder som är nödvändiga

¹ Gfk tjut 2000-11-22

² Gfk tjut 2002-09-28

för att miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid inte ska överskridas någonstans i länet framhölls: ”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”.

Kontoret pekade också på i sitt yttrande³ angående länsstyrelsens samråd om miljö kvalitetsnormer för kvävedioxid ”att miljö kvalitetsnormernas absoluta krav utan möjlighet till avvägningar mot andra samhällsmål leder till problem i samhällsplaneringen”.

I länsstyrelsens redovisning till regeringen 2003-06-02 av åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid för Stockholms län framhölls 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.

Det finns alltså starka skäl för den översyn av miljö kvalitetsnormernas tillämpning och samspel med övrig lagstiftning som föreslås i RTK:s rapport.

Stockholmsregionen är en tillväxtmotor för hela Sverige. Här bor en femtedel av landets befolkning som svarar för nära en fjärdedel av BNP. Tillväxt i Stockholmsregionen sprider sig och ger tillväxt också i andra delar av landet.

Avgörande förutsättningar för att Stockholmsregionen ska fortsätta att vara tillväxtmotor för hela landet är en väl fungerande bostadsmarknad samt ett fungerande transportsystem. Båda dessa samhällssektorer brottas som bekant sedan länge med svåra brister och problem.

³ Gfk tjut 2003-04-10

Bostadssituationen i Stockholmsregionen präglas idag av en ökande bostadsbrist, höga boendekostnader och en tilltagande segregation inom regionen liksom i de enskilda kommunerna. Förutom de allvarliga sociala konsekvenserna där svagare grupper trängs ut från bostadsmarknaden och allt fler blir hemlösa utgör bostadsbristen ett allvarligt hot mot tillväxten i regionen.

Kontoret har i flera sammanhang väckt och kommenterat frågan om bättre incitament för bostadsbyggandet. I detta sammanhang kan påminnas om att vi redan vid granskningen⁴ av finansdepartementets promemoria ”Kommunernas bostadsförsörjningsansvar” väckt 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 detta sammanhang är den rapport, 2003-04-11, som landshövding Mats Hellström lämnade med anledning av förhandlingsuppdraget från regeringen januari 2002 för ökat bostadsbyggande i länet. Uppdraget innebar att överlägga med kommunerna i Stockholms län och andra relevanta parter om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet. Uppdraget avsåg bostadsbyggandet i sin helhet med tonvikt på hyreslägenheter.

En viktig utgångspunkt för landshövdingens uppdrag var att samordna kommunernas bostadsbyggnadsplaner med Stockholmsberedningens och de statliga trafikverkens förslag på insatser för att förbättra transportsystemet i länet. Merparten av de planerade bostäderna i länet har en koppling till trafik- och infrastruktursatsningar. Landshövdingen konstaterar dock att endast en del, men tyvärr långt ifrån tillräckligt, av de föreslagna trafik- och infrastruktursatsningar tillgodoses i Vägverkets, Banverkets och Länsstyrelsens planer som under våren remissbehandlats. Det innebär enligt landshövdingen att om inte regeringen avsätter mer resurser så klaras inte Stockholmsregionens behov av fler bostäder, trafikproblem och miljöproblem. Landshövdingen ställer sig också frågande till hur länet ska leva upp till EU:s miljökvalitetsnormer om minskade kvävedioxidutsläpp mot bakgrund av Vägverkets planförslag. Regeringen fattar slutgiltigt beslut hösten 2003 om Stockholmsregionens andel av statens investeringar i trafikinfrastruktur under åren 2004-2015.

I landshövdingens rapport lämnas ett antal förslag som regeringen bör beakta. Hit hör bl.a. förslag om infrastruktursatsningarna, åtgärder som möjliggör ett mer omfattande bostadsbyggande på statlig mark, ändrade kreditgarantiregler, ändringar i skatteutjämningsystemet så att detta inte motverkar tillväxt, översyn av riktvärdena för buller samt förändringar av reglerna för statsbidragen till marksanering.

⁴ GFK tjut 2000-06-20

Kontoret har länge hävdad 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.

Det finns dock ytterligare komplikationer i de statliga stimulans- och regelsystemen för samhällsbyggandet som väntar på lösningar. Hit hör bl.a. funktionssätten hos de under senare tid införda *statliga investeringsstöden till bostadsbyggandet*. Dessa komplikationer har utvecklats i ett nyligen avgivet yttrande⁵ över RTK:s rapport 2003:1 "Fler kärnor".

I föreliggande rapport liksom i landshövdingens aktualiserar behovet av en effektivare planprocess. Det stora antalet överklaganden och hanteringen av dessa är en viktig orsak till att investeringar i infrastruktur och bostadsbyggande försenas eller alls inte kommer igång.

Som ovan nämnts sker f.n. en översyn av PBL. I direktiven anges att utredningens förslag skall tillgodose kraven på främjande av en långsiktigt hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling manifesteras i miljö kvalitetsmålen. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken m.fl. lagar. PBL-kommittén fick i somras även i uppdrag att under 2003 lämna förslag till åtgärder som kan effektivisera beslutsprocessen, inklusive instansordningen för överklagande, samt möjligheten att överklaga.

Det är självklart att medborgare skall kunna överklaga beslut och få sin sak prövad. Det är däremot orimligt att överklaganden kan göras till flera instanser i syfte att enbart försena processen och därmed hindra en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling. Här behövs förenklingar.

Kontoret delar RTK:s och landshövdingens uppfattning om betydelsen av att utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Kontoret framhåller i yttrandet över RTK:s rapport "Flera kärnor" att Stockholmsregionens framtida långsiktiga hållbarhet och utveckling till mycket stor del ligger i statsmaktens händer. Stockholmsregionens betydelse för landets utveckling är redan stor och det finns mycket som talar för att den kommer att öka. Uppfattningen delas av såväl statliga som kommunala och regionala organ och förs ofta fram även i olika statliga utredningar. Kontoret tvingas dock konstatera att när det gäller statens verkliga agerande tycks Stockholmsregionen inte uppfattas som så särskilt viktig.

⁵ Gfk tjut 2003-07-28

Föreliggande rapport från RTK visar att statsmakten med olika förändringar av regelverk och styrmedel skulle kunna stärka Stockholms och övriga storstadsregioners välfärds- och tillväxtskapande krafter till gagn för hela landets utveckling. Kontoret delar den uppfattningen och har även i flera sammanhang pekat på konkreta åtgärder från statsmaktens sida i detta avseende framförallt vad gäller förutsättningar för bostadsbyggandet och utveckling av transportsystemet (se ovan).

I detta sammanhang vill vi påminna om vad vi framfört i det nyligen avgivna yttrandet⁶ över RTK-rapporten om flerkärnighet. ”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. 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”.

Under hösten ska statsmakten att ta ställning till några avgörande frågor för Stockholmsregionens framtida utveckling och därmed även ge en indikation på hur man ser på regionen i ett nationellt perspektiv. Ställningstagandena rör framtida infrastruktursatsningar (Banverkets och Vägverkets nationella planer 2004-15 samt länsstyrelsens länsplan 2004-15), landshövdingens bostadsuppdrag och hans förslag till åtgärdsprogram för att klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid i länet.

SLUT

⁶ Gfk tjut 2003-07-28