

Handläggare
Dahlmann Christian

Datum
2016-09-09

Diarienummer
KSN-2016-0827

Kommunstyrelsen

Yttrande över samrådsförslaget RUFSS 2050 Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Stockholms läns landstings tillväxt- och regionplanenämnd har skickat ut samrådsförslaget RUFSS 2050 på remiss (**bilaga 2**). Samrådet syftar till att få svar på frågor som rör den nya målstrukturen, prioriterade åtgärder, rumslig struktur och RUFSS 2050 som gemensamt kontrakt.

Föredragning

Den nuvarande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFSS 2010, gäller fram till 2016. Arbetet pågår med att ta fram en ny RUFSS 2050. Stockholms läns landstings tillväxt- och regionplanenämnd har skickat samrådsförslaget RUFSS 2050 på remiss. Till förslaget hör en samlad konsekvensbeskrivning samt en bilaga om de storregionala perspektiven, som Stockholms läns landsting har tagit fram tillsammans med planeringsorganen i östra Mellansverige. Under hösten 2016 görs en samrådsredogörelse och beslut tas om inriktningen inför utställningen. Utställningsversionen är beräknad till att sändas på remiss under tre månader hösten 2017. Landstingsfullmäktige i Stockholms län kommer före sommaren 2018 fatta beslut om att anta en ny regional utvecklingsplan för Stockholms län, RUFSS 2050.

Samrådet syftar till att få svar på frågorna:

Mål och delmål

- Bidrar målen till att regionen får tydligt fokus i arbetet framåt?
- Anger målen rätt ambitionsnivå?

Prioriterade åtgärder

- Är det rätt åtgärder som beskrivs?
- Hur kan åtgärderna utvecklas till utställningsförslaget?

Den rumsliga strukturen

- Vilken rumslig struktur krävs för en region utan klimatpåverkande utsläpp?
- Vilken rumslig struktur krävs för en socialt, ekonomiskt och territoriellt sammanhållen region?
- Vilka är de viktigaste vägvalen för regionen kopplat till den rumsliga strukturen?

RUFS 2050 som gemensamt kontrakt

- Vad krävs för att det som beskrivs i planen ska bli verklighet?
- Vad krävs för att planen ska fungera som utgångspunkt för ert övergripande arbete och de beslut som ni ska fatta i er organisation?
- Hur ska er organisation bidra till genomförandet av den kommande planen?

Uppsala kommun är i huvudsak positiv till samrådsförslaget och har tagit fram ett förslag till yttrande som svarar på frågorna ur ett Uppsalaperspektiv. Att RUFS 2050 bygger vidare på den inriktning som RUFS 2010 redovisar bidrar till att regionplaneringen blir förutsägbar och långsiktig, vilket leder till goda möjligheter för aktörer att fatta välavvägda strategiska beslut som främjar regionens utveckling.

Utvecklingen i Stockholmsregionen påverkar i hög grad utvecklingen i Uppsala kommun. Funktionellt är Uppsala en del av en större huvudstadsregion. Vilken roll Uppsala kan och vill spela i samspelet med Stockholmsregionen är en central fråga i det nu pågående arbetet med att ta fram en ny översiktsplan för Uppsala kommun. Även den nya regionala utvecklingsstrategin (RUS) för Uppsala län tar RUFS som en viktig utgångspunkt. Detta knyter an till förutsättningarna för ett högre tillväxtscenario för befolkning och sysselsättning samt till hur Uppsala fullt ut kan nyttja sitt geografiska läge.

2013 utsågs Uppsala till årets klimatkommun och kommunen har en hög ambitionsnivå i arbetet med hållbarhetsfrågor. Mot den bakgrunden vill Uppsala kommun framhålla att det är viktigt att tydligt sätta hållbar utveckling i fokus, särskilt då RUFS 2050 handlar om samhällsutvecklingen på lång sikt. Högt ställda miljöambitioner i stadsutvecklingen är en förutsättning för att möta klimatutmaningarna.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i föreliggande ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Dahlmann Christian

Datum
2016-09-09

Diarienummer
KSN-2016-0827

Yttrande över samrådsförslaget RUFSS 2050 Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen

Visionen att utveckla Stockholmsregionen till Europas mest attraktiva storstadsregion är en vision som Uppsala kommun ställer sig bakom och vill bidra till att förverkliga. Som ett led i det vill vi framföra följande synpunkter på samrådsförslaget till RUFSS 2050.

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen pekar ut den långsiktiga riktningen för regionen och ligger till grund för både fysisk planering och tillväxtarbetet i Stockholmsregionen.

RUFSS 2050 kommer att vara grunden för den framtida planeringen, operativa insatser, mellankommunala frågor och dess samordning samt statlig infrastrukturplanering.

Samrådet syftar till att få svar på frågorna:

Mål och delmål

- *Bidrar målen till att regionen får tydligt fokus i arbetet framåt?*
- *Anger målen rätt ambitionsnivå?*

Prioriterade åtgärder

- *Är det rätt åtgärder som beskrivs?*
- *Hur kan åtgärderna utvecklas till utställningsförslaget?*

Den rumsliga strukturen

- *Vilken rumslig struktur krävs för en region utan klimatpåverkande utsläpp?*
- *Vilken rumslig struktur krävs för en socialt, ekonomiskt och territoriellt sammanhållen region?*
- *Vilka är de viktigaste vägvalen för regionen kopplat till den rumsliga strukturen?*

RUFSS 2050 som gemensamt kontrakt

- *Vad krävs för att det som beskrivs i planen ska bli verklighet?*
- *Vad krävs för att planen ska fungera som utgångspunkt för ert övergripande arbete och de beslut som ni ska fatta i er organisation?*
- *Hur ska er organisation bidra till genomförandet av den kommande planen?*

Uppsala – en integrerad del av Stockholmsregionen

Uppsala är en integrerad del av Stockholmsregionen. Arbets- och bostadsmarknaden är intimt sammanflätade över de administrativa gränserna. Utvecklingen i Stockholmsregionen påverkar i hög grad utvecklingen i Uppsala kommun. Funktionellt är Uppsala en del av en större huvudstadsregion. Vilken roll Uppsala kan och vill spela i samspelet med Stockholmsregionen är en central fråga i det nu pågående arbetet med att ta fram en ny översiktsplan för Uppsala kommun. Även den nya regionala utvecklingsstrategin (RUS) för Uppsala län tar RUFSS som en viktig utgångspunkt. Detta knyter an till förutsättningarna för ett högre tillväxt scenario för befolkning och sysselsättning samt till hur Uppsala fullt ut kan nyttja sitt geografiska läge.

Uppsala kommun är i huvudsak positiv till samrådsförslaget. Att RUFSS 2050 bygger vidare på RUFSS 2010 bidrar till att ge tydliga och långsiktiga förutsättningar för aktörer att fatta välavvägda strategiska beslut i en gemensam riktning som främjar regionens utveckling

2013 utsågs Uppsala till årets klimatkommun och kommunen har en hög ambitionsnivå i arbetet med hållbarhetsfrågor. Mot den bakgrunden vill Uppsala kommun framhålla att det är viktigt att tydligt sätta hållbar utveckling i fokus, särskilt då RUFSS 2050 handlar om samhällsutvecklingen på lång sikt. Därför är det särskilt viktigt att hålla fast vid att hållbar utveckling handlar om den samlade utvecklingen och inte om en viktig samhällsfråga i taget. Högt ställda miljöambitioner i stadsutvecklingen är en förutsättning för att möta klimatutmaningarna. Även de sociala utmaningarna på kort och lång sikt kräver nya sätt att tänka, agera och av samordning mellan samhällsaktörer.

Uppsalas klimatmål är att vara fossilfria lokalt 2030 och klimatpositiva 2050. Även andra kommuner har ambitiösa klimatmål med sikte på exempelvis 100 % förnybar energi. Det är vår önskan att RUFSS ligger i linje med, och stöttar, dessa ambitioner. Det är Uppsala kommuns övertygelse att ett skarpt och utmanade regionalt klimatmål driver en positiv näringsliv- och samhällsutveckling.

Samrådsförslagets upplägg

Utmaningarna och visionen - att Stockholmsregionen ska bli Europas mest attraktiva storstadsregion - hänger kvar från RUFSS 2010. Även de övergripande målen är i mångt och mycket desamma med vissa tillägg. Stora förändringar har skett i mål-strukturen och planens tidsperspektiv för att öka RUFSS 2050 genomslagskraft som styrdokument. Måläret för den rumsliga strukturen och de övergripande målen har flyttats från 2030 till 2050. RUFSS 2050 har bantats i storlek jämfört med RUFSS 2010. Det nya förslaget är formulerat som mål, delmål och prioriterade åtgärder för att öka planens genomförbarhet. Delmål och prioriterade åtgärder är kvantifierade för bättre mätbarhet och uppföljning. Delmålen ska vara uppfyllda senast år 2030 och de prioriterade åtgärderna ska uppnås år 2026 under planens giltighetstid inom ramen för PBL. Åtgärderna syftar till att möjliggöra ett starkare genomförande och en tydligare ansvarsfördelning mellan aktörerna i regionen. I dokumentet tillkommer och utvecklas även tematiska frågor och förhållningsätt. Samrådsförslaget visar på två olika strukturbilder som beskriver olika möjligheter för hur den fysiska strukturen kan utvecklas

mot år 2050. Dessa fungerar dels som ett diskussionsunderlag, dels som fördelningsunderlag av kommande tillskott av bostäder, arbetsplatser och trafik-infrastruktur i regionen.

Synpunkter på vision

Uppsala kommun är positiv till att RUFS 2050 bygger vidare på den riktning som RUFS 2010 redovisar. Förutsägbarhet och långsiktighet ger en stabil grund med tydliga spelregler för regionens utveckling i ett längre perspektiv, vilket ger aktörer med olika förutsättningar och förväntningar en tydlig riktning och målbild att förhålla sig till över tid. Möjligheten att fatta välavvägda strategiska beslut ökar.

Visionen gör gällande att Stockholmsregionen ska vara Europas mest attraktiva storstadsregion. För att vara det krävs enligt dokumentet ett ständigt arbete med hållbar utveckling, resiliens, människan i fokus och minskning av klimatpåverkande utsläpp. I sammanhanget upplevs visionen som allt för allmängiltig. Uppsala kommun ser det som mycket viktigt att det tidigt i dokumentet etableras ett tydligare förhållande till storstadsperspektivet. En storstadsregion behöver vara mer än klimatsmart för att vara attraktiv. Regionen måste ha täthet och närhet, vara dynamisk, påverkbar, upplevelserik, mångfunktionell m.m. Visionen bör också rymma en idé om staden och stadslivsvärden som blåser liv i ambitionen att bli ”Europas mest attraktiva storstadsregion”.

Synpunkter på mål och delmål

Uppsala kommun tycker att det är bra att målstrukturen är bantad jämfört med RUFS 2010, men budskapet kan fokuseras ytterligare genom att dra ner antalet mål och åtgärder. Varje mål och åtgärd ska ha en mycket tydlig koppling till visionen om attraktiv storstad, annars bör de tas bort. Färre delmål är även av godo i syfte att skapa ett tydligare kontrakt. Regionplanen måste trycka på frågeställningar och mål som utmärker en storstadsregion. Huvudfokus bör flyttas från självklarheter som regleras i grundlag såsom jämlikhet etc. till det regionspecifika.

Synpunkter på prioriterade åtgärder

Uppsala kommun instämmer i att ökad närhet och täthet mellan människor och verksamheter är grundläggande för regionens långsiktiga utveckling och internationella konkurrenskraft. Det är positivt att detta synsätt genomsyrar många av de prioriterade åtgärderna. Uppsala kommun vill särskilt framhålla att en utbyggd Ostkustbana tidigt i planperioden är en förutsättning för att kunna hantera ett ökat resande i stråket mellan Stockholm och Uppsala och för att kunna integrera regiondelarna och därmed frigöra ytterligare tillväxtpotentialer. Det här är viktiga frågor människors livskvalitet och för utvecklingen av näringslivet.

Synpunkter på den rumsliga strukturen

Uppsala kommun vill betona att det är väsentligt att alla delar i den större huvudstadsregionen kan samspela effektivt. Den storregionala stadsstrukturen bör länkas samman med spårtrafiken som grund. Detta ligger väl i linje med förslaget till Uppsala kommuns nya översiktsplan och förslaget till ny regional utvecklingsstrategin i Uppsala län.

Genom RUFS 2010 tog den regionala utvecklingsplaneringen i Stockholmsregionen på allvar steget mot en gemensam storregional syn på den rumsliga utvecklingen. Det är onekligen en

styrka eftersom den stora befolkningstillväxten ökar behovet av en mer långsiktig samplanering mellan den storregionala trafikinfrastrukturen och bebyggelseplaneringen. Ett längre tidsperspektiv behövs också kring hur ett ökat bostadsbyggande ska kunna komma till stånd i takt med en växande befolkning. I ljuset av detta resonemang välkomnar Uppsala kommun särskilt arbetet med att skapa samsyn för en samordnad planering i östra Mellansverige som sker inom ramen för ÖMS 2050.

Av särskild vikt för Uppsala kommun är utvecklingen i ABC-stråket. Sedan år 2000 finns ett samarbete med en tydlig politisk plattform, som nu innefattar nodstäderna Uppsala och Stockholm, kommunerna längs stråket samt Regionförbundet Uppsala län, Stockholms läns landsting, Länsstyrelsen Stockholm samt Swedavia. Målet för samverkan är att genom förbättrade kommunikationer, och genom att skapa fler lägen med hög regional tillgänglighet, förbättra och dra nytta av tillväxtpotentialen i stråket.

Förutom de mer allmänna synpunkterna kring den rumsliga strukturen ovan vill Uppsala kommun särskilt lyfta fram följande.

- Uppsala kommun betraktar en kapacitetshöjning på ostkustbanan med ytterligare två spår söderut från Uppsala resecentrum som nödvändig de närmaste åren och som den enskilt viktigaste investeringen i statlig transportinfrastruktur
- Det samarbetsområde som finns utpekat i den storregionala målbilden måste tas vidare, konkretiseras i såväl betydelse som i genomförande. ABC-samarbetet är en plattform för det. Uppsalas roll som nordlig nod behöver tydliggöras och synliggöras även i plankartan för nästa RUFS. Uppsalas innerstad har såväl ett näringsliv som offentliga institutioner med spjutspetskompetens inom gångavstånd från varandra i en tät och urban stadsmiljö, i en skala som inte finns i övriga Stockholmsregionen. Tillsammans skapar detta för regionen unika kvaliteter och egenskaper i Uppsalas innerstad. Uppsala som en väl integrerad nordlig nod i Stockholmsregionen stärker därmed regionens globala konkurrenskraft.
- ABC-samarbetet förtydligar sin syn på vilka funktioner ett regionalt tåguppehåll längs Ostkustbanan bör uppfylla. Inriktningen med bakgrund bland annat i antagna tillgänglighetsmål är att Kista/Helenelund är lämpligaste stationen för en sådan.
- Uppsala kommun vill poängtera att två regionala stadskärnor med stor regional funktion (Kista-Sollentuna-Helenelund samt Arlanda-Märsta) finns i ABCstråket och ska värnas och utvecklas. Liksom att Uppsala som regional stadskärna med storregional funktion behöver förtydligas. Vidare också viktigt att tydliggöra Regioncentrums särskilda roll för huvudstadsregionens konkurrenskraft.
- Arlandas funktion för internationell tillgänglighet men också som stor arbetsplats bör poängteras ytterligare. Samt dess funktion som multimodal knutpunkt för kollektivtrafik.

RUFS 2050 som ett gemensamt kontrakt

Grundläggande för att RUFS 2050 ska få genomslag i planering och investering är att dokumentet blir lättöverskådligt och genomförandeinriktat. Kontraktet ska vara lätt att följa för samtliga aktörer så att inte motstridigheter uppstår. Staten har en viktig roll. RUFS 2050

med plankarta bör fungera som en överenskommelse vid exempelvis detaljplanering. Det som är redovisat på plankartan ska gå att genomföra.

Det är viktigt att angränsande kommuner, regioner och andra delar av Sverige har förståelse och insyn i RUFSS-processen så att de kan förhålla sig till och stödja Stockholmsregionens utvecklingsarbete Uppsala kommun ser det som positivt att andra regioner och kommuner söker mandat för samverkan inom ramen för RUFSS genom samordnad planering i östra Mellansverige (ÖMS).

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Förslag till samlad
konsekvensbeskrivning av

RUFS 2050

Europas mest attraktiva storstadsregion

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, TRF, ansvarar för regionplanering och regionala utvecklingsfrågor i Stockholms län. TRF arbetar på uppdrag av landstingsstyrelsen och tillhör Stockholms läns landsting (SLL). Vi bidrar till Stockholmsregionens utveckling genom en utvecklingsplanering som grundas på kvalificerat underlag och analys. Genom samverkan och kommunikation bidrar vi till att regionens aktörer når en gemensam syn på regionens utveckling. Vi ger förutsättningar och tar initiativ för att visioner, mål, strategier och åtaganden i den Regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUF5) ska bli verklighet.

Vi bevakar systematiskt utvecklingen i regionen och omvärlden. I TRF:s rapportserie presenteras kunskapsunderlag, analyser, scenarion, kartläggningar, utvärderingar, statistik och rekommendationer för regionens utveckling. De flesta rapporter är framtagna av forskare, utredare, analytiker och konsulter på uppdrag av TRF.

Citera gärna innehållet i rapporten men uppge alltid källan. Även kopiering av sidor i rapporten är tillåtet förutsatt att källan anges och att spridning inte sker i kommersiellt syfte. Återgivning av bilder, foto, figurer och tabeller (digitalt eller analogt) är inte tillåtet utan särskilt medgivande.

TRF är i likhet med Stockholms läns landstings samtliga förvaltningar miljöcertifierade enligt ISO 14001. SLL:s upphandlade konsulter möter särskilt ställda miljökrav. Denna trycksak är tryckt enligt SLL:s miljökrav

Oskar Wallgren, Tobias Häggblom, Jon Halling,
Bengt Eriksson, Viktor Melin, WSP Samhällsbyggnad

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen

Box 22550, 104 22 Stockholm
Besök: Norra stationsgatan 69
Tfn växel: 08-123 130 00
E-post: registrator.lsf@sll.se
TRF@sll.se
www.sll.se

TRN 2015:0015

Förord

Som en del av arbetet med att ta fram nästa regionala utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050, görs en samlad konsekvensbedömning för att analysera vilka konsekvenser planen får för regionen. Under perioden april till och med september 2016 pågår samråd om RUF5 2050 och förslaget till samlad konsekvensbeskrivning är en del av det samrådet.

En regional utvecklingsplan omfattas av kravet på att miljöbedöma planer och program enligt miljöbalken 6 kap 11 § (1998:808). Eftersom en regional utvecklingsplan påverkar regionen på ett mycket genomgripande sätt, har landstinget valt att genomföra en samlad konsekvensbedömning som omfattar såväl miljökonsekvenser som andra konsekvenser som planens genomförande får för regionen. Bedömningsprocessen har bedrivits parallellt med framtagandet av samrådsförslaget och genomförts av en extern konsultgrupp i samarbete med landstingets ansvariga tjänstemän.

Konsekvensbedömningsprocessen fortsätter som en integrerad del även i den fortsatta planprocessen fram till att en ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen har antagits. Det är ett kontinuerligt arbete med att identifiera behov av utveckling och fördjupning. Synpunkterna som förs fram under samrådet blir ett viktigt inspel till det fortsatta arbetet med den samlade konsekvensbedömningen.

Hanna Wiik
Förvaltningschef
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen
Stockholms läns landsting

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning.....	6
1 Inledning.....	9
Planprocessen.....	9
Disposition och läsanvisning.....	9
2 Utgångspunkter och metod.....	11
Samlad konsekvensbedömning – varför och hur?.....	11
Bedömningsmodell.....	12
Konsekvensbedömningens avgränsning.....	12
3 Samrådsförslagets huvudsakliga innehåll.....	14
Vision, mål och prioriterade åtgärder.....	14
Två strukturbilder för regionen 2050.....	16
Nollalternativ - en framtid utan en ny regional utvecklingsplan.....	18
Planens förhållande till andra planer och program.....	18
4 Samrådsförslagets påverkan på regionala system och samband.....	20
Transporter och tillgänglighet.....	20
Bostäder och bebyggelse.....	21
Teknisk försörjning.....	22
Grön och blå struktur.....	23
5 Konsekvenser för de som bor och verkar i regionen.....	25
Konsekvenser för individer och hushåll.....	25
Konsekvenser för grupper.....	26
Konsekvenser för social sammanhållning.....	28
Konsekvenser för näringslivets aktörer.....	29
6 Konsekvenser för miljön.....	31
Konsekvenser för naturmiljö och ekosystemtjänster.....	31
Konsekvenser för kulturmiljö och kulturhistoriska värden.....	32
Konsekvenser för vattenmiljöer och vattensystem.....	33
Markanvändning och hushållning med resurser.....	33
Miljökonsekvenser utanför regionen.....	34
Risker och störningar.....	35
7 Planens genomförbarhet.....	36

8	Planens ekonomiska effekter.....	38
9	Samlad bedömning av planen.....	40
	När samrådsförslaget sina egna mål?.....	40
	En plan för alla?	41
	Miljöns sannolika utveckling om RUF5 2050 inte genomförs.....	41
	Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling.....	42
10	Uppföljning och styrning.....	44
	Bilaga A. Bedömningsmodell & bedömningsgrunder.....	45
	Bilaga B. Avgränsning och samråd om detta	50
	Bilaga C. Regelverk kring miljöbedömning.....	51

Sammanfattning

Den här rapporten redovisar resultatet av den samlade konsekvensbedömningen av samrådsförslaget till ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2050. Enligt lagstiftningen ska en miljöbedömning genomföras för en regionplan och bedömningen ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning, MKB. Landstinget har valt att integrera miljöbedömningen i en *samlad konsekvensbedömning* – en bred bedömning av samrådsförslagets samlade konsekvenser, kompletterad med en bedömning av dess genomförbarhet.

Processmässigt har arbetet följt de steg för miljöbedömning av planer och program som miljölagstiftningen föreskriver. Den modell som har använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som har funnits under planarbetet. Den samlade konsekvensbedömningen har inriktats på de aspekter av samrådsförslaget som kan anses betydande och relevanta, givet samrådsförslagets syfte och omfattning, och andra planer och program som den ska samspela med. Analysen har avgränsats i tid, samt geografiskt och ämnesmässigt.

Den nya regionala utvecklingsplanen tar sin utgångspunkt i en analys av förutsättningar och utmaningar för Stockholmsregionen. Den vision som formuleras – Europas mest attraktiva storstadsregion – är densamma som tidigare. För att kunna bedöma om regionens utveckling går i visionens riktning har fyra övergripande mål i samrådsförslaget formulerats för regionens utveckling:

- En tillgänglig region med god livsmiljö
- En öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region
- En ledande tillväxt- och kunskapsregion
- En resurseffektiv och resilient region

I aktualitetsbedömningen av RUFSS 2010 var ett tydligt önskemål från regionens aktörer att samrådsförslaget till RUFSS 2050 behöver få tydligare genomförandefokus. De fyra målen har därför brutits ned i delmål på medellång sikt, till vilka konkreta målnivåer med sikte på år 2030 är knutna. Samrådsförslaget lyfter även

fram 26 prioriterade åtgärder – konkreta insatser eller insatsområden som behöver särskild uppmärksamhet i det korta tidsperspektivet, i första hand under den färdiga planens giltighetstid 2018–2026. Samrådsförslaget innehåller ingen slutlig plankarta utan istället två alternativa strukturbilder, i syfte att under samrådet stimulera en diskussion om vägval och konsekvenser. För tolv tematiska frågor presenteras förhållningssätt som ska tillämpas i den löpande planeringen.

Samrådsförslagets påverkan och konsekvenser har bedömts utifrån fem frågeställningar:

- I. Hur väl kommer den färdiga fysiska strukturen fungera – och hur kommer planen påverka regionala system och samband?
- II. Vilka konsekvenser får planen för dem som bor och verkar i regionen – och hur påverkas hälsa, livsmiljö och andra lokala förhållanden?
- III. Vilka konsekvenser får planen för regionens natur- och kulturmiljövärden och för klimatet?
- IV. Hur genomförbar är planen, och vilka är de viktigaste faktorerna som påverkar detta?
- V. Vilka ekonomiska effekter får planen – för samhället, för den offentliga ekonomin och för hushåll och företag?

Samrådsförslagets påverkan på regionala system och samband

Samrådsförslagets påverkan på regionala system och samband görs med avseende på transporter och tillgänglighet, bostäder och bebyggelse, teknisk försörjning samt grön- och blåstruktur. För transportsystemet kan konstateras att samrådsförslaget bygger på nationella transportinfrastrukturplaner och förhandlingsöverenskommelser som är finansierade i det korta perspektivet. Utvecklingen i det medellånga perspektivet är mycket svår att bedöma. Om regionen år 2050 ska vara utan klimatpåverkan kommer svåra val att behöva göras vad gäller framtida investeringar i transportsystemet redan i närtid, vilket samrådsförslaget kunde vara tydligare med.

Det är omöjligt att bedöma hur mycket samrådsför-

slaget i sig kommer att bidra till att fler bostäder byggs. De mål och åtgärder som återfinns i förslaget ansluter till den dominerande synen på vad regionens bostadsmarknad behöver. För regionen har planen en roll att göra avvägningar mellan allmänna intressen, och mellan kommunala, regionala, och nationella målsättningar. Denna funktion behöver stärkas i nästa version av planen.

För grönstrukturen visar samrådsförslaget strukturbildsanalyser att det är möjligt att tillföra de volymer av ny bebyggelse som behövs utan att grönstrukturen påverkas. Att detta i teorin är möjligt är dock i sig ingen garanti för att utvecklingen lokalt kommer att följa denna princip. Starkt mellankommunalt samarbete, fortsatt fördjupade kunskapsunderlag, samt en tydlig regional målbild krävs för att grönstrukturens utbredning, värden och kvaliteter ska kunna bevaras och utvecklas samtidigt som regionens befolkning växer kraftigt.

Samrådsförslaget påverkar i sig inte blåstrukturens utbredning. Det ökade trycket på resursen som en växande befolkning innebär kompenseras delvis av förbättringar i de tekniska försörjningssystemen (t.ex. i avloppsreningsverk) och en i minskande grad miljöbelastande dagvattenhantering.

Konsekvenser för de som bor och verkar i regionen

Samrådsförslaget konsekvenser för dem som bor och verkar i regionen analyseras i fyra perspektiv: konsekvenser för individer och hushåll (där även påverkan på hälsa hanteras), konsekvenser för olika samhällsgrupper, konsekvenser för den sociala sammanhållningen i stort, samt konsekvenser för näringslivets aktörer.

Samrådsförslaget har en uttalad ambition att sätta människan i fokus i regionens utveckling. I många avseenden görs just detta, inte minst i de delar som rör mål för utbildning och deltagande på arbetsmarknaden. När det gäller den fysiska miljöns påverkan på individer och hushåll behöver dock såväl mål, åtgärder och förhållningssätt kompletteras med tydligare skrivningar och ställningstaganden avseende den lokala livsmiljön, t.ex. vad gäller luftkvalitet och buller.

Samrådsförslaget innehåller svarar mot många olika gruppers behov och förutsättningar. Fokus ligger i första hand på socioekonomiska grupper och jämställdhet mellan män och kvinnor. Äldre- och barnperspektiven är mindre uttalade. En förtätning av regionen bedöms innebära både utmaningar och möjligheter för alla bedömda grupper. Dock behöver samrådsförslaget utvecklas när det gäller lokala livsmiljöer för barn, avseende bland annat tillgången till natur och närhet till skola och social service. På samma sätt behöver äldres behov och förutsättningar synas bättre i åtgärder

och förhållningssätt. Det arbete för att kartlägga inomregionala socioekonomiska skillnader som landstinget har inlett behöver fortsätta. Slutsatserna från arbetet bör i högre utsträckning än nu påverka samrådsförslaget prioriteringar och ställningstaganden.

Sammantaget bedöms samrådsförslaget åtgärder och förhållningssätt innebära en styrning mot en mer socialt sammanhållen region. Olika former av socioekonomiska analyser är viktiga för att tidigt i planeringen kartlägga övergripande sociala behov och förutsättningar. Sådana analyser bör komplettera samrådsförslaget prioriterade åtgärder att utveckla kunskapen om hur den fysiska planeringen kan skapa förutsättningar för social sammanhållning samt att genomföra hållbarhetsbedömningar i bostadsplaneringen.

Bedömningen är att samrådsförslaget tydligt har satt det internationellt konkurrensutsatta näringslivets behov i fokus. Den roll som näringslivet och arbetsmarknadens funktion har för att uppnå sociala målsättningar är mindre tydligt artikulera. Ett tydligare uppmärksammande av de behov som nystartade, små eller medelstora företag har skulle stärka samrådsförslaget.

Miljökonsekvenser

Samrådsförslaget övergripande karaktär gör att dess konsekvenser för naturmiljö, kulturmiljö och ekosystemtjänster blir mycket svåra att bedöma. Ambitionerna i samrådsförslaget är dock höga. Den tydliga inriktningen på bevarande av de gröna kilarna, stärkande av svaga samband, och koncentration av bebyggelse till kollektivtrafiknära lägen ger generellt sett en bra grund att stå på. Det finns dock risk för en påtaglig påverkan på regionens naturmiljöer när en stor mängd ny bebyggelse och transportinfrastruktur ska tillföras under kort tid. Förtätningen kan få konsekvenser för kulturmiljön då ursprungliga stadsplanekvaliteter med bebyggelse i samspel med natur försvinner. Arbetet med att ta tillvara och vårda kulturmiljön behöver genomföra all fysisk planering. Samrådsförslaget saknar tydliga och konsekventa ställningstaganden i detta avseende, vilket behöver utvecklas till senare versioner av planen.

Frågor som rör vatten hanteras på flera olika ställen i samrådsförslaget, vilket i sig kan innebära en risk att frågorna i efterföljande planering inte får den uppmärksamhet de förtjänar. Bortsett från den prioriterade åtgärden att minska läckaget av näringsämnen till Mälaren och Östersjön saknas mål och delmål som tydligt pekar på behovet av att uppmärksamma vattenfrågorna kommande planering och byggande.

De båda strukturbilderna innehåller båda omfattande förslag på ny bebyggelse och infrastruktur. Ett bevarande- eller hushållningsperspektiv saknas dock i

beskrivningen av strukturbilderna, där frågor kring ytsnålhet och avståndsoptimering dominerar. Detta bör utvecklas i nästa version av planen. Samrådsförslagens föreslagna förhållningssätt till regionens blå- och gröna strukturer innehåller dock redan idag viktiga ställningstagande av hushållningskaraktär.

Jämfört med tidigare planer måste den nya regionala utvecklingsplanen sammantaget sägas ha höjt ambitionerna rejält för såväl klimat som annan miljöpåverkan utanför regionen. Genom målsättningen att år 2050 vara en region utan klimatpåverkande utsläpp görs klimatfrågan till en ram inom vilken resten av samrådsförslaget utformas. Detta är positivt och ligger i linje med nationell och internationell politik.

Samrådsförslaget upprepar tidigare ställningstaganden för risker och sårbarheter rörande behovet av klimatanpassning i bebyggelse och för infrastruktur. För de nya risker som identifierats så är skrivningarna än så länge vaga och ingen ny kunskap tillförs, samrådsförslagens troliga konsekvenser eller genomslag i detta avseende måste anses mycket begränsade.

Genomförbarhet och ekonomiska effekter

Planens genomförbarhet är och ekonomiska effekter är svårbedömda eftersom flera konkreta avvägningar och ställningstaganden skjuts till senare planering. Överlag bedöms dock samrådsförslaget vara minst lika genomförbart som den nu gällande planen RUFSS 2010. I konsekvensbeskrivningen förs principiella resonemang om de samhällsekonomiska effekterna, effekterna på den offentliga ekonomin, samt effekterna på regionens hushåll och företag.

Samlad bedömning

Sammanfattningsvis speglar delmålen för 2030 relativt väl de långsiktiga ambitionerna för 2050. Mot bakgrund av de stora förändringar i vår omvärld som vi just nu upplever är dock bedömningen om målpuppfyllelse 2050 behäftad med stora osäkerheter. Som riktningsskiss och som grund för prioriteringar torde dock delmålen kunna fungera tämligen väl.

Sammantaget bedöms samrådsförslaget styra mot en jämlik region. Kopplingen mellan förslagens mer allmänna resonemang om jämlikhet, dess målbilder och delmål, åtgärder och förhållningssätt brister dock bitvis. Det finns behov av att speciellt bevaka hur jämlikhetsperspektivet hanteras i efterföljande planering. Samrådsförslaget har högt satta ambitioner på miljöområdet. De miljömässiga konsekvenserna av att planen *inte* antas går inte att bedöma utan att ägna sig åt ren spekulering. Bedömningen är dock att en framtid utan en ny RUFSS 2050 innebär en risk för att miljöförhållandena på sikt försämras. Detta gäller såväl miljöpåverkan

kopplad till regionala system (transporter, energi, teknisk försörjning) som miljöpåverkan som uppstår vid ny eller ändrad markanvändning.

Den samlade bilden av bedömningen är att planens negativa konsekvenser är begränsade och står i proportion till de stora nyttor som uppstår för dem som bor och verkar i regionen om planen genomförs. Bedömningen försvåras av att samrådsförslaget är generellt skrivet och har mycket breda mål- och åtgärdsformuleringar. Detta gör det goda med sig att många aktörer kan ställa sig bakom samrådsförslaget. Baksidan är att svåra avvägningar och prioriteringar mellan motstående intressen skjuts till senare beslutsfattande. Risken är då att beslut fattas under större tidsnöd och med sämre underlag än under RUFSS-processen. En stor utmaning i regionens utveckling framöver är att omsätta höga ambitioner på det sociala området i konkreta åtgärder som ger resultat och att säkerställa att investeringar i bebyggelse och infrastruktur bidrar till att sociala mål nås.

När det gäller markanvändning har samrådsförslaget flera förtjänster, inte minst eftersom inriktningen är att tillväxten ska ske utan att intrång görs i den regionala grönstrukturen. Förhållningssättet för den byggda miljön präglas dock av ett starkt fokus på tillväxt och kapacitetshöjningar. En viktig fråga under samrådet blir därför vilka skarpa ställningstaganden som nästa version av samrådsförslaget ska ha, i första hand gällande kvaliteter i boendemiljön, avvägningen mellan olika allmänna intressen kopplade till markanvändning, samt utpekande av värden eller geografiska områden som bör undantas ny eller ändrad bebyggelse.

Det saknas i samrådsförslaget en analys i vilken mån de stora, redan beslutade och mycket resurskrävande överenskommelser och investeringsplaner som inarbetats i planen är anpassade till samrådsförslagens sociala och miljömässiga målsättningar. Det är angeläget att så snart som möjligt inleda ett arbete med att samordna mål och underlag för planeringen så att regionala och statliga aktörer utgår från målsättningar och prognoser som inte i väsentliga avseenden skiljer sig åt.

Slutligen konstateras att det är ett stort steg framåt jämfört med tidigare planering att samrådsförslaget bland delmålen lyfter behovet av att minska den indirekta klimatpåverkan som vår konsumtion ger upphov till. Även denna fråga behöver fördjupas i kommande planering.

1 | Inledning

Denna rapport redovisar resultatet av den samlade konsekvensbedömningen av samrådsförslaget till ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUF5 2050.

Den samlade konsekvensbedömningen ska utgöra ett brett och kompletterande underlag till själva samrådsförslaget. Rapportens syfte är att beskriva samrådsförslagets påverkan och konsekvenser. Beskrivningen är alltså inte en recension av samrådsförslagets förtjänster och kvaliteter som plan betraktad. Beskrivningen tar inte heller ställning till den breda samhällsutveckling (t.ex. vad gäller befolkningstillväxt) som samrådsförslaget syftar till att hantera.

Samrådsförslaget är till sin karaktär brett och generellt formulerat. För markanvändningen har ambitionen från landstingets sida varit att stimulera en *principiell* diskussion om regionens framtida rumsliga utveckling. Samrådsförslaget saknar därför en plankarta och konkreta förslag på investeringar i ny trafikinfrastruktur. Ställningstaganden om vilka särskilda värden, objekt eller geografiska områden som bör bevaras eller skyddas saknas. Därför har många konsekvenser av samrådsförslaget bara kunnat beskrivas på mycket övergripande nivå.

Planprocessen

RUF5 2010 har varit Stockholms läns landstings regionala utvecklingsplan i fem år. Den 20 augusti 2015 godkände tillväxt- och regionplanenämnden programmet för nästa regionala utvecklingsplan, RUF5 2050. Programmet beskriver ramarna för arbetet med att ta fram nästa plan och utgår från RUF5 2010 samt den aktualitetsbedömning som gjordes av planen under 2013–2014.

Under hösten 2015 påbörjades arbetet med att ta fram det samrådsförslag som konsekvensbedömts.

Samrådet om hur regionen ska utvecklas fram till år 2050 pågår under tiden april till september 2016. Då har aktörer i regionen möjlighet att komma med synpunkter på hur de vill att regionen ska utvecklas. Samrådsförslaget utgör grunden för samrådet.

Den nya regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen kommer att gälla för perioden 2018–2026.

Disposition och läsanvisning

Det har under hela arbetet med samrådsförslaget varit en ambition att planen ska vara kort, koncis och inriktad på klargörande av strategiska ställningstaganden. Redovisningen av planens konsekvenser har gjorts med samma ambition. Fokus har legat på att skapa ett bra och tydligt stöd för samrådet.

Rapporten är upplagd enligt följande:

I nästa kapitel (2) beskrivs kortfattat utgångspunkterna för analysen, de avgränsningar som gjorts och den metod som använts för analysen. I det följande kapitlet (3) beskrivs samrådsförslagets huvudsakliga innehåll. Planens två strukturbilder beskrivs. Även frågan om ett nollalternativ för planen behandlas.

De följande kapitlen beskriver bedömningarna av planens konsekvenser i tre perspektiv: planens påverkan på regionala system och samband (kap. 4), planens konsekvenser för de som bor och verkar i regionen (kap. 5), samt planens miljökonsekvenser (kap. 6).

I kapitel 7 bedöms samrådsförslagets genomförbarhet, och i kapitel 8 förs resonemang kring dess ekonomiska effekter.

Figur 1. Planprocessen för RUF5 2050



I kapitel 9 tas ett samlat grepp om planens konsekvenser. En bedömning görs av samrådsförslagets förutsättningar att uppnå de mål som satts upp för regionens utveckling. Samrådsförslagets behandling av jämlikhetsperspektivet analyseras och en kortfattad beskrivning presenteras av miljöförhållanden och miljöns sannolika utveckling om den nya regionala utvecklingsplanen inte antas, det vill säga en utveckling enligt det så kallade nollalternativet. Kapitlet avslutas med en samlad bedömning av planens konsekvenser. Med de identifierade konsekvenserna som

utgångspunkt lyfts ett antal övergripande frågeställningar fram som är kopplade till den regionala utvecklingsplaneringens långtidsverkande och strukturerande effekter och som bedöms viktiga att diskutera djupare under samrådet.

I rapportens sista kapitel (10) finns framåtblickande resonemang kring uppföljning av planens konsekvenser.

Tre bilagor beskriver kortfattat den metod som använts (A), de beslut och samråd kring avgränsning som gjorts (B) och det regelverk som styr miljöbedömningen av planer och program (C).

2 | Utgångspunkter och metod

Det saknas idag etablerade sätt att genomföra samlade konsekvensbedömningar av planer och program, både vad gäller process och sätt att dokumentera resultaten. Den modell som använts här är en kombination av de behov och frågeställningar som Landstinget själv pekat ut som relevanta för planprocessen, de krav som miljölagstiftningen ställer på miljöbedömning av planer och program, samt de generella krav på planeringen som formuleras i Plan- och bygglagen.

Processmässigt har arbetet följt den modell för miljöbedömning av planer och program som miljölagstiftningen föreskriver.

Nedan redovisas huvuddragen i det arbetssätt som tillämpats. Den avgränsning av analysen som gjorts redovisas också. En mer ingående redovisning av den bedömningsmodell som använts återfinns i Bilaga A.

Samlad konsekvensbedömning – varför och hur?

Lagstiftningen säger att en miljöbedömning ska genomföras för regionplaner och att den ska dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).¹ Landstinget har valt att integrera den lagstadgade miljöbedömningen av samrådsförslaget till ny RUFSS i en *samlad konsekvensbedömning* – en bred bedömning av planens samlade påverkan och konsekvenser, kompletterad med en bedömning av planens genomförbarhet. Upplägget är ett resultat av ett utvecklingsarbete inom landstinget med syfte att stärka hållbarhetsansatsen i den nya planen. Bedömningsarbetet har letts en konsultgrupp från WSP Sverige AB och genomförts i samarbete med landstingets ansvariga tjänstemän. Konsekvensbedömningen har fungerat som en integrerad del i planeringen, och inte bara som en revision eller efterhandsbedömning av det färdiga plandokumentet. Landstingets sakområdesexperter och planerare har löpande involverats genom workshops och andra typer av möten.

Arbetet har pågått sedan tidigt 2015 genom löpande dialog mellan landstinget och konsulten, med fokus på vägval och inriktningar längs vägen. Konsekvensbedömningen har på detta sätt påverkat planens inriktning och prioriteringar redan i programskedet.

Två oberoende granskningar av preliminära versioner av samrådsförslaget gjordes under hösten 2015. Konsultens expertgrupp har vid dessa tillfällen levererat konkreta rekommendationer vad gäller såväl planens innehåll och ställningstaganden som dess utformning. Resultatet från de granskningar som gjorts har presenterats i form av PM kompletterade med muntliga redovisningar för arbetsgruppen. De har byggt på expertbedömningar och antaganden baserade på det underlag som funnits tillgängligt vid tidpunkten för granskningen.

Det övergripande syftet med hela bedömningen har varit att arbetet ska bidra till helhetssyn och kvalitets-säkring i planarbetet. Ambitionen har varit att säkerställa att de samlade konsekvenserna av planen (inklusive miljökonsekvenserna, enligt gällande lagstiftning) fått en adekvat behandling i planarbetet och tillåtit påverka planens inriktning och ställningstaganden, i linje med lagstiftningens krav att processen ska "... integrera miljöaspekter i planen eller programmet så att en hållbar utveckling främjas".²

Den här rapporten dokumenterar den analys av det kompletta samrådsförslaget som genomförts under februari 2015. Den modell som använts för att strukturera analysen beskrivs i nästa avsnitt. Rapporten tjänar som miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens regler för miljöbedömning av planer och program.

Bedömningsmodell

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planarbetet. Enkelt uttryckt kombinerar den frågor som rör planens konsekvenser

¹ Det regelverk som styr miljöbedömningen av regionplaner finns kortfattat sammanfattat i Bilaga C.

² Miljöbalken 6 kap. 11 §

för dem som påverkas av den ("vad händer om planen genomförs?"), med frågeställningar kopplade till de aktörer som ska genomföra planen ("hur lätt är det att få detta att hända, och vad kommer det att kosta?").

Modellen bygger på fem övergripande frågeställningar:

- I. Hur väl kommer den färdiga fysiska strukturen fungera – hur kommer planen påverka regionala system och samband?
- II. Vilka konsekvenser får planen för de som bor och verkar i regionen – hur påverkas hälsa, livsmiljö och andra lokala förhållanden?
- III. Vilka konsekvenser får planen för natur- och kulturmiljövärden och för miljöförhållanden utanför regionen?
- IV. Hur genomförbar är planen och vilka faktorer styr och påverkar genomförbarheten?
- V. Vilka ekonomiska effekter får planen – för samhället, för den offentliga ekonomin och för hushåll och företag?

För att svara på dessa frågor har var och en av dem brutits ned i en handfull underkategorier som belyser olika aspekter av respektive frågeställning. Dessa aspekter finns summerade i Bilaga A. Modellen har en struktur i vilken riktade analyser av specifika perspektiv (t.ex. barn, jämställdhet, konkurrenskraft, tillgänglighet i transportsystemet) kan inordnas utan att strukturen i sig måste göras om. Modellen illustreras i Figur 1 nedan.

I Bilaga C finns en detaljerad redovisning i tabellform där miljölagstiftningens krav på innehållet i en MKB för planer och program sorteras i förhållande till modellen och dispositionen i denna rapport, som stöd för den intresserade läsaren.

Stor vikt har lagts vid att i analysen fånga de stora dragen i både påverkan och effekter, och att inte tynga texten med för mycket detaljer och bakgrundsbeskrivningar. Bedömningen har därför inriktats på effekterna av de strategiska ställningstaganden planen gör – dess primära påverkan och effekter samt de delar där man erfarenhetsmässigt kan säga att regionplanen tenderar att ha stort genomslag.

Många frågors detaljeringsgrad gör att de bättre eller mer ändamålsenligt hanteras, analyseras och belyses i kommande beslutsprocesser (t.ex. i första hand översiktsplanering och infrastrukturplaneringen). Mängden detaljresonemang har därför generellt hållits nere i texten.

Bedömningsmodellen är under utveckling och tillämpas under 2015/16 i tre parallella och liknande uppdrag, vilket betyder att den kommer kunna vidareutvecklas inför kommande skeden i planeringen.

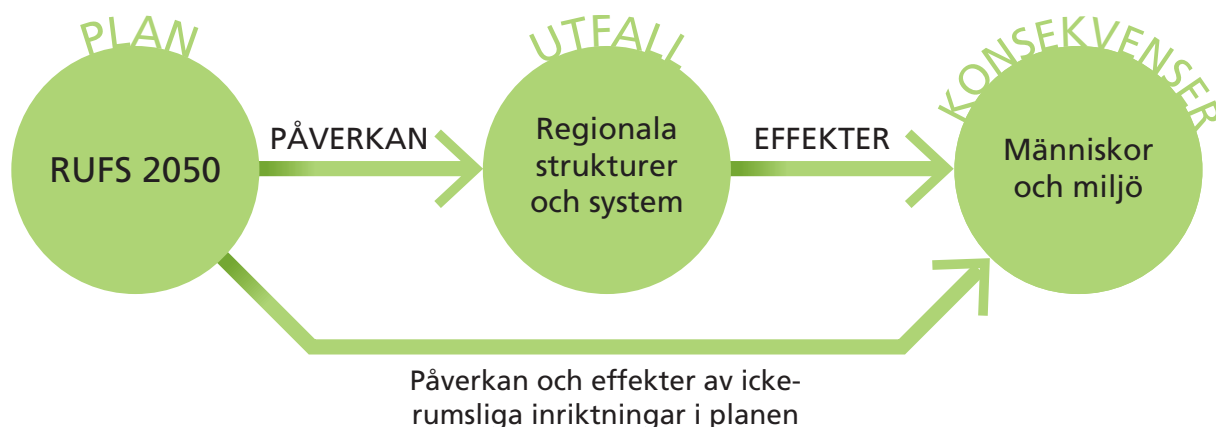
Konsekvensbedömningens avgränsning

Den samlade konsekvensbedömningen har inriktats på de konsekvenser av planen som kan anses betydande och relevanta, givet planens syfte och omfattning, och andra planer och program som den ska samspela med. Analysen har avgränsats tidsmässigt, geografiskt och ämnesmässigt.

När det gäller avgränsningen i tid så är bedömningarna fokuserade på läget år 2050, dvs. samrådsförslagets målår för hela planen. Där så är lämpligt så har analysen kompletterats med resonemang kring tiden 2018–2026 (planens giltighet) och 2030 (målår för delmålen).

Den påverkan som ett genomförande av regionala utvecklingsplanen har kan sträcka sig olika långt beroende på vilken påverkan som behandlas. I termer av

Figur 2. Påverkan på RUF5 – regionala system – konsekvenser



geografisk avgränsning så har bedömningen principiellt hanterats utifrån från två geografiska nivåer:

1. Länsgränsen
2. Influensområdet, det vill säga det område som bedöms påverkas av ett visst ställningstagande i samrådsförslaget. Influensområdet varierar beroende på vilken effekt man talar om.

Den samlade konsekvensbedömningen är bred och ämnesövergripande. Avgränsningen i sak har styrts av planens huvudsakliga syfte och rådighet. Bedömningen av påverkan på regionala system och samband begränsas till analys för fyra rumsliga strukturer: transportsystemet, bostäder och bebyggelse, tekniska försörjningssystem, samt grön- och blåstruktur. Dessa är system som den regionala utvecklingsplaneringen historiskt haft betydande påverkan på, och för vilka beslut idag får konsekvenser långt in i framtiden.

De konsekvenser som bedömts relevanta att analysera för de boende och verkande i regionen redovisas utifrån konsekvenser för individer och hushåll, konsekvenser för grupper, konsekvenser för den sociala sammanhållningen, samt konsekvenser för näringslivets aktörer.

De övriga konsekvenser som bedömts relevanta att inkludera i analysen är konsekvenserna för naturmiljö och ekosystemtjänster, kulturmiljö, vatten, markanvändning och hushållning, samt klimatet. Dessutom beskrivs planens syn på risk och osäkerheter.

De miljökonsekvenser som behöver beskrivas enligt kraven på miljöbedömning har alltså integrerats i den valda modellen. Se vidare Bilaga B. Avgränsningen har gjorts i samråd med länsstyrelsen.

3 | Samrådsförslagets huvudsakliga innehåll

Den regionala utvecklingsplanens uppgift är att samordna och vägleda kommunernas mark- och vattenanvändning samt att samordna översiktlig planering inom länet. Samrådsförslaget bygger till stora delar på den tidigare planen RUFSS 2010. Den nya planen ska dock ha en tydligare genomförandeinriktning och göra skarpare prioriteringar av åtgärder. Målbildens tidsperspektiv för samrådsförslaget har uppdateras och flyttas från 2030 fram till 2050.

Samrådsförslaget har tagits fram för att svara mot de förändringar som skett i regionen och i omvärlden. Sedan förra planen antogs har befolkningen i länet ökat med 177 000 personer, teknikutvecklingen har tagit stora steg framåt och ekonomin har vuxit. Samtidigt har antalet flyktingar ökat och även de socioekonomiska skillnaderna i regionen.

Den regionala utvecklingsplanen ska visa på regionens samlade vilja och fungera som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan med länen i östra Mellansverige. Planen ska ange förhållningssätt för regional samordning av mark- och vattenanvändning och för lokalisering av bebyggelse och anläggningar. Planen ska vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämelse. Den ska bidra till att uppfylla nationella mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i regionen, samt visa på kopplingen mellan fysisk planering och den regionala tillväxtplaneringen. Slutligen är planen en viktig utgångspunkt för den statliga trafikinfrastrukturplaneringen.

Samrådsförslagets huvudinriktning är att Stockholmsregionen ska utvecklas så att regionens bebyggelsestruktur, infrastruktur för transport, tekniska försörjning, gröna kilar, blåstruktur samverkar på ett effektivt sätt och berikar samt kompletterar varandra.

Den nya regionala utvecklingsplanen har samma vision som tidigare regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen: *”Europas mest attraktiva storstadsregion”*. Visionen ska vägleda arbetet i samtliga planens fyra tidsdimensioner: på kort sikt (2018–

2026), på medellång sikt (fram till 2030), på lång sikt (fram till 2050) och i ett längre perspektiv (bortom 2050). Visionen ska vägleda i arbete för en inkluderande, jämlik, tillgänglig, konkurrenskraftig, kunskapsintensiv och resilient region. Planen ska upplevas som ett gemensamt kontrakt för regionens aktörer.

Vision, mål och prioriterade åtgärder

Visionen att vara Europas mest attraktiva storstadsregion är ledstjärna för planeringen, implementeringen och uppföljningen av planen. För att kunna bedöma om regionens utveckling går i visionens riktning har planen fyra övergripande mål för regionens utveckling. Dessa övergripande mål definierar ytterligare regionens attraktivitet:

- En tillgänglig region med god livsmiljö
- En öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region
- En ledande tillväxt- och kunskapsregion
- En resurseffektiv och resilient region

De fyra målen är nedbrutna i delmål på medellång sikt, till vilka konkreta målnivåer med sikte på 2030 är knutna.

1. En tillgänglig region med god livsmiljö

- Minst 9 000 och upp till 16 000 bostäder ska färdigställas varje år fram till 2030.
- Minst hälften av regionens invånare når minst 55 procent av länets arbetsmarknad inom 45 minuter med kollektivtrafik.
- Cykelandelen ska öka till 20 procent av samtliga resor i enlighet med Regional cykel plan för Stockholms län.
- Kollektivtrafikandelen ska öka med 5 procentenheter jämfört med idag.
- Minst hälften av nya bostäder ska tillkomma inom gångavstånd (800 m) från kollektivtrafikens stamnät.

- Samtliga invånare, företagare och offentlig sektor ska ha tillgång till fast och mobil bredbandsuppkoppling med höga överföringshastigheter.

2. En öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region

- Alla pojkar och flickor ska nå behörighet till gymnasieskolan samt minst fyra av fem ska fullfölja gymnasieutbildningen inom fyra år.
- Förvärvsfrekvensen bland utlandsfödda, exklusive födda i Norden, i åldersintervallet 20–64 år ska överstiga 75 % för både kvinnor och män.
- Kvinnor och män ska ha lika lön för lika arbete.
- Könsfördelning bland högre myndighetspersoner och politiker samt chefsyrken ska vara 50–50 och eftersträva en jämlik representation.

3. En ledande tillväxt- och kunskapsregion

- Förvärvsfrekvensen i befolkningen i åldersintervallet 20–64 ska vara väl över 80 % för både kvinnor och män.
- Andel sysselsatta med högre utbildning respektive sysselsatta inom kunskapsintensiva yrken ska för båda vara minst 55 %.
- FoU-investeringar som andel av BRP ska totalt överstiga 4,5 % och inom privat sektor ska andelen överstiga 3,5 %.
- BRP per sysselsatt ska vara i topp 5 inom EU (NUTS 2).

4. En resurseffektiv och resilient region

- De direkta utsläppen av växthusgaser ska vara mindre än 2,3 ton per invånare.
- Utsläppen av växthusgaser ur ett konsumtionsperspektiv ska halveras.
- Den totala energianvändningen i Stockholmsregionen ska uppgå till högst 40 TWh.
- Andelen förnybar energi ska vara minst 75 %.
- Hushållsavfallet ska ha minskat till högst 400 kg per person och minst 40 % ska materialåtervinnas.
- De genomsnittliga resorna per person och dygn med bil ska vara högst 6,5 km.

Samrådsförslaget har ambitionen att jämfört med tidigare upplagor av RUF5 ha ett tydligare genomförandefokus. Mot den bakgrunden lyfter förslaget fram 26 prioriterade åtgärder – konkreta insatser eller insatsområden som behöver särskild uppmärksamhet i det korta tidsperspektivet, dvs. under planens giltighetstid 2018–2026. Åtgärderna sorteras in under tre ”övergripande förhållningssätt för hur regionen ska agera” (sid. 50) se faktabeskrivning Prioriterade åtgärder. Åtgärderna redovisas utan hänvisning till vilken eller vilka aktörer som ska driva arbetet framåt.

Knyt ihop samt bygg tätt, varierat och kollektivtrafiknära

- Bygg ut bostäder i enlighet med det regionala behovet samt prioriteringarna i Stockholmsförhandlingen 2013 och samverka för att Sverigeförhandlingen samspelar med RUF5 2050.
- Bygg ut transportinfrastruktur i enlighet med prioriteringarna i Stockholmsförhandlingen 2013 och samverka för att Sverigeförhandlingen samt Regional länsplan 2018–2029 för Stockholms län och nationell plan samspelar med RUF5 2050.
- Utveckla stadsstrukturen i östra Mellansverige med spårtrafiken som grund i enlighet med överenskomna prioriteringar inom ÖMS-samarbetet och En bättre sats (EBS).
- Bygg ut cykelvägnätet i enlighet med Regional cykelplan 2030.
- Utveckla nya finansieringslösningar för kollektivtrafiken både avseende investering och drift.
- Förstärk och utveckla de regionala stadskärnorna med mer kollektivtrafik, bostäder, arbetsplatser, lokalisering av hälso- och sjukvård, kultur och andra samhällsfunktioner. Och ta fram strategier för hur de regionala stadskärnorna bättre ska kopplas ihop.
- Ta fram strategier och förhållningssätt för hur den fysiska planeringen ska förbättra stadsmässiga kvaliteter och skapa attraktiva stadsmiljöer.
- Identifiera hur fysisk planering bättre kan skapa förutsättningar för social sammanhållning i regionen och medverka till ett jämställt samhälle.
- Ta fram strategier för och förhållningssätt till landsbygdens olika karaktärsområden.

- Genomför samlade konsekvensbedömningar för strategiska bygg- och infrastrukturprojekt i regionen, för att ge en bättre bild av samspelet mellan sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser och synergier.

Säkra värden genom att leva klimatsmart, värna naturresurser och utveckla effektiva system

- Identifiera och utför nödvändiga klimatanpassningar i bebyggelse, infrastruktur och viktiga samhällsfunktioner så de klarar förväntade klimatförändringar, exempelvis översvämningar och brändning vid kraftiga regn.
- Bedöm regionens framtida energibehov och analysera var i regionen stora kraftvärmeanläggningar för biobränslen bör lokaliseras för största regionala nytta. Bedöm även behov av andra tekniska anläggningar som krävs som en följd av regionens växande befolkning.
- Komplettera storskaliga energisystem med småskaliga lösningar baserade på förnybar energi i kombination med smarta elnät.
- Använd ny teknik och ny kunskap för att bygga upp hållbara system för energi såväl som vatten- och avlopp, avfallshantering och andra försörjningssystem.
- Underhåll och genomför åtgärder för att effektivare nyttja befintliga spår- och väg system. Om behov finns, samförlägg annan infrastruktur i samband med ny- och ombyggnation av spår- och vägsystem.
- Utveckla fler biogassatsningar i länet och öka insamlingen av organiskt hushållsavfall samt minska avfallsmängderna genom ökad materialåtervinning.
- Klargör och peka ut de regionala behoven på mark för logistikområden och depåer samt konkretisera alternativ för bränsletransporter och transport av farligt gods.

- Etablera mellankommunal samverkan för att stärka de tio gröna kilarna och deras bidrag till regionens ekosystemtjänster.
- Minska läckaget av näringsämnen till Mälaren och Östersjön för att uppnå god ekologisk och kemisk status i regionens alla vattentillgångar i enlighet med miljö kvalitetsnormerna.

Stärk konkurrenskraften med smart, grön och inkluderande tillväxt

- Arbeta för en ökad bostadsvariation, för att stärka den sociala sammanhållningen, genom samarbete mellan offentliga och privata aktörer.
- Bygg ut den digitala infrastrukturen, fast och mobil bredbandsuppkoppling med höga överföringshastigheter till samtliga invånare, företagare och offentlig sektor.
- Verka för att Stockholmsregionen får fler internationella flygförbindelser till strategiskt viktiga destinationer och flygplatsnoder samt verka för att behålla och attrahera fler huvudkontor till regionen.
- Öka insatser för språkutbildning och validering för utlandsfödda samt vidga normen hos arbetsgivare för att bättra tillvarata på alla invånares kompetens.
- Underlätta matchningen på arbetsmarknaden för att stärka regionens konkurrenskraft.
- Öka kvalitet och genomströmning i regionens grundskole- och gymnasieutbildning samt stimulera till könsneutrala studieval.
- Öka antalet högskoleplatser och forskningsmedel för att regionen ska bli en världsledande forskningsregion.
- Öka användandet av offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för innovation och hållbar utveckling
- Stöd de små- och medelstora företagens internationalisering.

Två strukturbilder för regionen 2050

Samrådsförslaget använder två strukturbilder (A och B) som ett jämförande verktyg för olika utvecklingsscenarier. Strukturbilderna visar olika sätt att bemöta framtiden och ska bidra till en kvalificerad och underbyggd diskussion om regionens utveckling. Strukturbilderna ska underlätta för att göra prioriteringar och för beslut kring infrastruktur, ny bebyggelse och hur

synergieffekter mellan olika intressen kan stimuleras.

Enligt vår bedömning har Strukturbild A ett tydligt inslag av riktad planering, och strukturbild B speglar mer en utveckling styrd av marknadskrafter. Tre större osäkerheter i planeringen som får påverkan på framtiden är utvecklingen av befolkningen, den ekonomiska och den tekniska. Den analys av strukturbilderna som redovisas i planen behandlar följande frågeställningar:

- Fördelning av bebyggelse (bostäder och arbetsplatser) och täthet
- Flerkärnigheten och de regionala stadskärnornas funktion
- Klimatmål, vägval och osäkerheter om framtiden
Tillgänglighet, trafiksystemets utformning och resiliens

Strukturbilderna utgår från de grundläggande principer för regionens rumsliga utveckling som lades fast i RUFSS 2010. Att stadsutveckling sker genom förtätning i kollektivtrafikhärla lägen och regionala stadskärnor som sammanlänkas med ett transportsystem med attraktiv kollektivtrafik. Att bilanvändning minskar och fler tvärförbindelser utvecklas. Den regionala strukturen är sammanhållen samtidigt som region vidgar sig. Grön och blåstruktur i regionen är sammanhållen samt att en social sammanhållning finns i hela regionen. Båda strukturbilderna ska ge förutsättning för måluppfyllelse. Strukturbilderna beskrivs nedan.

Strukturbild A

- Strukturbild A har en tätare bebyggelseutveckling än RUFSS 2010 men en lägre än strukturbild B, det beror på att andelen småhus av bebyggelseutvecklingen är högre i denna strukturbild och strukturbild A tar därför mer mark i anspråk än strukturbild B.
- Strukturbild A har en jämnare befolkningsfördelning mellan regionens centrala del och regionens övriga delar, än strukturbild B.
- Regionens åtta yttre stadskärnor utvecklas likvärdigt.
- Strukturbild A är i större utsträckning beroende av en teknisk utveckling av förnyelsebara bränslen och energieffektiva fordon.
- I strukturbild A utgörs även efter 2038 flygplanssystemet av Arlanda och Bromma flygplats.
- Strukturbild A har en spårförbindelse över Saltsjö-Mälarsnittet, samföräglad med en östlig vägförbindelse.
- Strukturbild A har en utbyggnad av vägnätet efter 2030.
- I strukturbild A finns det ett högre bilinnehav och högre efterfrågan på bil och bilresor än i strukturbild B.
- Strukturbild A har sämre förutsättningar för ett transportsnålt samhälle än strukturbild B.
- Strukturbild A har cirka 30 miljarder kronor i investeringar på vägnätet efter 2030.
- Strukturbild A bedöms ge en högre bullerstörning än strukturbild B.
- Strukturbild A har troligen en lägre prisuppgång än strukturbild B.

- I strukturbild A försvagas förutsättningar att attrahera och behålla beslutsfattarfunktioner i näringsliv, akademi och förvaltning än strukturbild B.

Strukturbild B

- Strukturbild B har en tätare bebyggelseutveckling än både strukturbild A och RUFSS 2010, med större andel flerbostadshus än de andra scenarierna, strukturbild B tar mer mark i anspråk än strukturbild A.
- Strukturbild B har en större andel av befolkningsfördelningen i regioncentrumet.
- De regionala stadskärnorna som har en storregional koppling får en ökad betydelse och större tillskott av bostad- och lokalyta, övriga stadskärnor har samma utveckling som i strukturbild A.
- Strukturbild B är mindre beroende av en teknikutveckling avseende bränslen och fordon.
- I strukturbild B avvecklas Brommaflygplats efter 2038 och flygplanssystemet utgörs av Arlanda- och Skavsta flygplats med utbyggd höghastighetsbana till Skavsta.
- Strukturbild B behöver en kraftfullare utveckling av tunnelbana och spårväg än strukturbild A. Scenariot har bland annat en ny tunnelbana förbindelse över Saltsjö-Mälarsnittet och i regionens centrala delar utformas tynätet delvis som ett spårnät.
- I strukturbild B finns det en större efterfrågan på resor med kollektivtrafik, gång och cykel än i strukturbild A.
- Strukturbild B har bättre förutsättningar för ett transportsnålt samhälle än strukturbild A.
- I strukturbild B har cirka 30 miljarder i investeringar i kollektivtrafiken efter 2030.
- Strukturbild B bedöms ge en lägre bullerstörning än strukturbild A.
- Strukturbild B räknar med att andelen bilar minskar och att hastigheten i regioncentrum minskar vilket leder till ökad trafiksäkerhet.
- Strukturbild B har troligen en högre prisuppgång än strukturbild A.
- I strukturbild B stärks förutsättningar att attrahera och behålla beslutsfattarfunktioner i näringsliv, akademi och förvaltning.

Båda strukturbilderna

- Bägge strukturbilderna gör en marginell påverkan på de gröna kilarna, det är främst den lokala grönsstrukturen som påverkas av båda scenarierna.
- Bägge strukturbilderna behöver en kraftfull, tydlig och långsiktig styrning för att driva på teknikutvecklingen av fordon och bränslen som är energieffektiva och förnyelsebara.

- Bägge strukturbilderna har en stor del av bebyggelseutvecklingen lokaliserad i de bästa kollektivtrafiklägena, med en ambition att bygga centralt och tätt.
- I båda strukturbilderna är transportsystemet gemensamt fram till 2030.
- Bägge strukturbilderna kräver kraftfulla ekonomiska styrmedel för att uppnå klimatmålet och styrmedel som bland annat trängselavgifter, för att effektivisera vägtrafiken.
- För att hålla samman regionen i båda strukturbilderna krävs det utbyggnad av kollektivtrafiken och bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik.
- Bägge strukturbilderna bedömer att år 2050 kommer 70 procent av alla bilresor vara kortare än 10 kilometer.
- Bägge strukturbilderna bedömer att påstigande i spårtrafiken kommer att kraftigt öka fram till 2050.
- Bägge strukturbilderna är i behov av utbyggnad av spårssystemet fram till 2050.
- I Bägge strukturbilderna behövs det investeras 150 miljarder kronor i utveckling av transportsystemet vilket motsvarar cirka 10 miljarder kronor om året fram till 2030. Mellan år 2030 och 2050 uppskattas det att 90 miljarder kronor måste investeras vilket motsvarar omkring 6 miljarder kronor per år. Kostnadsberäkningarna efter 2030 är något högre i strukturbild A och något lägre i strukturbild B.
- Bägge strukturbilderna räknar med att kostnaderna för kollektivtrafiken kan komma att öka med 35 % fram till 2050 och ökningen per invånare fram till 2030 närmare sig 50%.
- Bägge strukturbilderna skapar förutsättningar för goda livsmiljöer.
- I bägge strukturbilderna bedöms det att teknikutvecklingen ger ökad trafiksäkerhet.
- Bägge strukturbilderna uppnår målet om att vara utan nettoutsläpp av växthusgaser 2050.
- Bägge strukturbilderna har en förbättrad kollektivtrafik och minskad energianvändning för transporter i de tätare delarna av regionen.
- I strukturbild B och i de tätare delarna av strukturbild A skapar tät bebyggelsestruktur möjligheter till effektiva fjärrvärmesystem och lokalt producerad el från bland annat solceller som kan bidra till förnybar elektricitet.
- De tätare delarna av strukturbilderna präglas av ett kunskapsintensivt näringsliv, högutbildad befolkning, innovationskraft och digitalisering med förbättrad tillgänglighet till arbetsplatser och högre utbildning.

- I båda strukturbilderna måste samarbetet mellan näringsliv, akademi och offentlig sektor stärkas för att utnyttja potentialen med regionförstoring.
- Bägge strukturbilderna möjliggör för kvinnor och män att kombinera arbets- och familjeliv.
- Bägge strukturbilderna har förutsättningar för att förtäta bostadsområden med relativt lågt socioekonomiskt läge.

Nollalternativ – en framtid utan en ny regional utvecklingsplan

Lagstiftningen ställer krav om att en miljökonsekvensbeskrivning av en regionplan ska innehålla ”en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen ... inte genomförs”. Ofta benämns denna utveckling som *nollalternativet* – framtiden utan planen. Praxis i dessa sammanhang är att utgå från den gällande planen och bygga ett resonemang kring att den föreslagna planen inte antas och att den gamla planen då fortsätter att gälla och då kan tjäna som utgångspunkt för jämförelser med nollalternativet.

Samrådsförslaget innehåller inga separata planalternativ. Inte heller definieras något referensscenario eller nollalternativ. Som stöd för diskussionerna i samrådet har dock två *strukturbilder* tagits fram, tänkta att fungera som verktyg för att diskutera olika rumsliga strukturer för att nå de uppsatta målen för regionen. Även om de två strukturerna båda ska ge förutsättningar för måluppfyllelse kan de skilja sig i termer av vilka konsekvenser de får.

De två strukturbilderna ska inte ses som *planalternativ* – de är inte utvalda för att vara de ”bästa” alternativen, utan bara för att illustrera att olika principer för rumslig fördelning av tillkommande bebyggelse och transportinfrastruktur behöver kompletteras med olika uppsättningar av styrmedel för att regionens mål ska kunna uppnås.

I kapitel 9 av denna konsekvensbeskrivning finns i ett separat avsnitt med en diskussion om hur samhället och miljön troligen utvecklas om planen av olika skäl inte antas.

Planens förhållande till andra planer och program

Den regionala utvecklingsplanen samspelar med andra planer och program i regionen. Staten planerar för transportinfrastruktur genom den nationella planen för transportsystemet 2014–2025 och genom Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014–2025.³ Arbetet med att ta fram en ny nationell plan från 2018 och

3 Länsstyrelsen Stockholm, Länsplan för regional transportinfrastruktur 2014-2025, Rapport 2014:11, 2014.

framåt har inletts. Hav- och vattenmyndigheten har inlett arbetet med att ta fram förslag till havsplaner. Parallellt med processen för RUFSS 2050 pågår ett antal särskilda landstingsuppdrag: framtagande av en regional klimatfärdplan, landsbygds- och skärgårdsutveckling samt arbete med en kulturstrategi.

Sverigeförhandlingen har nu gått in i ett förhandlingsläge där flera av de regionala aktörerna är involverade. Sverigeförhandlingen skiljer sig på flera sätt från tidigare av staten framförhandlade paket för infrastrukturen.

Formellt är den regionala utvecklingsplanen avgränsad till Stockholms län. Bland län och kommuner i Östra Mellansverige (ÖMS) finns det en aktiv samverkan inom arbetsmarknad, bostadsmarknad och infrastruktur. Samarbetet påverkar den regionala utvecklingsplanen och arbetet med regionala utvecklingsstrategier och/eller utvecklingsplaner (RUS/RUP) i de berörda länen samordnas därför.

4 | Samrådsförslagets påverkan på regionala system och samband

I det här kapitlet redovisas den påverkan som planen bedöms få på regionala system och samband. Den övergripande frågan är hur väl den föreslagna fysiska strukturen kommer att *fungera* – hur kommer planen bidra till att delar och system kopplas ihop och samverkar, att människor möts och samspelar, att företag når kunder och kompetens, samt att det skapas resurseffektiva lösningar på systemnivå, till exempel när det gäller klimatpåverkan.

Analysen redovisar i tur och ordning bedömningar för transporter och tillgänglighet, bostadsförsörjning, teknisk försörjning, samt risker och störningar. Sist görs en analys hur regionen påverkar sin omvärld, i första hand i termer av klimatpåverkan.

Ett genomgående fokus i detta kapitel är den regionala skalan. Påverkan och konsekvenser på lokal skala redovisas i det efterföljande kapitlet.

Transporter och tillgänglighet

Samrådsförslagets innehåll

För åtgärder inom transportsektorn pekar samrådsförslaget främst på den klimatfärdplan som tas fram parallellt med samrådsförslaget. Det konstateras vidare att frågan om vilka åtgärder som regionen måste genomföra för att fasa ut fossila bränslen kommer att innebära en omställning för bland annat transportsektorn.

I kapitel 4 hanteras ett antal utmaningar som måste mötas under planens genomförande och här berörs transporter. I en nationell och internationell kontext ökar behovet av direkta flygförbindelser, på grund av Stockholms ledande roll inom forskning och utveckling speciellt vad gäller teknik. Även andra aspekter, som länets roll i sitt närområde lyfts upp som utmaningar för framtiden där det bland annat beskrivs som viktigt att transportsystemet bidrar till att minska klimatpåverkan.

Transportsystemet hanteras även i de mål som samrådsförslaget ställer upp i kapitel 5 för mållåret 2050. Bland dessa mål hanteras transportsystemet med mål

som anger att länet ska vara en tillgänglig region med god livsmiljö, där ett antal delmål för den medellånga sikten 2030 finns. Till 2030 ska exempelvis kollektivtrafikandelen ökat med 5 procentenheter jämfört med idag.

I kapitel 6 i samrådsförslaget beskrivs att kollektivtrafik är ett medel för att fysiskt knyta ihop regionen och skapa förutsättningar för en sammanhållen region. I kapitel 7 beskrivs vidare att utformningen av transportsystemet har stor betydelse för invånarnas livsmiljö, för regionens tillgänglighet och för möjligheten att nå målet om en region utan klimatpåverkande utsläpp. Transportsystemet ska säkerställa att regionens invånare och besökare kan resa med hållbara transportmedel på ett säkert, bekvämt och smidigt sätt. Det konstateras att oavsett kön, ålder eller etnicitet, ska regionens invånare och besökare uppleva att de har god tillgång till arbetsplatser, bostäder, samhällsservice, kommersiellt utbud, natur, kultur samt anläggningar för rekreation och fritid. En transportsnål samhällsutveckling är avgörande för att göra regionen mer resurseffektiv, resilient och tillgänglig för alla invånare.

För att hantera frågan om transporter har både prioriterade åtgärder och förhållningssätt för transportsystemet tagits fram som beskrivs i avsnitt 6.1 och avsnitt 7.3 i samrådsförslaget. De prioriterade åtgärderna lägger ett tydligt fokus på kopplingen mellan det regionala behovet av bostäder och transportsystemets bidrag till att förverkliga ett ökat bostadsbyggande. Men de prioriterade åtgärderna lyfter också fram behovet av ett miljömässigt hållbart trafiksystem med större fokus på cykeltrafik, de samhällsekonomiska grunderna för beslut om infrastrukturprojekt och sätt att stärka de regionala kopplingarna både inom länet och till andra närliggande län.

Samrådsförslagets påverkan på transporterna är att utvecklingen av kollektivtrafiksystemet och vägsystemet fortgår som planerats fram till 2026, genom nationell plan för transportsystemet och genom Länsplanen för regional transportinfrastruktur.

Samrådsförslagets utfall

De infrastrukturprojekt som har beslutats nationellt och regionalt kommer att genomföras fram till 2026 samt är finansierade med statliga och kommunala medel. Sett till de mål som finns i samrådsförslaget skulle dessa investeringar i infrastruktur kunna leda till måluppfyllelse vad gäller förväntningar på tillgänglighet år 2030 men bedömningen blir att en större andel av de framtida investeringarna i infrastruktur bör styras mot kollektivtrafikåtgärder samt gång- och cykelåtgärder. För vägtrafiken bör snarare investeringar gå till utredningar om autonoma fordons utveckling, effektivisering av vägutnyttjandet på grund av detta samt en strategi för drivmedelsfrågan om målet om klimatneutralitet ska kunna nås. I dagsläget kommer de väginvesteringsåtgärder som är beslutade fram till 2026 att leda till mer vägtrafik men även spårbunden kollektivtrafik kommer att öka på grund av ökad befolkning och förlängda tunnelbanor till nya bostadsområden samt nya sträckor med spårbunden trafik. Fokus i de delmål som kan mätas 2030 är minskad klimatpåverkan och det finns frågetecken kring om de delmål som är uppsatta kommer att nås bland annat på grund av de vägprojekt som genomförs i den statliga planeringen. Dessutom finns satsningar på fler direktförbindelser med flyg vilket inte heller kan ses som ett steg i att minska klimatpåverkan. Utfallet från 2030 fram till 2050 är mer höljt i dunkel och det är svårt att bedöma hur det blir för regionen efter 2030 på basis av de investeringar som görs på kort sikt fram till 2026.

Baserat på det aktuella kunskapsläget och de internationella åtaganden som Sverige och EU har gjort vet vi att vi måste ha nått långt i klimatarbetet 2030 för att kunna nå klimatneutralitet 2050. Det finns risk för att flera av de investeringar som nu är beslutade för transportsystemet inte kommer att matcha de långsiktiga behoven i relation till klimatmål, teknisk utveckling och sociala ambitioner i regionen. Ska transportsystemets många parallella mål kunna nås samtidigt behövs bättre strategier grundade på kunskapsläget, långsiktig politisk vilja och tydligare regional samverkan med fokus på planfrågor. Förhållningssätten som beskrivs i kapitel 7 är ett verktyg som går att använda för att styra mot visionen 2050.

Bostäder och bebyggelse

Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget konstaterar att bostadsförsörjningen påverkar regionens samlade utveckling. Att åtgärda bostadsbeståndets kapacitetsbrister samtidigt som

regionen växer är en utmaning. Bostadsförsörjningen berör samrådsförslagets samtliga övergripande mål och flera av förhållningssätten. I regionen finns det problem för nyinflyttade, ekonomiska svaga och unga att komma in på bostadsmarknaden. Det finns en bostadsbrist och utbudet av bostäder matchar inte regionens befolkning. Bostadsbristen har lett till ökade priser på bostäder och ökad socioekonomisk segregation i regionen.

Samrådsförslaget betonar att bostadsförsörjning är en nationell och kommunal fråga. Samtliga kommuner i länet uppger att de har underskott på bostäder och merparten bedömer att underskottet kommer att finnas kvar under de kommande fem åren, inte minst då en fortsatt stark befolkningsökning är väntad.

Bostadsmarknaden lider av inlåsnings effekter, prisökningar och hög skuldsättning för länets invånare. Bostadsbristen påverkar även näringslivet och högre utbildningsinstitutioners möjligheter att rekrytera kompetent personal. För att länet ska kunna vara en ledande tillväxt- och kunskapsregion krävs det fler bostäder. För att bostadsbyggandet ska komma igång krävs det att flera aktörer samverkar.

Samrådsförslagets grundläggande princip är att nya bostäder bör koncentreras till kollektivtrafikhöga områden med god tillgång till service. Detta kan stärka de regionala stadskärnornas utveckling samtidigt som det skapar möjlighet att bygga långsiktigt hållbart, med hög kvalitet och höga energi- och hälsokrav. Det konstateras att bostadsförsörjningen måste svara mot regionens behov, hushållens sammansättning och marknadsmässiga förutsättningar. En varierad och blandad bebyggelse i både upplåtelseformer och funktion ska eftersträvas. I bostadsplanering ska hållbarhetsbedömningar genomföras och effekter på miljö, klimatpåverkan och socioekonomiska strukturer uppmärksammas. Ett offentligt ansvar, för framför allt kommunerna, är att hjälpa ungdomar och ekonomiskt svaga in på bostadsmarknaden.⁴ Regelverket måste förändras så det blir ökad rörlighet inom bostadsmarknaden, funktionella processer och ökad konkurrens inom byggsektorn.

Strukturbilderna har olika andel tillskott i flerbostads- resp. småhus. Strukturbild A har en glesare bebyggelse, med fler småhus som tar större yta i anspråk i jämförelse med strukturbild B som har en större andel flerbostadshus och högre täthet i bebyggelsen. I strukturbild B tillförs ny bebyggelse i första hand i kollektivtrafikhöga områden och de regionala stadskärnorna funktioner förstärks mer i detta alternativ.

4 Samspekar med lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, portalparagraf

Båda strukturbilderna tillåter högre förtätningsgrad och exploateringsgrad för olika bebyggelse typer än RUFSS 2010.

Samrådsförslagets utfall

Att det finns ett behov av nya bostäder och en bättre fungerande bostadsmarknad är känt och allmänt accepterat sedan länge.⁵ Kommunernas planmonopol ger dem stort inflytande över hur och vart det ska byggas. Flera olika förslag på nationell nivå finns för att öka produktion och få snabbare processer. 2013 års Stockholmsförhandling är ett exempel där nya bostäder byggs lokalt i utbyte mot att staten tar ett stort ansvar för finansieringen av en utbyggnad tunnelbana. Det är omöjligt att bedöma hur mycket samrådsförslaget i sig kommer att bidra till att fler bostäder byggs. De mål och åtgärder som föreslås ansluter till den dominerande synen på vad regionens bostadsmarknad behöver. Den regionala planeringens roll är dock inte bara att ge vägledning om var ny bebyggelse bör förläggas, eller hur mycket som behöver byggas. Minst lika viktig är planens avvägningar mellan allmänna intressen, och mellan kommunala, regionala, och nationella målsättningar. Det finns en påtaglig risk för att de principer för nybyggnad av bostäder som samrådsförslaget anvisar (kollektivtrafiknära, i de regionala stadskärnorna, speglade behov hos alla grupper i samhället osv.) frångås när frågor om volymer och antal så tydligt dominerar debatten. Risken är att kortsiktiga vinster, i form av uppnådda mål i termer av påbörjade bostäder eller anvisad mark, nås på bekostnad av långsiktiga ambitioner att skapa en resurseffektiv och transportsnål bebyggelsestruktur, samt goda och hälsosamma boendemiljöer.

Teknisk försörjning

Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget inleds med att fastslå att de tekniska försörjningssystemen ska samverka med bebyggelsestruktur, transportinfrastruktur och gröna kilar samt blåstruktur ”på ett effektivt sätt”. Systemen ska berika och komplettera varandra och de kräver mellankommunal samordning. Samverkan och överenskommelser mellan den kommunala nivån och den nationella nivån ska hjälpa till att utveckla effektiva tekniska försörjningssystem.

De tekniska försörjningssystemen spelar en viktig roll för att regionens klimatpåverkan ska kunna minska. Systemen beskrivs som en del av målet En

resurseffektiv och resilient region. Delmålen för utsläpp av växthusgaser, energianvändning, andel förnybar energi och mängden hushållsavfall är direkt kopplade till systemens utbyggnad och prestanda.

Tre av de prioriterade åtgärderna som räknas upp i avsnitt 6.2 har kopplingar till teknisk försörjning: bedömningar av energibehov och tekniska anläggningar, kompletteringar av storskaliga energisystem med småskaliga lösningar, samt utvecklingen av biogasanläggningar. I avsnitt 7.4 beskrivs ett samlat förhållningssätt för hur regionens tekniska försörjningssystem ska ha tillräcklig kapacitet och samtidigt bidra till en hållbar utveckling av Stockholmsregionen. Fokus för förhållningssättet är att kapacitet och fysiskt utrymme i goda lägen för systemen ska säkerställas. Möjligheter att samordna och skapa förutsättningar för sammankopplingar av tekniska system ska utnyttjas. Samrådsförslaget betonar också behovet av att skapa förutsättningar för regionens invånare att leva resurseffektivt. Minskad klimatpåverkan ska åstadkommas inte bara genom utveckling utav de tekniska systemen utan också genom beteendeförändringar.

Samrådsförslagets tematiska avsnitt om säkerhet och beredskap (7.12) betonar att de tekniska försörjningssystemen behöver ha motståndskraft för yttre påfrestningar och planeras och förvaltas i relation till risker och sårbarheter. Klimatförändringens effekter behöver speciellt uppmärksammas, både i termer av ökade risker för extremhändelser och ändrade medelvärden och nivåer på lång sikt.

Samrådsförslagets utfall

Teknisk försörjning har en given plats i den regionala utvecklingsplaneringen. System för elproduktion och distribution, värme och kyla, avfall samt vatten och avlopp (VA) sträcker sig över kommungränser och ägs och förvaltas i flera fall av kommungemensamma organisationer. Om de förhållningssätt som redovisas i avsnitt 7.4 tillämpas i kommande planering och beslutsfattande finns förutsättningar för att de tekniska försörjningssystemen utvecklas så att mål och delmål uppnås.

Samrådsförslagets påverkan på systemens utveckling framöver är dock svår att bedöma. VA och hantering av hushållsavfall är kommunala ansvarsområden och för dessa kan målsättningar och förhållningssätt som samrådsförslaget anvisar ge vägledning och stöd för mellankommunal samverkan. Samrådsförslaget lyfter beteendeförändringar som ett sätt att minska

5 Set.ex. Länsstyrelsen Stockholms län. 2015. Läget i länet. rapport 2015:15

resursåtgång och klimatpåverkan. Detta är ett område där planering och regional samverkan kan skapa gemensamma målbilder och hjälpa kommunerna att hitta sätt att stödja individer och hushåll att ta steg åt rätt håll. Samrådsförslaget kommer dock inte *i sig* att bidra till några beteendeförändringar.

För energisystemet kan stora förändringar till följd av teknikutveckling antas framöver, i takt med att smarta elnät byggs ut och inslaget av att lokal produktion och lagring ökar. Även övergången till elbilar och elektrifierade vägar kommer att ändra behoven. Det finns ett ökande intresse för att lokalt producera el utan klimatpåverkan. Samtidigt behöver nätägarna investera i kapacitet för att ta hand om den nya, lokala, produktionen. Elnätsmarknaden är en starkt reglerad marknad där investeringskostnader inte alltid enkelt kan föras över på brukarna, vilket kan resultera i att för samhället viktiga investeringar inte görs. Jämfört med övriga tekniska försörjningssystem så påverkas elförsörjningen i hög grad av statliga regleringar och av marknaden. Sammanfattningsvis måste därför regionplaneringens möjligheter att påverka utvecklingen av energisystemet i regionen betraktas som begränsade.

Robusthet och hållbarhet i de tekniska försörjningssystemen är en central fråga. Under samrådet behöver förhållningssätt och åtgärder för att höja robustheten och identifiera kritiska sårbarheter utvecklas. Eventuellt bör målet om resurseffektivitet och resiliens kompletteras med ett delmål som beskriver just detta, eventuellt kopplat till klimatrisker och klimatanpassning.

För strukturbilderna går det inte att se någon väsentlig skillnad i samrådsförslagets påverkan på de tekniska försörjningssystemen. Omvärldens krav på minskade utsläpp och effektivare energianvändning i ny bebyggelse kommer att slå lika i bägge strukturerna. I båda strukturbilderna finns goda möjligheter att fortsatt bygga effektiva system, även om den större andelen tätta områden i strukturbild B ger bättre förutsättningar för storskalig fjärrvärmeförsörjning.

Grön och blå struktur

Samrådsförslagets innehåll

Grönstruktur och blåstruktur är centrala begrepp i den regionala utvecklingsplaneringen. Samrådsförslaget konstaterar att den regionala grönstrukturen med de tio gröna kilarna i RUFSS 2010 skapar en unik sammanhängande struktur av grönområden i anslutning till tätorten. Blåstruktur är ett sätt att förklara att allt vatten – sjöar, vattendrag, hav och grundvatten – hänger ihop i ett nätverk som skapar ett sammanhängande vattenlandskap. Både grön- och blåstrukturen är viktiga för regionens attraktivitet och ska enligt samråds-

förslaget fylla många funktioner – ekonomiska, ekologiska, sociala och estetiska. I inledningen till avsnittet om grön- och blåstruktur samt ekosystemtjänster konstateras att de gröna kilarna och närheten till vatten har stor betydelse för Stockholmsregionens identitet och attraktivitet. Att bygga in, värna och beakta ekosystemtjänster, grön- och blåstrukturer är grundläggande för en region med god livsmiljö, men också en fråga om effektivt resursutnyttjande i en ledande tillväxtregion.

Inriktningen från RUFSS 2010 att naturmiljöns funktioner ska värnas, samt att de ska samverka med bebyggelsestruktur, infrastruktur och teknikförsörjning finns kvar i samrådsförslaget. Att etablera mellankommunal samverkan för att stärka de gröna kilarna och dess ekosystemtjänster utgör en av de prioriterade åtgärderna, men mål och delmål som direkt pekar på grönstrukturens utbredning eller egenskaper saknas. Ett av delmålen kopplade till målet om en tillgänglig region med god livsmiljö är dock att 50 procent av regionens invånare år 2030 ska ha högst 1000 meter till tätortsnära natur i grön kil.

Förhållningssättet framhåller att ett arbete för att bevara, utveckla och tillgängliggöra de gröna kilarna krävs. Svaga samband måste skyddas, rekreation och turism anpassas så att inte grön- och blå områden belastas och jämlika förutsättningar och interkulturella mötesplatser möjliggörs.

För blåstrukturen betonas i förhållningssättet att tillgängligheten till länets natur- och vattenområden ska ökas, att utsläpp från jordbruk och kommunala reningsverk ska begränsas, samt att det mellankommunala samarbetet kring planering och förvaltning av länets vattenområden ska utvecklas.

Samrådsförslagets utfall

Samrådsförslaget konstaterar att de gröna kilarnas utbredning och innehåll har uppdateras från RUFSS 2010 och att en slutlig avgränsning görs i samrådet. Hur samrådsförslaget påverkar grönstrukturens utbredning går alltså inte att bedöma i dagsläget. I de markanvändningsmodeller som använts i arbetet med strukturbilder har dock restriktionen varit sådan att exploateringsanspråken på den regionala grönstrukturen för båda två de undersökta strukturerna bara tillåtit vara ”marginella”. Markanspråk inom de gröna kilarna har istället i första hand riktats till redan bebyggd mark, genom förtätning och omvandling. Strukturbild A som har en mindre yteffektiv bebyggelse med fler småhus tar mer mark i anspråk och kan komma att påverka grönstrukturen i större utsträckning än strukturbild B. Samtidigt bor i strukturbild A

en större del av befolkningen längre från centrum, vilket i princip bör betyda att de i större utsträckning har tillgång till större sammanhållna naturmiljö.

Strukturbildsanalyserna visar att det är möjligt att tillföra de volymer av ny bebyggelse som behövs utan att grönstrukturen påverkas. Att detta i teorin är möjligt är dock i sig ingen garanti för att utvecklingen lokalt kommer att följa denna princip. Samrådsförslaget konstaterar att det finns mellankommunalt samarbete i hälften av regionens gröna kilar. Mer sådan samverkan, fortsatt fördjupade kunskapsunderlag, samt en tydlig regional målbild krävs för att grönstrukturens utbredning, värden och kvaliteter ska kunna bevaras och

utvecklas samtidigt som regionens befolkning växer kraftigt.

Samrådsförslaget påverkar i sig inte blåstrukturens utbredning. Det ökade trycket på resursen som en växande befolkning innebär kompenseras delvis av förbättringar i de tekniska försörjningssystemen (t.ex. i avloppsreningsverk). I de flesta kommuner finns också ett ökande intresse för att göra dagvattensystemet mindre miljöbelastande. Icke desto mindre finns det starka skäl att upprätthålla ett starkt fokus på vattenfrågorna på regional nivå och att samverka med Hav- och vattenmyndigheten vid framtagandet av havsplaner.

5 | Konsekvenser för de som bor och verkar i regionen

I det här kapitlet beskrivs och diskuteras de konsekvenser planen kommer att få för dem som bor och verkar i regionen. Redovisningen görs i fyra avsnitt: konsekvenser för individer och hushåll (där även påverkan på hälsa hanteras), konsekvenser för olika samhällsgrupper, samt konsekvenser för den sociala sammanhållningen i stort. I det sista avsnittet förs resonemang om de konsekvenser planen bedöms få för näringslivets aktörer.

Konsekvenser för individer och hushåll

Den fysiska miljön påverkar individer på flera sätt. Den påverkar förutsättningarna för ett fungerande vardagsliv,⁶ en trivsamt boendemiljö och en god hälsa. Genom trivsamma offentliga rum stimuleras möten och vistelse utomhus. Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö har flera preciseringar som har bäring på dessa kvaliteter. Boverkets rekommendationer och riktlinjer gäller bl.a. tillgången till natur, barns utemiljöer och tillgänglighet.⁷

Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget betonar att det ligger en stor utmaning i att möjliggöra en befolkningstillväxt och samtidigt förbättra regionens miljö och invånarnas hälsa. Målet *En tillgänglig region med god livsmiljö* beskriver bland annat att regionens invånare ska ha en god tillgång till samhällsservice, natur, kultur, rekreation och fritid, samt att invånare i alla grupper har god hälsa. Ett av delmålen för målet säger att 50 procent av invånarna ska ha högst 1000 meter till tätortsnära natur i grön kil. Tre av målets delmål omfattar tillgänglighet med kollektivtrafik på olika sätt.

Tre prioriterade åtgärder bedöms ha direkt påverkan på individer och hushåll. En åtgärd handlar om att

etablera mellankommunal samverkan för att stärka de gröna kilarnas bidrag till regionens ekosystemtjänster. En betydelsefull ekosystemtjänst är tillgången till rekreation och friluftsliv. De övriga två åtgärderna handlar om att regionala stadskärnor ska förstärkas med kollektivtrafik, bostäder, arbetsplatser, service och andra samhällsfunktioner samt att cykelvägnätet ska byggas ut.

I fråga om de förhållningssätt som ska tillämpas i den löpande planeringen återfinns ett flertal som har bäring på individperspektivet, inte minst på ett fungerande vardagsliv men också till viss del på en god boendemiljö och socialt kapital. Bland annat rör det sig om förhållningssätt vid lokalisering av ny eller kompletterande bebyggelse så att närhet till viktiga vardagsfunktioner säkerställs.

Samrådsförslagets konsekvenser

Planen bedöms innehålla sådant som utgör förutsättningar för ett fungerande vardagsliv för många av regionens invånare. Gällande kollektivtrafik och god tillgänglighet till olika vardagliga funktioner finns det en tydlig röd tråd mellan mål, åtgärder och förhållningssätt. Det finns åtgärder och förhållningssätt om att den bebyggda miljön ska utvecklas med god tillgänglighet till exempelvis arbete, service och samhällsfunktioner. Det finns ett mål om tillgänglighet till arbetsmarknaden. Det finns också mål, åtgärder och förhållningssätt för tillgång till natur och rekreation, vilket mer har bäring på en god boendemiljö och en god hälsa. Emellertid är den röda tråden otydlig och målet definierat som avståndet till natur i grön kil. Detta mål säger mycket lite om tillgången på bostadsnära natur, där Boverkets rekommendation är max 300 m.⁸ En åtgärd omfattar att stärka de gröna kilarnas kvaliteter som ekosystem-

6 Med ett fungerande eller smidigt vardagsliv avses påverkan på aktiviteter viktiga för människors vardagsliv, vilket beror på vilken grupp som avses. Typiska aktiviteter är lämning och hämtning, tillgång till basservice (livsmedel, apotek, vårdcentral etc.), fritidsaktiviteter, tillgång till transportsystemet inklusive kollektivtrafik. Utgångspunkt är portalparagrafen i PBL samt preciseringar av miljömålet God bebyggd miljö.

7 Se till exempel Bostadsnära natur – inspiration och vägledning, Boverket 2007; Gör plats för barn och unga, Boverket 2015.

8 Bostadsnära natur, Boverket 2007.

tjänster, bland annat rekreation, medan det är först i samband med förhållningssätten som betydelsen av tillgång till närrekreation lyfts genom skrivningar om att stadsmiljön ska stimulera till bland annat rekreation.

Strukturbilderna innebär en fortsatt förtätning av regionen. En hög täthet bedöms medföra goda förutsättningar för ett fungerande vardagsliv, exempelvis tillgänglighet med kollektivtrafik och till olika viktiga vardagsfunktioner, i de områden som förtätas. Planen innehåller mål, åtgärder och förhållningssätt för detta. En hög täthet bedöms också innebära förutsättningar för att öka det sociala kapitalet i och med att olika områden förmodas knytas samman vilket skapar förutsättningar för ökade möjligheter till möten mellan människor och grupper som annars inte haft anledning till det.

Vad gäller en god boendemiljö bedöms en ökad täthet medföra ett flertal utmaningar. En utmaning är att möjligheten till närrekreation i form av bostadsnära natur riskerar att begränsas. En ökad täthet bedöms medföra en ökad konkurrens om de ytor som finns kvar. Besöksstrycket på kvarvarande grönytor blir också högre vilket medför kvalitetssänkningar i form av exempelvis slitage och minskad möjlighet att nyttja området. Detta kan medföra negativa effekter på bland annat hälsa men också socialt kapital då möjligheten till interaktion och möten försämras.

Att förtäta stadsmiljön samt att göra den funktionsblandad innebär utmaningar både vad gäller bullernivåer och luftkvalitet som samrådsförslaget inte hantarer. En tät bebyggelse med olika funktioner innebär att mer trafik koncentreras till vissa områden, vilket innebär ökade bullernivåer. Vid låga hastigheter är förbränningsmotorn mest bulleralstrande. Trots teknikutvecklingen och ett ökat inslag av eldrivna fordon är bedömningen att det under överskådlig framtid kommer att finnas en betydande mängd förbränningsmotorer i drift. Vidare innebär en utökad kollektivtrafik ökade bullernivåer, speciellt om den leds in i bostadsområden där ofta busstrafik står för stora delar av bullret från trafik. En funktionsblandad bebyggelse innebär också att olika typer av arbets- och servicefordon kommer att vara närvarande. Bullerfrågor utreds ofta bristfälligt i både översikts- och detaljplanering.

Emissionen av luftföroreningar och partiklar som påverkar hälsan kommer från förbränningen av bränslen, väg- och däckslitage samt småskalig förbränning (vedeldning). Småskalig vedeldning är en betydande källa till luftföroreningar.⁹ En ökad andel el- och hybriddrift minskar emissionen av föroreningar och partiklar men inte partiklar på grund av slitage av däck och av vägbanan. Hälsoeffekterna på grund av buller och luftföroreningar inträffar redan vid låga nivåer och ökar i takt med bullernivåerna.¹⁰ Hälsoeffekterna på grund av buller, luftföroreningar och partiklar är bland annat högt blodtryck, stroke, diabetes, hjärtattack men också demens och havandeskapsförgiftning och bedöms medföra stora antal förlorade levnadsår.¹¹ Trafikbuller bedöms medföra lika många dödsfall per år trafikolyckor.¹²

Mot bakgrund av att det är väl känt att buller och dålig luftkvalitet ger upphov till folkhälsoproblem i regionen är det en brist att varken delmål, prioriterade åtgärder eller förhållningssätt uttryckligen pekar på behovet av att minska nuvarande exponering och förebygga att ny bebyggelse tillkommer i dåliga lägen i detta avseende. Planen berör inte buller och luftkvalitet mer än övergripande i löpande text. Riktvärden för buller behandlas inte, inte heller miljökvalitetsnormer för luftkvalitet.

Planen har en uttalad ambition att sätta människan i fokus i regionens utveckling. I många avseenden görs just detta, inte minst i planens delar som rör mål för utbildning och deltagande på arbetsmarknaden. När det gäller den fysiska miljöns påverkan på individer och hushåll behöver dock såväl mål, åtgärder och förhållningssätt i kommande versioner av samrådsförslaget kompletteras med tydligare skrivningar med avseende på närrekreation, socialt kapital, luftkvalitet och buller. Detta skulle minska riskerna för att hälsofrågorna tappas bort i efterföljande planerings- och investeringsbeslut.

Konsekvenser för grupper

Samhället kan delas in i ett mer eller mindre oändligt antal grupper. Individer kan också kategoriseras i olika grupper beroende på vad som avses, exempelvis utifrån kön, utbildningsnivå, ålder, inkomst, eller sexuell lägg-

9 Identifiering av potentiella riskområden för höga halter av benso(a)pyren Nationell kartering av emissioner och halter av B(a)P från vedeldning i småhusområden, SMHI meteorologi nr 159, 2015

10 Se till exempel Ljudlandskap för bättre hälsa – Resultat och slutsatser från ett multidisciplinärt forskningsprogram, Chalmers, Stockholms universitet och Göteborgs universitet 2008 och Review of evidence on health aspects of air pollution –REVIHAAP Project, WHO 2013

11 Se till exempel Review of evidence on health aspects of air pollution –REVIHAAP Project, WHO 2013 och Burden of disease from environmental noise - Quantification of healthy life years lost in Europe, WHO 2011.

12 Se till exempel Chalmers magasin nr.1 2014 sid 22-23.

ning. Att tala om grupper kan därför vara problematiskt, dels eftersom det finns så många och därför alltid någon som det inte tas hänsyn till, men också för att gruppindelningen kan leda till generaliseringar och cementering av uppfattningar och förhållningssätt. Samtidigt är det väl känt att åtgärder som påverkar samhällsutvecklingen påverkar olika grupper olika mycket och på olika sätt, varför det inte heller är rekommenderat att bortse från det. I föreliggande analys har en grov bedömning genomförts av hur planens innehåll kan påverka förutsättningarna för tre olika grupper:

- Kvinnor och män
- Socioekonomiska grupper
- Åldersgrupper; i första hand barn och äldre

Denna indelning ansluter till och speglar sedan länge etablerad nationell politik (jämfördhet, fördelningspolitik respektive barn- och äldrepolitik). Bedömningen är att dessa tre perspektiv tillsammans fångar och ger en generell god bild av regionala utvecklingsplanens kvaliteter i termer av differentierad påverkan på olika grupper.

Samrådsförslagets innehåll

Ett av de övergripande målen handlar bland annat om en jämfördhet, jämlik och inkluderande region. Delmålen handlar om att alla barn ska nå behörighet till gymnasiet, att förvärvsfrekvensen bland utlandsfödda ska överstiga 75 procent, att män och kvinnor ska ha lika lön för lika arbete samt att könsfördelningen bland högre tjänstemän och politiker och chefsyrken ska vara lika samt att jämlik representation ska eftersträvas. Bland de prioriterade åtgärderna återfinns ett antal som bedöms påverka olika gruppers förutsättningar. Det ska identifieras hur den fysiska planeringen kan medverka till ett jämfördt samhälle. Samlade konsekvensbedömningar ska genomföras för att ge en bättre bild av samspelet mellan sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenser och synergier. Ökade insatser ska genomföras när det gäller språkutbildning samt vidgade normer hos arbetsgivare ska öka möjligheten att tillvarata invånarnas kompetens. Kvaliteten och genomströmningen i regionens grundskole- och gymnasieutbildning ska öka och könsneutrala studieval ska stimuleras. Dock saknas åtgärder som rör lika lön för lika arbete.

Ett antal förhållningssätt bedöms ha bäring på de olika grupperspektiven. Bland annat sägs att hållbarhetsbedömningar ska genomföras i bostadsplaneringen, bland annat för att belysa effekterna på den socioekonomiska strukturen. Kommunerna ska främja inträdet på bostadsmarknaden, speciellt för ungdomar

och invånare med svag privatekonomi. Transportsystemet ska planeras så att det blir jämfördt och jämlikt, för alla regionens invånare och besökare. Könsbundna studie- och yrkesval ska motverkas, och företagsfrämjande åtgärder och innovations- och strukturfonder ska riktas till kvinnor och män i lika utsträckning. Barn och ungas behov av ytor för samvaro, lek och rekreation ska särskilt säkerställas.

Samrådsförslagets konsekvenser

Den röda tråden mellan mål, åtgärd och förhållningssätt finns för samtliga tre grupper men är relativt svag. För jämfördhet finns det genomgående med men med lite olika innebörd och fokus. I målen handlar det om jämförd fördelning av makt och inkomst, det vill säga politiska beslut, medan åtgärder och förhållningssätt mer handlar om att den fysiska planeringen ska vara jämförd. Det är svårt att se kopplingen mellan målet för lika lön för lika arbete och åtgärder och förhållningssätt om könsneutrala studie- och yrkesval, vilket mer handlar om jämförd fördelning av kvinnor och män i alla olika delar av arbetsmarknaden. För barn och unga finns det också mål, åtgärder och förhållningssätt, speciellt med fokus på utbildning men också till viss del om den fysiska miljöns utformning. Vad gäller äldres behov återfinns inga mål, åtgärder eller förhållningssätt men i begränsad utsträckning i löpande text. Ur ett socioekonomiskt perspektiv går det att läsa in mål, åtgärder och förhållningssätt. Mål och åtgärd handlar om att öka möjligheten för utlandsfödda att komma in på arbetsmarknaden medan förhållningssätten fokuserar på svaga gruppers inträde på bostadsmarknaden. Hållbarhetsbedömningar ska också genomföras för att bland annat belysa bostadsplaneringens påverkan på den socioekonomiska strukturen.

Ett av jämfördhetspolitikens mål är ekonomisk jämfördhet vilket planen har både mål, åtgärder och förhållningssätt för. Hur den ekonomiska jämfördheten påverkas av en tätare struktur är svårt att bedöma, speciellt vad gäller lön som är ett politiskt beslut och inte avhängigt den fysiska strukturen. Idag är kvinnors arbetsmarknad i större utsträckning lokal jämfördt med mäns, det vill säga lokaliserad i kommuncentra eller liknande centralt läge varför en tätare struktur kan innebära bättre möjligheter för kvinnor att hitta ett arbete. Å andra sidan kan detta cementera en rådande struktur. Det är också möjligt att en större andel av alla arbetsplatser lokaliserar mer centralt vilket skulle minska avståndet för både kvinnor och män. Genomför planens åtgärder om att stimulera könsneutrala studieval samt verka för ett jämfördt transportsystem medför det positiva effekter vad gäller ekonomisk jämfördhet. Dock framkommer det inte vad ett jämfördt

transportsystem innebär. Ett annat jämställdhetspolitiskt mål är att fördelningen av det obetalda hem- och omsorgsarbetet ska vara lika. En förutsättning för detta är att kunna kombinera arbete med vardagliga ärenden, exempelvis lämning och hämtning på förskola och skola och inköp. Något som påverkar möjligheten till detta är hur mycket tid som behöver läggas på pendling samt hur långt bort arbetsplatsen ligger. Ett ökat avstånd geografiskt och tidsmässigt innebär mindre möjlighet att kombinera med lämning och hämtning samt snabbt kunna åka hem om exempelvis ett barn blir sjukt. Planen innehåller inga mål, åtgärder eller förhållningssätt som bedöms kunna styra utvecklingen mot en mer jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet, det vill säga i praktiken regionförminskande åtgärder.

En tätare struktur bedöms medföra bättre möjligheter för unga och äldre att på ett självständigt sätt ta del av samhällslivet då tillgängligheten till olika mål-punkter blir bättre jämfört med ett glesare alternativ. Vad gäller barn finns det dock stora utmaningar med en förtätning av staden då den förtätning som redan skett har gjort att barns rörlighet mer och mer har begränsats. Det är troligtvis inte enbart en effekt på grund av förändringen i den fysiska strukturen utan också en attitydförändring hos föräldrar. Dock bedöms en tätare stad med ökad funktionsblandning innebära utmaningar då bostäder, verksamheter, trafik etcetera ska samsas om samma utrymme. Ur ett socioekonomiskt perspektiv innebär ett tätare alternativ inledningsvis att ny bebyggelse med högre hyror tillförs äldre bebyggelse med lägre hyror, vilket leder till socioekonomisk blandning. Om förtätning på längre sikt leder till gentrifiering och undanträngning av hushåll med lägre inkomster är omdebatterat. Det många oroas över är att svaga grupper på sikt omfördelas till mer perifera områden. Det är okänt hur stor eller stark denna negativa effekt av förtätningstrategier är och på vilka tids-skalar den i så fall verkar.

Samrådsförslagets innehåll svarar till viss del mot olika gruppers behov och förutsättningar. Fokus är emellertid på socioekonomiska grupper och jämställdhet medan i synnerhet ett äldre- men även ett barnperspektiv i flera avseenden saknas. En förtätning av regionen bedöms innebära både utmaningar och möjligheter för alla bedömda grupper. Dock behöver samrådsförslaget utvecklas med avseende på barns utemiljöer samt hur äldre perspektivet ska hanteras i regionen. Vad gäller jämställdhet behöver ett jämställt transportsystem definieras.

I senare skeden av planeringen kan de analyser som redovisas ovan fördjupas och kompletteras med andra grupperspektiv som bedöms relevanta. Exempelvis

skulle en analys av hur olika geografiska områden i regionen gynnas i termer av offentliga investeringar vara intressant. Liksom analyser av hur undanträngningseffekter till följd av gentrifiering och ökande boendekostnader långsiktigt ändrar förutsättningarna för enskilda och grupper att bo kvar i de områden de bor i. Samtidigt behöver det arbete för att kartlägga inomregionala skillnader som inletts av landstinget fortsätta. Slutsatserna från arbetet bör i högre utsträckning än nu påverka planens prioriteringar och ställningstaganden.

Konsekvenser för social sammanhållning Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget konstaterar att en viktig utmaning som Stockholmsregionen står inför är att de socioekonomiska klyftorna inom regionen ökar. Vissa områden stärker sin socioekonomiska ställning medan andra områden försvagas. Detta kan leda till en försvagning av tilliten och toleransen, det så kallade sociala kapitalet, mellan olika grupper och individer samt till samhällets institutioner.

Planens övergripande mål är att stärka hållbarheten med människan i fokus. Vad gäller den sociala sammanhållningen konkretiseras detta i mål 2: en öppen, jämställd och inkluderande region. Regionens ska möjliggöra interkulturella möten mellan människor från olika områden, med olika livsstil och bakgrund. Delmålen för mål 2 fokuserar emellertid inte på möten och sammanhållning utan på mål för utbildningsnivå, förvärvsfrekvens, jämställd lön och jämlik representation på maktpositioner.

Fem av de prioriterade åtgärderna bedöms ha bäring på social sammanhållning. Tre av åtgärderna har bäring på den fysiska planeringen; hur den fysiska planeringen kan skapa förutsättningar för social sammanhållning ska identifieras, samlade konsekvensbedömningar ska genomföras för strategiska bygg- och infrastrukturprojekt, och bostadsvariationen ska öka. De övriga två är mer av välfärdspolitisk karaktär och syftar till att skapa bättre förutsättningar för utlandsfödda att få arbete samt att öka kvalitet och genomströmning i grund- och gymnasieskolan.

Av de förhållningssätt som ska tillämpas i den löpande planeringen bedöms tre stycken ha bäring på social sammanhållning. Dels ska hållbarhetsbedömningar genomföras för att bedöma bostadsbyggandets effekter på bland annat socioekonomisk struktur. Vidare ska kommuner ta ett ansvar för att underlätta inträde till bostadsmarknaden för invånare med svag privatekonomi. Barriärer mellan bostadsområden ska byggas bort och stråk och mötesplatser som bidrar till möten och interaktion ska utvecklas.

Samrådsförslagets konsekvenser

Planens olika delar innehåller sådant som kan bidra till en mer socialt sammanhållen region. Att skapa tillit och tolerans är troligtvis något som till stor del bygger på individers upplevda känsla av tillhörighet och delaktighet. Socialt kapital är platsbundet, det vill säga knutet till platsen och de människor som verkar där. Därför är det positivt att planen innehåller mål, åtgärder och förhållningssätt som syftar till att stärka utbildningsnivån, sysselsättningen bland utlandsfödda samt tillgången till boende för utsatta grupper. Vidare är det positivt att hållbarhetsbedömningar ska genomföras för bostadsprojekt som belyser påverkan på den socioekonomiska strukturen. Det är emellertid svårt att bedöma vilken påverkansgrad som dessa åtgärder kommer få. Flera av åtgärderna är mer av målkarakter, man förklarar exempelvis inte hur kvalitet och genomströmning i grund- och gymnasieskolan ska ökas. Det är också oklart vilken aktör som bär ansvaret för att åtgärden genomförs. Vad gäller boendeproblematiken går det att se en röd tråd mellan mål, åtgärd och förhållningssätt. Detsamma gäller inte för utbildning och sysselsättning där frågorna tappas bort vid förhållningssätt. Det gör att dessa frågor inte får samma tyngd.

En ökad tillgänglighet till utbildning och arbetsplatser minskar arbetslösheten och kan i förlängningen mildra effekterna av den socioekonomiska segregationen. Det är framför allt satsningar på tvärgående kollektivtrafikförbindelser som öppnar nya resmöjligheter. Regionens stadskärnor är grundläggande i denna hållbarhetsstrategi som länkar ihop regionens olika delar och ger förutsättningar för invånare att komma in på bostads- och arbetsmarknaden.¹³

Att befintlig bebyggelse förtätas ger förutsättningar att bygga bort barriärer, bygga ihop olika stadsdelar och att skapa nya element i befintliga stadsdelar. Möjligheten att förbättra tillgängligheten till kollektivtrafik ökar också med en tätare stad. Kortfattat skapas möjligheter att lyfta utsatta områden och öka integrationen. Emellertid finns det också utmaningar med förtätning, inte minst ur ett socialt sammanhållningsperspektiv. Som diskuterats ovan kan förtätning och omvandling av äldre stadsdelar leda till en gentrifiering. De långsiktiga sociala effekterna av detta är svåra att bedöma.

Att arbetsmarknaden utvecklas mot att kunskapsintensiva arbetsplatser lokaliseras centralt och mindre kunskapsintensiva arbetsplatser mer perifert¹⁴ kan ytterligare bidra till att inomregionala skillnader ökar

om inte samtidigt den strukturella diskrimineringen på regionens arbetsmarknad kan brytas. För att undvika eller begränsa negativa effekter i form av gentrifiering och försämrad social sammanhållning krävs det att förtätningen sker genomtänkt och utifrån de sociala förutsättningarna och behoven i enskilda områden, hand i hand med ett utvecklingsarbete att göra regionens arbetsmarknad mer inkluderande.

Om planens åtgärder och förhållningssätt implementeras bedöms det innebära styrning mot en mer socialt sammanhållen region. Det finns dock oklarheter om hur och av vem vissa åtgärder ska genomföras. För att få en bättre utväxling bedöms det vara nödvändigt med ett ökat fokus på hur förtätning och hur fördelning och planering av kollektivtrafik bör gå till. Principer för hur både resurssvaga områden och mer resursstarka områden kan utvecklas för att öka möjlighet till social sammanhållning bör arbetas fram. Olika former av socioekonomiska analyser, är viktiga för planeringen i tidiga skeden för att kartlägga övergripande sociala behov och förutsättningar. I senare mer detaljerade skeden, när det handlar om ett eller några enskilda områden, bör dessa analyser kompletteras med medborgardialoger och liknande aktiviteter. Att genomföra sådana analyser bör komplettera de strategiska åtgärderna om att utveckla kunskapen om hur den fysiska planeringen kan skapa förutsättningar för social sammanhållning samt att genomföra hållbarhetsbedömningar.

Konsekvenser för näringslivets aktörer

Näringslivets aktörer – företagen – har en viktig roll i samrådsförslaget. Samtidigt påverkas de av planens ställningstaganden. Planens konsekvenser för företag kommer att variera beroende på företagets storlek, huvudsakliga marknad, konkurrenssituation samt behov av specifik kompetens. Någon fördjupad och differentierad analys av hur näringslivet påverkas av samrådsförslaget har inte rymts inom den samlade konsekvensbedömningen.

Samrådsförslagets innehåll

Planen konstaterar att regionen behöver ett dynamiskt, starkt och kunskapsinriktat näringsliv för att kunna säkerställa välfärden för ett ökat antal invånare, men också för att klara omställningen till att minska samhällets negativa påverkan på miljö och klimat. Det framhålls i avsnitt 3.4 att ansvaret för att genomföra planen delvis vilar på näringslivsorganisationer och företag. Samrådsförslaget tar också fasta på Stockholms roll i

¹³ Tillväxt och regionplaneförvaltningen Inomregionala skillnader i Stockholmsregionen (arbetsmaterial 1.1 2015-11-11).

¹⁴ Ibid

omvärlden och beskriver i kapitel 4 regionens omvärldsberoende.

Regionens näringsliv är starkt tjänstedominerat och i behov av goda omvärldsförbindelser. Stockholmsregionen beskrivs som ett nationellt nav i det internationella utbytet med avseende på handel och investeringar. Samrådsförslaget tar även upp att regionens handelsrelationer är starkt inriktade på närområdet, det vill säga närliggande län och länderna kring Östersjön samt våra nordiska grannar. I europeisk kontext intar Tyskland en framträdande roll i våra handelsrelationer.

Samrådsförslaget konstaterar också att befolkningens storlek är viktig för att skapa en tillräckligt stor lokal marknad för att understödja ett starkt näringsliv. I kapitel 5 hanteras näringslivsfrågan till att börja med i mål 3 där fokus ligger på jämlika förutsättningar för att män och kvinnor ska kunna bedriva näringslivsverksamhet. För att mäta måluppfyllelse på väg mot 2050 finns det ett delmål som anger att förvärvsfrekvensen år 2030 vara mer än 80 procent för både män och kvinnor. I mål 4 tar planen fasta på att ekosystemtjänster kan bidra till näringslivsutveckling men utan att koppla något direkt delmål till det.

Planen anger i avsnitt 5.3 att alla mål har synergier och ska behandlas samlat då de påverkar varandra i stor utsträckning och här nämns näringsliv tillsammans med begreppet tillgänglighet i geografiskt avseende. Planen återknyter även näringslivet till nationella mål för transportpolitik med avseende på näringslivets behov av hållbar transportförsörjning. Planen hantlar frågan om näringsliv vidare genom att lyfta frågan i de prioriterade åtgärder som återfinns i kapitel 6. Speciellt gäller det frågan om stärkt konkurrenskraft där näringslivet tillsammans med andra aktörer förväntas skapa robusta miljöer för förnyelse. Det sägs särskilt att ambitionsnivån ska höjas och att näringslivet förväntas göra detta tillsammans med andra aktörer så att invånarna ska kunna utveckla idéer och förnyelseförmåga. I övrigt hanteras inte näringslivsfrågan vidare med några prioriterade åtgärder. Istället hantlas näringslivet i de förhållningssätt som kopplar till tematiska frågor i kapitel 7. Här uppmanas näringslivet bidra med initiativ för att uppmuntra och påskynda energiomställningen.

Samrådsförslaget hänvisar till den klimatfärdplan som tas fram parallellt där det ska gå att hitta mer information om vilka åtgärder som regionen måste genomföra för att ställa om näringslivet mot en situation utan klimatpåverkande utsläpp år 2050.

För en mängd åtgärder som planen anvisar ses näringslivet som en samverkanspart. Det innebär att

näringslivet förväntas axla ett större ansvar och med processinriktad kompetens. Det saknas dock tydliga delmål som kopplar till de behov man ser att näringslivet ska fylla i regionen.

Planen betonar förekomsten av direktförbindelser med flyg till fler och viktiga städer som ett verktyg för ökad konkurrenskraft. Det finns dock en inbyggd motsättning i önskan att upprätthålla och öka mängden internationella flygkontakter samtidigt som nollutsläpp på klimatområdet ska nås 2050.

De båda strukturbilderna bedöms ge positiva effekter för näringslivet. Båda innebär en kraftigt förbättrad tillgänglighet till både arbetsplatser och högre utbildning jämfört med idag.

Samrådsförslagens konsekvenser

Sammanfattningsvis är bedömningen att samrådsförslaget tydligt har satt det internationellt konkurrensetsatta näringslivets behov i fokus. Den roll som näringslivet och arbetsmarknadens funktion har för att uppnå sociala målsättningar är mindre tydligt artikulerad. Ett tydligare uppmärksammande av de behov som nystartade, små eller medelstora företag har skulle stärka planen. Detta inte minst eftersom dessa företag i större utsträckning än storföretagen påverkas av den kommunala planering som den regionala utvecklingsplanen ska fungera som ramverk för. Exempel på frågor som skulle tjäna på att i högre utsträckning uppmärksammas är tillgången på lokaler, småföretagens behov av personal och områden med billiga lokaler som kan utnyttjas av företagare i ett startskede av verksamheten.

6 | Konsekvenser för miljön

I det här kapitlet redovisas inledningsvis bedömningar av konsekvenser för naturmiljö, kulturmiljö och vatten. Efter en redovisning av planens hantering av frågor som rör markanvändning och hushållning avslutas kapitlet med en bedömning av samrådsförslagets miljökonsekvenser utanför regionen, inklusive dess påverkan på klimatet.

Konsekvenser för naturmiljö och ekosystemtjänster

Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget saknar en plankarta med ianspråktagen mark för bebyggelse och infrastruktur. Dess påverkan på naturmiljö och ekosystemtjänster är därför mycket svår att bedöma. Det betonas dock att det långsiktiga målet att vara en resurseffektiv och resiliënt region kräver fungerande ekosystemtjänster.

Ekosystemtjänster beskrivs som en del av en hållbar region. I avsnittet om den rumsliga strukturen framhålls att grön- och blåstrukturen är viktiga för regionens attraktivitet. I förhållningsättet för grön- och blåstruktur betonas att ekosystemtjänster ska beaktas i all planering av ny bebyggelse och infrastruktur. Svaga samband i de gröna kilarna samt tätortsnära natur med höga natur- och kulturvärden ska ges långsiktigt skydd. Inga av dessa områden omnämns dock med namn.

Båda strukturbilderna är framtagna med premisen att en sammanhållen naturmiljö har ekonomiska, ekologiska, sociala och estetiska värden för regionen. Vilken typ av mark det är framgår inte i planen. Lokal naturmiljö kan komma att påverkas och påverka livsmiljön, attraktivitet och resiliens för det området. Flera studier, analyser och underlag finns tillgängliga för stöd till bebyggelseutvecklingen i naturnära lägen samt att stadsbyggande och investeringar anses vara kraftfulla verktyg i dessa processer.

Ekosystemtjänster ska belysas i all planering av nybebyggelse och infrastruktur. Utsläpp från jordbruk och reningsverk ska begränsas. Både befintliga och potentiella vattentäkter bör få starkare skydd.

Samrådsförslagets konsekvenser

Mot bakgrund av samrådsförslagets övergripande karaktär och brist på konkreta ställningstaganden blir dess konsekvenser för naturmiljö och ekosystemtjänster mycket svåra att bedöma. Ambitionerna är dock höga. Den tydliga inriktningen på bevarande av de gröna kilarna, stärkande av svaga samband, och koncentration av bebyggelse till kollektivtrafiknära lägen ger generellt sett en bra grund att stå på. Följs det använta förhållningsättet i kommande planering är förutsättningarna för en fortsatt hög kvalitet i regionens naturområden goda. På lokal nivå behöver dock värdet av natur och grönområden för daglig rekreation uppmärksammas. Med det fokus på förtätning som dominerar stadsbyggandet finns stora risker att lokala värden, som inte i sig utgör en del av den regionala grönstrukturen, går förlorade.

Generellt sett finns det risk för en påtaglig påverkan på regionens naturmiljöer när en stor mängd ny bebyggelse och transportinfrastruktur ska tillföras under historiskt sett kort tid. Avvägningar kommer att behöva göras mellan olika konkurrerande intressen, ofta med starka exploateringsintressen inblandade. Även om strukturbilderna visar att förtätning och omvandling av existerande bebyggelse är möjlig kan det i enskilda situationer visa sig ekonomiskt eller tekniskt mer fördelaktigt att välja exploatering på naturmark. Att strukturbildanalyserna visar att det är möjligt att bevara de gröna kilarna intakta trots ett kraftigt bebyggelsetillskott är dock i grunden positivt och något som bör kunna utgöra en viktig utgångspunkt i kommande kommunal planering. En av samrådsförslagets prioriterade åtgärder är att genomföra samlade konsekvensbedömningar för strategiska bygg- och infrastrukturprojekt i regionen. Sådana bedömningar kan belysa samhällsnyttan av olika insatser i ett kort respektive långt perspektiv.

Konsekvenser för kulturmiljö och kulturhistoriska värden

Samrådsförslagets innehåll

Mål och prioriterade åtgärder för kulturmiljövården saknas i samrådsförslaget, men kultur och kulturmiljö lyfts som tematisk fråga i ett gemensamt avsnitt där ett antal förhållningsätt, utgångspunkter och möjligheter beskrivs. I avsnittet betonas det att kulturmiljövården bör ha ett framåtblickande helhetsperspektiv samt att kulturmiljön ska användas som en resurs i utvecklings-sammanhang där exempel som världsarv, kulturresevat, riksintresseområden och Nationalstadsparken nämns. Insatser för kulturmiljön ska koncentreras till områden där större förändringar förväntas samt till landsbygden och skärgården. Fysiska tillskott ska både förhålla sig till de befintliga strukturerna och tillföra kvaliteter.

Regionen innehåller många kulturmiljöer, som på nationell, regional och kommunal nivå utpekats som synnerligen värdefulla (t.ex. Nationalstadsparken och ett stort antal riksintressen). Dessa beskrivs i texten huvudsakligen som "resurser för utveckling". Det hållbara och förvaltandeperspektivet framträder inte lika tydligt. Begrepp som "förvalta", "vårda", "ta tillvara" och "bevara" används knappt alls genom samrådsförslaget.

Samrådsförslagets konsekvenser

Generellt gör planens övergripande karaktär att konsekvenserna för regionens kulturmiljöer och kulturhistoriska värden blir mycket svåra att bedöma. Planens konsekvenser uppstår i första hand genom att problembeskrivningar och förslag på inriktningar ger avtryck i efterföljande byggande och planering, i första hand på kommunal nivå. Planens konsekvenser uppstår därför lika mycket av det som inte står i texten – saknas ställningstaganden eller utpekade prioriteringar i planen kan detta tas som intäkt för att frågan kan betraktas som underordnad i kommande planering.

Samrådsförslagets övergripande strategi för att hantera tillväxten i regionen är förtätning av existerande bebyggelse. Förtätningen kan få konsekvenser för kulturmiljön då ursprungliga stadsplanekvaliteter med bebyggelse i samspel med natur försvinner. Utan en uttalad övergripande strategi riskerar kulturhistoriskt värdefull bebyggelse utan de estetiska kvaliteter som värderas högt för dagen att rivas. Även bebyggelse med särskilda kulturhistoriska och arkitektoniska värden kommer att väljas bort – om marknadstrycket är tillräckligt starkt. Förtätningens omfattning och höjd kan få konsekvenser för centrala områden i form av störningar av siluettverkan samt vattenrummens kulturmiljöer.

Samrådsförslaget ger huvudsakligen bilden att nya stadsdelar och bebyggelseområden ska byggas på idag obebyggd eller dåligt utnyttjad mark. Den variation i stadsbebyggelsen som efterfrågas i samrådsförslaget behöver inte bara uppnås genom nya bebyggelsestrukturer. Den täta staden kommer att beröra befintlig bebyggelse i goda kollektivtrafiklägen där människor idag bor, verkar och lever sina liv. Tas inte hänsyn till dessa existerande värden med hjälp av rätt metoder tidigt i planeringen riskerar de att gå förlorade. Med samrådsförslagets stora fokus på nybyggnation riskerar möjligheterna att skapa förnyelse och variation genom att arbeta med existerande kulturmiljöer och grönområden att förbises. Många existerande områden har stor potential att bevaras, återanvänds och integreras i nybyggda stadsdelar.

Helheter i kulturmiljöer och grönområden i värdefulla stadsplaner från efterkrigstiden kan påverkas negativt vid förtätning. Dessa inkluderar även ett stort antal fornlämningar, vilket ofta är en förklaring till att marken inte tidigare bebyggts. Risken för denna typ av påverkan ökar i avsaknaden av tydliga ställningstaganden i samrådsförslaget.

Den utbyggnad av vägnätet som kommer att krävas (i första hand i strukturbild A) kan föra med sig ett ökat ianspråktagande av mark, grönytor och platser för fornlämningar samt ökade risker för kulturhistoriska värden med anledning av att byggarbeten och drift kan ge vibrationer och sänkta grundvattennivåer. Detta gäller även för Strukturbild B men då som konsekvenser av ökat bostadsbyggande samt rälsbunden trafik.

Kulturmiljöns betydelse för upplevelser av social tillhörighet hanteras i planen i första hand som en fråga om bebyggelsens *fysiska struktur*, t.ex. skapandet av välkomnande offentliga miljöer. Bebyggelsens struktur och form har visserligen betydelse för att människor ska kunna mötas. Det sociala kapitalet (enligt Putnams definition) växer dock mest med hjälp av bebyggelsens innehåll och vad som försiggår, vilket inte bara betyder funktioner som skola, idrottshall, föreningslokaler, tillgång till samhällsservice etcetera, utan också om stadsdelarnas och platsernas särskilda kulturhistoriska värden.

Regionens identitetsskapande kulturhistoriska värden är idag en stor resurs. Denna resurs ska inte tas för given, utan arbetet med att ta tillvara och vårda kulturmiljön behöver genomsyra all fysisk planering. Samrådsförslaget saknar tydliga och konsekventa ställningstaganden i detta avseende, och det finns en risk att efterföljande planering inte uppmärksammar relevanta frågeställningar i tillräckligt hög utsträckning.

Konsekvenser för vattenmiljöer och vattensystem

Samrådsförslagets innehåll

Samrådsförslaget saknar ett samlat avsnitt om vatten. I avsnitt 7.4 tekniska försörjningssystem behandlar planen regionens vattentäkter samt vatten- och avloppsnät. I avsnitt 7.12 säkerhet och beredskap uppmärksammar planen hur ett förändrat klimat påverkar vattenflöden och havsnivåer. Planen uppmärksammar att det finns behov av framtida investeringar i ny kapacitet och skyddsåtgärder för vattentäkter, underhåll, utveckling, samordning och sammankoppling av vatten- och avloppsnät. Redan idag finns ett stort underhållsbehov av länets ledningsnät och dagvattenhantering. Tillskottsvatten är en stor belastning på dagens avloppssystem.

Planen uppmärksammar behov av att anpassa vattensystemens utformning, kapacitet och säkerhet för klimatförändringar och den befolkningsökning regionen står inför. I länets glesare delar föreslås det utveckling av småskaliga lösningar för att omhänderta näringsämnen för att inte belasta sjöar och hav.

Genom att vara medveten om konsekvenserna av klimatförändringarna är det möjligt att säkerställa och minska sårbarheten i samhället. Det finns redan idag rekommendationer för lokalisering av verksamheter runt Mälaren och Östersjön. Planen belyser även dess funktion att stärka den mellankommunala samverkan angående dricksvattenförsörjning och översvämningssrisker. I ett längre perspektiv (bortom år 2100) kan Mälaren som dricksvattentäkt vara hotad av stigande havsnivåer. Nya Slussen åtgärder denna nivåhöjning fram till dess, men redan idag finns det problem i skärgården med havsvatteninträngning i grundvattentäkter. En regional vattenförsörjningsplan kan säkra framtida dricksvattenförsörjning. Planens inriktning för vatten skiljer sig inte åt mellan strukturbilderna.

Samrådsförslagets konsekvenser

Precis som för naturmiljö och ekosystemtjänster gör samrådsförslagets övergripande karaktär och avsaknad av detaljerad vägledning att konsekvenserna för regionens vattenmiljöer och -system är svåra att bedöma. Frågor som rör vatten hanteras på flera olika ställen i samrådsförslaget, vilket i sig kan innebära en risk att frågorna i efterföljande planering inte får den uppmärksamhet de förtjänar. Bortsett från den prioriterade åtgärden att minska läckaget av näringsämnen till Mälaren och Östersjön saknas mål, delmål och åtgärder som tydligt pekar på behovet av att uppmärksamma vattenfrågorna kommande planering och byggande.

Markanvändning och hushållning med resurser

Samrådsförslagets innehåll

Regionplanens plankarta kommer att tas fram först till utställningen av regionala utvecklingsplanen och därmed också rekommenderade förhållningssätt till regionens övergripande bebyggelsestruktur. Grundprinciperna från RUFSS 2010 ligger dock fast. För landsbygdsbebyggelsen finns förslag till förhållningssätt i samrådsförslaget. Även i fråga om användningen av jordbruksmark och skogsmark finns vissa rekommenderade förhållningssätt utarbetade. I uppräknningen av dessa förhållningssätt anges emellertid att just förhållningssätt och underlag för avvägning mellan exploateringsintressen och brukningsvärd jordbruksmark behöver utvecklas. Den kartbild över bebyggelsestrukturen på landsbygden i noder och tyngdpunkter som nu redovisas i samrådsförslaget kommer att utvecklas inför utställningen. Samrådsförslagets föreslagna förhållningssätt till regionens blå- och gröna strukturer innehåller viktiga ställningstagande av hushållningskaraktär.

Av de *Prioriterade åtgärder* som lyfts fram i samrådsförslaget finns några med särskild betydelse för den framtida användningen av länets mark- och vattenområden. Fler av dem utgörs dock av hänvisningar till andra planer eller program och överenskommelser utanför regionplanen, exempelvis:

- Bygg ut bostäder i enlighet med det regionala behovet samt prioriteringarna i Stockholmsförhandlingen 2013 och samverka för att Sverigeförhandlingen samspelar med RUFSS 2050.
- Bygg ut transportinfrastruktur i enlighet med prioriteringarna i Stockholmsförhandlingen 2013 och samverka för att Sverigeförhandlingen samt Regional länsplan 2018-2029 för Stockholms län och nationell plan samspelar med RUFSS 2050.
- Utveckla stadsstrukturen i östra Mellansverige med spårtrafiken som grund, i enlighet med överenskomna prioriteringar inom ÖMS-samarbetet och en bättre sats (EBS).
- Bygg ut cykelvägnätet i enlighet med Regional cykelplan 2030.

Innehållet i dessa överenskommelser och program har inte synliggjorts i samrådsförslaget vilket gör det svårt att bedöma om de i sin enskildhet respektive tillsammans utgör en god hushållning av länets mark- och vattenresurser. Att flera viktiga markanvändningsfaktorer saknas i det planförslag som nu föreligger, till exempel hur de områden som är av riksintresse ska beaktas, gör att det inte är möjligt att sammantaget

bedöma samrådsförslaget inverkan på hushållningen med mark och vatten. I de delar där samrådsförslaget helt överensstämmer med RUFSS 2010 bör dock god hushållning kunna uppnås. Dock förutsatt att de behov som nu har identifierats inte i någon väsentlig mening avviker från vad som varit aktuella vid den tidigare bedömningen.

De två strukturbilderna utmärks enligt samrådsförslaget, av en yteffektiv struktur i förhållande till befolkningsutvecklingen, där strukturbild B är mer ”yeffektiv” än strukturbild A; främst eftersom strukturbild A har en större andel av sitt bebyggelsestillskott i den yttre delen av regionen och att en betydande andel av detta bostadstillskott består av småhus som tar mer mark i anspråk. I Strukturbild B lokaliseras en betydligt högre andel av den tillkommande bebyggelsen i lägen med bra kollektivtrafik jämfört med strukturbild A. I båda fallen anges att exploateringsanspråken på den regionala grönstrukturen är marginell, men att den lokala grönstrukturen kommer att påverkas. Alternativen uppvisar principiella skillnader i behovet av ny transportinfrastruktur. De båda strukturalternativen skiljer sig således åt i flera avseenden vad gäller hushållningen med mark- och vattenområden, till viss del även för markanvändningen utanför länet.

Samrådsförslaget konsekvenser

En god hushållning är inte det samma som ”yttnålhet” eller avståndsoptimering, mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till deras beskaffenhet och läge och utifrån de behov som finns. För varje ny exploatering krävs därför att den tänkta markanvändningen bedöms i sitt sammanhang. På regionplanenivå bör i första hand god hushållning handla om att det långsiktiga skyddet av omistliga värden säkerställs och att strukturskapande element och anläggningar ges en ändamålsenlig funktion och placering. De båda strukturalternativen innehåller båda omfattande förslag på bebyggelse och infrastruktur. Däremot saknas till stor del ett bevarandeperspektiv. Hushållningsperspektivet behöver stärkas ytterligare i kommande versioner av planen.

Miljökonsekvenser utanför regionen inklusiv klimatpåverkan

Samrådsförslaget innehåll

Samrådsförslaget har som del av sin vision, sina mål och sina utmaningar att de uppsatta klimatmål som har beslutats ska nås. Detta beskrivs som att ”det i praktiken innebär att det finns en målsättning om att vara utan klimatpåverkande utsläpp vid regionala utvecklingsplanens horisontår 2050.” Ett arbete med

en regional klimatfärdplan pågår. Hänvisningar till klimatfärdplanen finns på flera ställen i planen.

Ett av de fyra målen för regionens utveckling är helt inriktat på resurseffektivitet. De delmål som formuleras för målet är tydliga och ambitiösa. De fokuserar till stor del på transportsektorn och våra tekniska försörjningssystem. Ett utsläppsmål för växthusgaser är satt till 2030, men det framgår i planen inte hur väl det ligger i linje med ambitionen att nå nollutsläpp 2050.

Kunskapen om den miljöpåverkan som vår konsumtion ger upphov till utanför Sverige har ökat markant under de senaste åren, det är mycket positivt att ett delmål om växthusgasutsläpp ur ett konsumtionsperspektiv finns formulerat. Behovet av att regionens miljöpåverkan minskar i ett livscykelperspektiv betonas också. Delmål formuleras bland annat för att hushållsavfallet till år 2030 ska ha minskat till högst 400 kg per person och att minst 40 procent av avfallet ska materialåtervinnas. Vidare lyfts miljöpåverkan bland de utgångspunkter som återfinns i avsnitt 7.2 men utan att beskriva någon påverkan eller konsekvens utanför regionen.

Avsnitt 7.1. beskriver det förhållningssätt som ska tillämpas för att regionens klimatpåverkan ska minska i linje med målsättningarna. Förhållningssätten har i flera delar karaktären av mål. Inslaget av vägledning för till exempel kommunalt beslutsfattande är svagt. Energiförsörjningen i regionen är på god väg att fasa ut användningen av fossila bränslen. Situationen i transportsystemet är inte lika positiv, att minska klimatpåverkan därifrån kommer att vara en svår utmaning för regionen. Mot den bakgrunden skulle skarpa ställningstaganden om nödvändigheten att minska användningen av fossildrivna motorfordon varit välkommet även i dessa delar av samrådsförslaget.

Samrådsförslaget konsekvenser

Jämfört med tidigare planer måste samrådsförslaget sammantaget sägas ha höjt ambitionerna rejält för såväl klimat som annan miljöpåverkan som regionen har i ett system. Samrådsförslaget ambitioner matchar nu de nationella och internationella målsättningar som finns. Det finns också möjligheter att prioritera så att insatser för att nå målen kan samordnas och ömsesidigt förstärka varandra. Det som dock saknas i samrådsförslaget är skarpa ställningstaganden om vad som konkret ska göras. Vad gäller klimatfrågan är samrådsförslaget än så länge en plan som alla kan omfamna. De oundvikliga konflikter och kostnader som ligger i den samhällsomställning som ligger framför oss återstår att beskriva och ta ställning till, i nästa version av planen.

Strukturbildanalyserna visar att det går att uppnå de mål som satts för klimatpåverkan till 2050. I dessa

analyser döljer sig dock skarpa styrmedel. För att upprätthålla planens trovärdighet behöver dessa insatser lyftas fram både bland prioriterade åtgärder och i förhållningssättet för klimatpåverkan.

Risker och störningar

Samrådsförslagets innehåll

I avsnittet Säkerhet och beredskap beskrivs det förhållningssätt till risker och störningar som planen förordar. Det konstateras att frågan är ”ny i RUFSS-sammanhang”. Det som speciellt lyfts fram som nytt i den regionala utvecklingsplanen är behovet av att bättre förstå och hantera sociala risker. Någon definition av eller avgränsning av begreppet ges dock inte. Flera frågor med tydlig koppling till risker hanterades redan i RUFSS 2010. Till exempel handlade ett av åtagandena då om att anpassa regionen till klimatförändringarna. Det återspeglas i samrådsförslaget genom den prioriterade åtgärd som pekar på behovet av att identifiera och utföra nödvändiga klimatanpassningar i bebyggelse, infrastruktur och viktiga samhällsfunktioner.

Skrivningar kring förhållningssätt, utgångspunkter och möjligheter kopplade till säkerhet och beredskap är tämligen allmänt hållna. Länsstyrelsens rekommendationer för lägsta grundläggningsnivå för strandnära bebyggelse redovisas och det konstateras att grönytor

tenderar att sänka temperaturen i tät bebyggelse under varma dagar, samtidigt som de minskar belastningen på dagvattennätet genom att jämna ut flöden efter häftiga regn. Behovet av att i den fysiska planeringen hantera frågor kring transporter av farligt gods betonas.

Samrådsförslagets konsekvenser

Sammanfattningsvis upprepar planen tidigare ställningstaganden rörande behovet av klimatanpassning i bebyggelse och för infrastruktur. För de nya risker som identifierats så är skrivningarna än så länge vaga och ingen ny kunskap tillförs, planens troliga konsekvenser eller genomslag i detta avseende måste anses mycket begränsade. Det är dock positivt att en av de prioriterade åtgärderna är inriktad på att identifiera hur fysisk planering kan bidra till social sammanhållning. Detsamma gäller rekommendationen att regelmässigt genomföra samlade konsekvensbedömningar för strategiska bygg- och infrastrukturprojekt i regionen. Tillämpning av sådan kunskap torde kunna bidra till att minska sociala risker. Det finns ett stort behov av att fördjupa resonemangen kring dessa frågor i nästa version av planen, för att erbjuda konkret och evidensbaserad vägledning i efterföljande planering. Bedömningen skiljer sig inte åt mellan de två strukturalternativen.

7 | Planens genomförbarhet

Jämfört med tidigare regionplaner har de två senaste planeringsomgångarna (RUFSS 2001 respektive 2010) ökat i omfattning och bredd. Förutom en plankarta och inriktningar rörande markanvändning och transportsystem innehåller till exempel RUFSS 2010 stora avsnitt som behandlar förutsättningar för regional ekonomisk utveckling, näringslivets konkurrenskraft, högre utbildning och social utveckling. Även samrådsförslaget för RUFSS 2050 har detta breda innehåll. Till skillnad från RUFSS 2010 är inte samrådsförslaget för RUFSS 2050 utpekat som länets regionala utvecklingsstrategi (RUS). I vilken grad, och på vilket sätt, RUFSS 2050 i sin färdiga form kommer att vara styrande för utvecklingen i länet kan i nuläget därför i första hand sökas i dess funktion som regionplan.

En regionplan ska enligt PBL 7 kap. 6 §:

1. vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och
2. ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen.”

I formell mening har således den regionala utvecklingsplanen en begränsad och tämligen väl beskriven funktion – den ska inriktas på användningen av mark och vatten samt lokaliseringen av bebyggelse. I praktisk mening och i ett historiskt perspektiv, har dock RUFSS och den regionala utvecklingsplaneringen som process visat sig ha styrande effekt även på andra områden. Regionala samarbeten kring teknisk försörjning (avfall, vatten & avlopp, energiförsörjning) kan nämnas som goda exempel på hur regional samordning uppkommit utan att formella krav på detta funnits. En sådan styrverkan bygger huvudsakligen på att planen, och/eller planeringsprocessen tillgodoser en faktisk efterfrågan.

I ett regionalt planeringssammanhang brukar man skilja mellan samordning och samverkan där samordning uttrycker ett uppifrånperspektiv – en överordnad myndighet som samordnar kommunerna, vilket kan sägas avspegla regionplanens formella roll, och samverkan som uttrycker mer av samarbete, till exempel mellan kommuner, på jämlika villkor och en frivillighet och som exemplifierats ovan.¹⁵ För att den regionala utvecklingsplanen i sin formella, vägledande funktion ska bli styrande krävs att planen tillmäts och upprätthåller en politisk legitimitet.

Att få genomslag för de grunddrag i regionens mark- och vattenanvändning som anges förutsätts alltså att planens innehåll har en stabil politisk förankring i regionen. Ett förverkligande av samrådsförslaget strukturella inriktning såväl som uppfyllandet av de många mål som anges i samrådsförslaget av den regionala utvecklingsplanen förutsätter emellertid att ett stort antal aktörer, som staten, företag och hushåll via till exempel bostadsmarknaden, gör de investeringar och prioriteringar som anges som förutsättningar i planen. För att vissa av målen ska kunna nås förutsätts också att ny teknik och nya systemlösningar kommer till bred användning i samhället. Det kan till exempel handla om fordonsflottans sammansättning eller bredbandsutbyggnad.

En utbyggnad av regionens trafikinfrastruktur förutsätter statlig medverkan. Genom att gällande investeringsplaner och gjorda överenskommelser mellan staten och regionen är inarbetade i regionplanen garanteras att de föreslagna åtgärderna är förankrade och att planen därmed får ett stort genomslag. Planen blir samtidigt i sin funktion som samordningsinstrument en garant, eller åtminstone ett viktigt medel, för ett faktiskt genomförande av ingångna avtal och upprättade investeringsplaner. Motsvarande breda överenskommelser mellan ledande aktörer och regionen som skulle kunna inarbetas i regionplanen saknas för

15 Johnson och Malmsten (2004) Stockholm – region i tillväxt. Planering och utveckling 1993-2003. sid. 15

introduktion av teknikersystem och teknikutveckling. I den mån målen i den regionala utvecklingsplanen förutsätter en förändrad teknikanvändning eller en regelrätt teknikutveckling, finns därför en större osäkerhet om planens genomförbarhet.

För att kunna bedöma samrådsförslagets genomförbarhet i detalj behöver i första hand en analys av vilka hinder som finns för dess genomförande göras – för vilka åtgärder och inriktningar saknas det till exempel finansiering, samsyn bland centrala aktörer, eller juridiska möjligheter att göra förändringar eller tillägg i regionen? För att kunna bedöma effekterna av att inte vissa delar av planen får fullt genomslag eller av att en antagen teknikutveckling inte förverkligas behövs dess-

utom kunskap om de olika företagens faktiska betydelse. Till viss del kan en regelbunden och välutvecklad uppföljning bidra till att hinder uppmärksammas i tid och att behövliga åtgärder identifieras och vidtas.

Samrådsförslaget präglas i väsentliga avsnitt av breda formuleringar som lämnar mycket tolkningsutrymme i senare skeden. Detta gäller till exempel de prioriterade åtgärderna för bostäder, transportinfrastruktur och regionala stadskärnor. Hur genomförbara dessa åtgärder är beror på hur högt ribban läggs för vart och ett av dessa områden. Sammanfattningsvis bedöms dock samrådsförslaget ha minst samma genomförbarhet som den nuvarande regionala utvecklingsplanen, RUF 2010.

8 | Planens ekonomiska effekter

Samrådsförslagets övergripande karaktär och brist på detaljerade förslag gör att en bedömning av dess ekonomiska konsekvenser blir mycket svår att göra. Principiella resonemang kan dock föras om de samhälls-ekonomiska effekterna, effekterna på den offentliga ekonomin, samt effekterna på regionens hushåll och företag.

Bedömningar av de *samhällsekonomiska effekterna* av förslag på enskilda politikområden, eller för investeringar i transportinfrastrukturen, görs regelmässigt. Det är väl känt att åtgärder och investeringar i transportsystemet som leder till förändrad tillgänglighet kan ha en påverkan på befolkning, sysselsättning, inkomster lokalisering och regional tillväxt. Bedömningar av dynamiska effekter utanför transportsektorn ("wider economic impacts") på regional utveckling görs dock vanligtvis som komplement till de konventionella samhällsekonomiska kalkylerna inom transportsektorn. Risker för dubbelräkning av nyttor är betydande. Samlade analyser av planer av den regionala utvecklingsplanens karaktär görs inte regelmässigt. Ett aktuellt exempel där nyttan av ny infrastruktur och nya bostäder hanteras samlat är dock den pågående Sverigeförhandlingen.

I övergripande ordalag är samrådsförslaget mycket inriktat på ekonomisk tillväxt, i linje med den dominerande synen på ökad tillgänglighet och växande arbetsmarknadsregioner som förutsättningar för att upprätthålla internationell konkurrenskraft. Synen på samhällsekonomisk nytta som grundläggande för sunda investeringsbeslut är väl förankrad bland regionens aktörer. Förutsättningarna för att kommande planering ska präglas av prioriteringar baserade på samhällsekonomisk nytta måste därför sägas vara goda. Analyser av olika insatsers påverkan på den regionala tillväxten behöver dock kompletteras med bedömningar av fördelningen av nyttor och kostnader mellan olika grupper. Detta kan med fördel göras inom ramen för de samlade konsekvensbeskrivningar som samrådsförslaget förordar.

Samrådsförslagets effekter på *offentlig ekonomi* och taxor uppstår inledningsvis genom investeringar och kapacitetshöjningar, samt som kostnader för drift och underhåll av existerande infrastruktur och tekniska försörjningssystem på längre sikt. Nya bostäder innebär för kommunernas del krav på att tillhandahålla social infrastruktur såsom exempelvis skolor och barnomsorg, men även lokal transportinfrastruktur. Samtidigt som befolkningsutvecklingen påverkar kommunens utgifter genererar de nya invånarna inkomster.

Samrådsförslaget presenterar inga analyser av dess konsekvenser i detta avseende. I avsnittet om strukturbilder konstateras att stora investeringar behövs för transportsystemets utveckling. Siffran 150 mdr för de kommande 15 åren nämns, samtidigt som driftskostnaderna i kollektivtrafiken bedöms öka med närmare 50 procent till år 2030. I vilken mån kostnader för investeringar och drift av ny kollektivtrafik slår igenom i landstingets och kommunernas ekonomi beror hur stor del av kostnaderna som täckas via exploateringsintäkter, hur stor del av kostnaderna som staten står för, samt hur möjligheterna ser ut att låta nyttjarna av kollektivtrafiken stå för en större del av dess kostnader än idag. Bilden kompliceras av att de principer som tidigare gällt angående fördelningen av kostnader mellan stat och kommun för infrastruktur är under omförhandling, delvis inom ramen för Sverigeförhandlingen.

De ekonomiska effekterna av samrådsförslaget på *hushåll och företag* i regionen är även de svåra att bedöma. En större arbetsmarknad med högre tillgänglighet till såväl arbetsplatser som arbetskraft gynnar dock generellt sett både hushåll och näringsliv. De ekonomiska konsekvenserna för de grupper som inte deltar på arbetsmarknaden är oklara. Samrådsförslaget betonar behovet av att i efterföljande planering och beslutsfattande arbeta med samlade konsekvensbedömningar som en naturlig del av planeringen. Därmed bör förutsättningarna för att de ekonomiska konsekvenserna för olika grupper av boende och verkande i regionen belysas bättre.

Ingen av strukturbilderna framstår som entydigt bättre än den andra ur ett ekonomiskt perspektiv, för varken samhällsekonomin, den kommunala ekonomin eller hushåll och företag. För bästa möjliga ekonomiska utfall framöver framstår det dock som centralt att enskilda vägvalsbeslut och ställningstaganden av strukturerande karaktär (t.ex. i översiktsplaner och i statlig infrastrukturplanering) bedöms ekonomiskt och kopplas till möjliga utfall i termer av exploateringsintäkter, kostnader för följdinvesteringar och driftskostnader.

9 | Samlad bedömning av planen

I det här kapitlet görs en samlad bedömning av samrådsförslagets påverkan och konsekvenser. Kapitlets inledande avsnitt resonerar om möjligheterna att nå de mål som satts för år 2050, med delmålen för 2030 som utgångspunkt. En övergripande ambition i samrådsförslaget är att dess innehåll och målsättningar ska sätta människan i centrum. I kapitlets andra avsnitt görs därför en bedömning av hur väl jämlikhetsperspektivet präglar samrådsförslaget som helhet. Kapitlets näst sista avsnitt berör frågan om hur regionen kommer att utvecklas om planen inte genomförs – en utveckling enligt nollalternativet. I det sista avsnittet lyfts ett antal frågor fram som viktiga att arbeta vidare med inför utställningen av planen.

Når samrådsförslaget sina egna mål?

Målen i samrådsförslaget har år 2050 som horisont år. Ett sätt att närma sig frågan om samrådsförslaget når sina mål är att bedöma om de delmål som formulerats fångar de övergripande målens innebörd. Vidare om de målnivåer som satts är tillräckligt ambitiösa för att regionen år 2030 ska vara på tillräckligt god väg mot 2050. Denna bedömning görs nedan, som ett stöd för samrådets diskussion kring mål och delmål.

Det första målet ”En tillgänglig region med god livsmiljö” konkretiseras med delmål för byggtakt, arbetsplatsernas närhet, ökad kollektivtrafik, bostädernas närhet till kollektivtrafik, uppkoppling mot kommunikationssystem och närheten till natur. Alla dessa har en tydlig koppling till det övergripande målet. Alla delmålen beskrivs dock i termer av vad vi ska ha *mer av* eller *närmare till* år 2030. För en god livsmiljö kan det också behövas delmål som säger vad regionen ska ha *mindre av* för att nå målet 2050, exempelvis buller. Delmålen för det första målet är fokuserade på länets tätbebyggda delar och mindre på landsbygden. Ett delmål specifikt inriktat mot landsbygden skulle öka kopplingen till målets innebörd. Det tematiska området landsbygd ska dock utvecklas till utställningsförslaget av planen. Nås delmålen till 2030 är regionen på god väg att klara ambitionerna för tillgänglighet och livsmiljö år 2050.

Delmålen för det andra målet ”En öppen, jämställd, jämlik och inkluderande region” är avgränsade till att mäta jämställdhet mellan könen och till viss del etnicitet. Målformuleringen för 2050 har dock ett bredare anslag – den inbegriper formuleringar om att ”alla” ska ha rättigheter och goda möjligheter till utveckling. Den nuvarande uppsättningen delmål ger inte en heltäckande bild av huruvida regionen rör sig mot att vara öppen, jämställd, jämlik och inkluderande år 2050. Delmål för till exempel inkomstskillnader, frånvaro av diskriminering, barns och äldres rättigheter och medverkan i samhället skapa en bredare bildsituation. Sammanfattningsvis ger delmålen för 2030 en för snäv bild av ambitionerna för 2050. Målet behöver kompletteras med fler eller förändrade delmål.

Det tredje målet ”En ledande tillväxt- och kunskapsregion” fokuserar på arbetsmarknadens funktion och på regionens internationella konkurrenskraft. De delmål som formuleras kopplar inte entydigt till målets rubrik och kan inte ensamma vara mätpunkter för att avgöra om målet 2050 kan nås. Målbeskrivningen har en större bredd än vad som syns i delmålen, exempelvis vad gäller individers möjligheter att driva och utveckla verksamheter. Delmålet om andelen sysselsatta i forskning och högre utbildning är otydligt formulerat då det inte säger så mycket om vilken del av målet som ska uppfyllas. Delmålet kan vara relevant men det krävs ett förtydligande. Delmålet om satsningar på FoU kopplar tydligare till det övergripande målet. Investeringar i FoU är en avgörande faktor för regionens konkurrenskraft men en precisering som förklarar måltal behövs. Utifrån delmålen bedöms det övergripande målet vara näbart.

Delmålen för ”En resurseffektiv och resilient region” för år 2030 är tydliga och ligger väl i linje med målbilden för år 2050. De är dock begränsade till att i första hand beskriva framsteg i termer av resurseffektivitet. Delmål för klimatanpassning och ekosystemtjänster saknas, vilket gör att delmålen inte ger en tillräckligt bred bild av läget i förhållande till målbilden 2050. Att bara utifrån delmålen bedöma om målet för

år 2050 nås går inte. För att åtgärder och inriktningar ska kunna utformas för att gemensamt styra mot 2050 även i ett 2030-perspektiv kan delmålen behöva kompletteras och breddas så att de bättre speglar hela målbilden för 2050.

Samlad bild

Sammanfattningsvis speglar delmålen för 2030 relativt väl de långsiktiga ambitionerna för 2050. Mot bakgrund av de stora förändringar i vår omvärld som vi just nu upplever är dock bedömningen om måluppfyllelse 2050 behäftad med stora osäkerheter. Som riktningssvare och som grund för prioriteringar torde dock delmålen kunna fungera tämligen väl.

En fundamental osäkerhet i hela samrådsförslagets hierarki för mål, åtgärder och förhållningssätt är de parallella överenskommelser och investeringsplaner som ska inarbetas i planen. Det finns risk för att de målbilder och prioriteringar som till exempel ligger till grund för Sverigeförhandlingen och statens infrastrukturplanering i regionen inte överensstämmer med samrådsförslagets mål och ambitioner. I dagsläget får de objekt som lyfts fram för fortsatt förhandling i Sverigeförhandlingen något av en särställning i termer av politiskt engagemang och uppmärksamhet. Detta riskerar att skapa förvirring kring regionens egna prioriteringar. En analys av de mål och antaganden som ligger bakom dessa parallella paket och planer är nödvändig för att säkerställa att eventuella avvikelser identifieras och hanteras.

En plan för alla?

En övergripande ambition i samrådsförslaget är att dess innehåll och målsättningar ska sätta människan i centrum. Konsekvenser för individer, hushåll och grupper har beskrivits tidigare i rapporten. Även förutsättningarna för stärkt social sammanhållning har belysts. I detta avsnitt lyfts blicken ytterligare i syfte att analysera hur väl jämlikhetsperspektivet präglar samrådsförslaget som helhet.

Beskrivningen av mål 2 definierar samrådsförslagets syn på jämlikhet. Där betonas att alla som bor, arbetar eller vistas i regionen ska ha lika värde och rättigheter och att alla ska ha möjligheter att vara delaktiga och inkluderade i samhället. Invånare ska kunna utvecklas utifrån sina egna förutsättningar och blir bemötta på ett jämlikt sätt.

Planens mål omfattar alltså *alla* grupper i samhället. Delmål, prioriterade åtgärder och förhållningssätt har en tyngdpunkt på ett urval av olika grupper, i första hand kvinnor/män. Sammantaget bedöms dock samrådsförslaget styra mot en jämlik region. Förslaget har i problembeskrivningar och prioriteringar tyngdpunk-

ten på socioekonomiskt svaga grupper och jämställdhet mellan könen. De socioekonomiska skillnaderna inom regionen växer och en förtätning av regionen innebär utmaningar om ambitionen är en socialt sammanhållen region med en hög grad av upplevd tillhörighet ska uppnås. Planens fokus på socioekonomiskt svaga grupper är betydelsefullt. Det fäster uppmärksamheten på de behov dessa grupper har för att kunna bli mer delaktiga i samhällslivet. Kopplingen mellan förslagets mer allmänna resonemang om jämlikhet, dess målbilder och delmål, åtgärder och förhållningssätt brister dock bitvis. Därför finns det behov av att speciellt bevaka hur jämlikhetsperspektivet hanteras i efterföljande planering, både i problemanalyser och i konkreta åtgärder. Samrådsförslagets betoning av behovet av breda konsekvensbedömningar är mot denna bakgrund positivt.

Miljöns sannolika utveckling om RUFSS 2050 inte genomförs

Lagstiftningen ställer krav på att en konsekvensbeskrivning av en plan innehåller en analys av miljöförhållanden och miljöns sannolika utveckling om planen inte genomförs. Den befolkningstillväxt som samrådsförslaget bygger på får antas ske även utan att en ny plan antas – den har sin grund i ett födelseöverskott och en inflyttning som den regionala planeringen inte kan påverka.

Samrådsförslagets mål, delmål och åtgärder är i många stycken sammanfattningar av inriktningar med brett stöd i samhället, till exempel vad gäller behovet av att öka kvaliteten i utbildningssystemet, öka sysselsättning, upprätthålla en hög internationell konkurrenskraft och minska samhällets klimatpåverkan. Det är alltså troligt att flera av de insatser som planen förordar kommer att göras även om planen formellt inte antas. Detta gäller även de åtgärder som påverkar regionens miljöförhållanden.

Samtidigt tjänar förstås ett samlat regionalt ställningstagande i en plan som RUFSS för flera frågor ett tydligt syfte som inte tillgodoses av andra aktörer eller beslutsprocesser. Historiskt har detta gällt till exempel prioriteringar och ställningstaganden kring den regionala grönstrukturen, kring samspelet mellan bebyggelse och transportinfrastruktur, samt kring lokaliseringen av hamnar, terminaler och andra verksamheter med regional funktion. I arbetet med RUFSS 2010 introducerades ny kunskap om hur förutsättningar för social utveckling påverkas av bebyggelsestrukturen och transportsystemet. Denna kunskap har vidgat diskussionen kring inomregionala skillnader och behovet av att möta sociala utvecklingsbehov med en bred palett av åtgärder. Detta är ett exempel på hur den regionala

utvecklingsplaneringen och den resulterande planen etablerat en ”ny” diskussion som de regionala aktörerna sedan engagerat sig i.

Om RUFSS 2050 av olika skäl inte skulle antas finns det risk för att flera av de frågor som de regionala aktörerna associerar med RUFSS och som man av erfarenhet regelmässigt vänder sig till RUFSS för att få stöd i, på sikt tappar mark. Detta gäller i första hand de miljöfrågor som har tydlig regional dimension, kopplade till till exempel grönstrukturen, regionala vattensystem, eller klimatpåverkan från regionala transport- och energisystem.

Samrådsförslaget har högt satta ambitioner på miljöområdet. De miljömässiga konsekvenserna av att planen inte antas går inte att bedöma utan att ägna sig åt ren spekulering. Bedömningen är dock att en framtid utan en ny RUFSS 2050 innebär risk för att miljöförhållandena på sikt försämras. Detta gäller såväl miljöpåverkan kopplad till regionala system (transporter, energi, teknisk försörjning) som miljöpåverkan som uppstår vid ny eller ändrad markanvändning.

Planens samlade konsekvenser och bidrag till hållbar utveckling

Programmet för nya RUFSS betonar att de principer för regionens rumsliga utveckling som etablerades i RUFSS 2010 fortsatt gäller, men att den nya planen tydligare än tidigare ska sätta individen i centrum och stärka det sociala perspektivet. Perspektivet ska enligt programmet ”genomsyra mål- och strategier såväl som hållbarhetsbedömning och arbetet med strukturanalys”.¹⁶ Jämfört med tidigare planomgångar betonas i större utsträckning ekonomins roll i att stärka regionens hållbarhet. Regionens förmåga att inte bara samverka med, utan också attrahera olika aktörer är enligt programmet avgörande för dess robusthet. Investeringar är ett av de viktigaste verktygen för att påverka utvecklingen mot en mer hållbar region – både genom att locka hit investeringar och genom exempelvis ansvarsfull upphandling och sociala konsekvensbedömningar av stora offentligt finansierade investeringar.

Den samlade bilden är att planens negativa konsekvenser är begränsade och står i proportion till de stora nyttor som uppstår för de som bor och verkar i regionen om planen genomförs. Bedömningen försvåras av att samrådsförslaget är generellt skrivet och har mycket breda mål- och åtgärdsformuleringar. Detta för det goda med sig att många aktörer kan ställa sig bakom planen. Baksidan är att svåra avvägningar och priorite-

ringar mellan motstående intressen skjuts till senare beslutsfattande. Risken är då att beslut fattas under större tidsnöd och med sämre underlag än under RUFSS-processen. En stor utmaning i regionens utveckling framöver är att omsätta höga ambitioner på det sociala området i konkreta åtgärder som ger resultat och att säkerställa att investeringar i bebyggelse och infrastruktur bidrar till att sociala mål nås.

Samrådsförslaget har när det gäller markanvändning flera förtjänster, inte minst eftersom inriktningen är tillväxten ska ske utan att intrång görs i den regionala grönstrukturen. Förhållningssättet för den byggda miljön präglas dock av starkt fokus på tillväxt och kapacitetshöjningar. Den centrala frågan om vad som tillåts förbrukas och vad som ska sparas, vårdas och utvecklas besvaras inte tillräckligt tydligt. Att samrådsförslaget lyfter fram behovet av hållbarhetsbedömningar i bostadsplaneringen är dock positivt. Samrådsförslaget ansluter till en pågående samhällsdebatt som tämligen ensidigt inriktats på kvantitativa mål för nybyggnad av bostäder. En viktig fråga under samrådet blir därför vilka skarpa ställningstaganden som nästa version av samrådsförslaget ska ha. Detta gäller i första hand kvaliteter i boendemiljön, avvägningen mellan olika allmänna intressen kopplade till markanvändning, samt utpekande av värden eller geografiska områden som bör undantas ny eller ändrad bebyggelse.

Samrådsförslaget har tydliga och nivå-satta delmål för energianvändning och klimatpåverkan. Detta måste ses som en stor styrka gentemot tidigare planomgångar. Delmålen har tillsammans med målsättningen för 2050 goda förutsättningar att fungera som kraftfulla riktmärken för kommande statlig och kommunal planering. Dock saknas i samrådsförslaget en analys i vilken mån de stora, redan beslutade och mycket resurskrävande överenskommelser och investeringsplaner som inarbetats i planen är anpassade till samrådsförslagets sociala och miljömässiga målsättningar. Detta gäller i första hand objekt och inriktningar i 2013 års Stockholmsförhandling, samt länsplan samt nationell plan för transportinfrastrukturen, men även Sverigeförhandlingen. Det finns påtagliga risker för att de antaganden om t.ex. vägtrafiktillväxt om ligger bakom nyttoberäkningar för dessa planer inte stämmer överens med samrådsförslagets mycket ambitiösa och kraftfulla inriktning på nya och vidgade ekonomiska styrmedel för vägtrafiken. Dessa styrmedel behövs för att dämpa trafiktillväxt och klimatpåverkan till 2050 trots att regionens befolkning

¹⁶ *Stärkt hållbarhet i Europas mest attraktiva storstadsregion*. Program för ny regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2050. Stockholm: Stockholms läns landsting.

växer kraftigt. Som den aktuella diskussionen kring underlagen för den statliga transportinfrastrukturplanering för perioden 2018-2029 visat är det angeläget att så snart som möjligt inleda ett arbete med att samordna underlagen för planeringen så att regionala och statliga aktörer utgår från målsättningar och prognoser som inte i väsentliga avseenden skiljer sig åt. Annars är risken överhängande att infrastrukturinvesteringar görs som på lång sikt blir olönsamma, eller att de motverkar sociala eller miljömässiga målsättningar.

Det är ett stort steg framåt jämfört med tidigare planering att samrådsförslaget bland delmålen lyfter behovet av att minska den indirekta klimatpåverkan som vår konsumtion ger upphov till. Det är troligt att positiva konsekvenser av detta kan inbegripa en vitaliserad diskussion bland regionens aktörer om hur detta

mål kan hanteras och komma till uttryck i kommunal planering. Frågan är komplex och ställer flera samhällsintressen mot varandra. Inte minst gäller detta synen på den kraftiga tillväxt av flygresandet som förutspås nationellt och internationellt, och som samrådsförslaget understödjer. Detsamma gäller lokalisering och karaktär på framtida handel. En europeisk politik för en biobaserad och cirkulär ekonomi för att öka resurseffektivitet och minska miljö- och klimatpåverkan håller på att växa fram. Syftet är att gynna näringsutveckling och att skapa nya jobb, parallellt med ett minskat miljömässigt fotavtryck. Den regionala utvecklingsplaneringen utgör en av flera viktiga pusselbitar för att skapa förutsättningar för att de som bor och verkar i regionen kan dra nytta av denna politik, samtidigt som mål om ökad resurseffektivitet nås.

10 | Uppföljning och styrning

Redan i beskrivningen av visionen för samrådsförslaget av den regionala utvecklingsplanen antyds vikten av uppföljning: "Visionen fungerar som ledstjärna för planeringen, genomförandet och uppföljningen av RUFSS 2050." För uppföljningen av planen bör ett uppföljningsprogram upprättas. Många av planens effekter och konsekvenser är osäkra och måste följas upp kontinuerligt. Att planen har konkreta och kvantifierade delmål möjliggör uppföljning och skapar förutsättningar för lärande och förbättringar av regionalplaneringen. Uppföljningen bör kompletteras med kvalitativ analys av exempelvis i vilken utsträckning planen används som styrdokument i kommunal planering.

Av uppföljningsprogrammet ska uppföljningens omfattning, tillvägagångssätt och tidsutsträckning framgå. Vidare behöver det anges vilken aktör som

ansvarar för respektive moment i uppföljningen, hur dokumentationen ska göras och till vilken instans som avrapportering ska ske. För att få en tydlig struktur, speciellt när flera aktörer är inblandade, kan ett handlingsprogram vara lämpligt för att fördela ansvar och åtgärder i uppföljningsarbetet.

Uppföljningen bör inte vara begränsad till tillståndsbekräftelser och effekter, till exempel luftkvalitet, bullernivåer, deltagande på arbetsmarknaden och så vidare, utan också inkludera faktorer tidigare i orsakskedjan, som inflyttning, tillkommande bebyggelse och beslut om kollektivtrafiksystemets utveckling. Detta så att en framförhållning kan upprätthållas och nödvändiga åtgärder för att parera en negativ utveckling kan vidtas *innan* de negativa effekterna uppträtt.

Bilaga A. Bedömningsmodell & bedömningsgrunder

Bedömningsmodell

Den modell som använts för att strukturera analysen och redovisningen av planens påverkan och konsekvenser bygger på de behov och frågeställningar som funnits under planarbetet. Enkelt uttryckt kombinerar den frågor som rör planens konsekvenser för den befolkning och den miljö som påverkas av den ("vad händer om planen genomförs?"), med frågeställningar kopplade till de aktörer som ska genomföra planen ("hur lätt är det att få detta att hända, och vad kommer det att kosta?").

RUFS har i första hand ett regionalt perspektiv. Många av planens konsekvenser för människa och miljö uppkommer bara indirekt av planen. Ett exempel på detta är att planförslaget sätter mål och prioriterar åtgärder för transportsystemet. Genomförs dessa förändringar ger de ökad regional tillgänglighet. Detta har sedan positiva konsekvenser för invånarnas möjligheter att t.ex. ta del av arbetsmarknaden. Mot denna bakgrund delas analysen upp i en bedömning av den *påverkan* planförslaget har på regionala system och samband, följt av en bedömning av vilka *konsekvenser* detta har för miljön och för de som bor och verkar i regionen. I bedömningen av konsekvenserna vägs även planförslagets mål och förslag som inte är kopplade till den regionala skalan in. Till dessa hör t.ex. insatser för en bättre fungerande arbetsmarknad, närhet till ser-

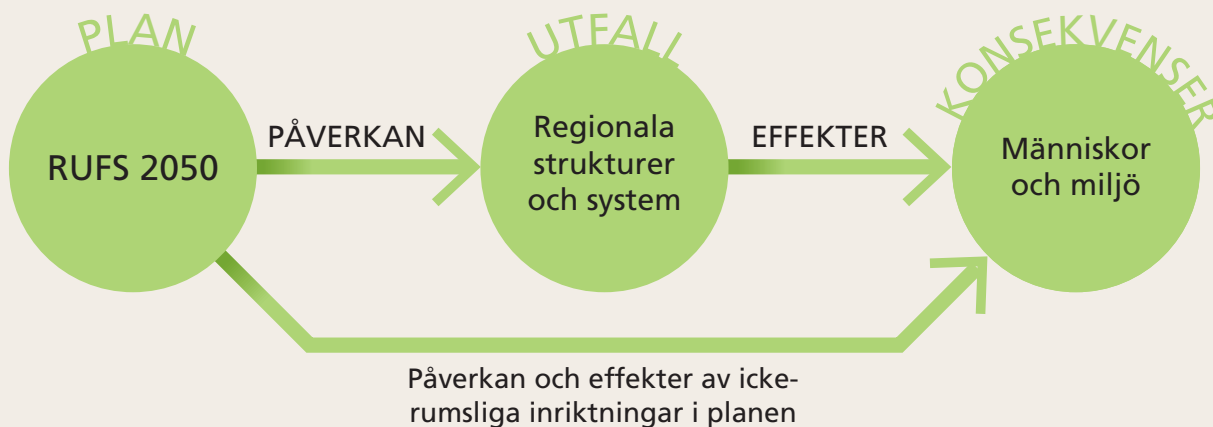
vice och rekreationsområden, eller högre kvalitet i den lokala boendemiljön.

De fyra regionala system och strukturer som bedöms centrala för just RUFS är transportsystemet, bostäder och bebyggelse, tekniska försörjningssystem, samt grö- och blåstruktur.

Modellen bygger sammanfattningsvis på fem övergripande frågeställningar:

- I. Hur väl kommer den färdiga fysiska strukturen fungera - hur kommer planen påverka regionala system och samband?
- II. Vilka konsekvenser får planen för de som bor och verkar i regionen – hur påverkas hälsa, livsmiljö och andra lokala förhållanden?
- III. Vilka konsekvenser får planen för natur- och kulturmiljövärden och för miljöförhållanden utanför regionen?
- IV. Hur genomförbar är planen och vilka faktorer styr och påverkar genomförbarheten?
- V. Vilka ekonomiska effekter får planen – för samhället, för den offentliga ekonomin och för hushåll och företag?

Frågeställning II svarar direkt mot Plan- och bygglagens krav att planering ska syfta till att bidra till "en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och



användbar för alla samhällsgrupper” (2 kap. 3 § p 2)

För att svara på de övergripande frågeställningarna har var och en av dem brutits ned i en handfull underkategorier som belyser olika aspekter av respektive frågeställning. Underkategorierna är utformade så att de krav som miljöbalken ställer på miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program uppfylls. Exempelvis sorteras bedömningar av konsekvenser av buller och luftkvalitet in under rubriken ”konsekvenser för individer och hushåll” där också andra faktorer som påverkar välbefinnande och hälsa hos individer och hushåll samti-

digt bedöms. På detta sätt kan ett samlat grepp tas på planens påverkan på den enskilda människan.

Modellens struktur medger att resultaten av riktade analyser av specifika perspektiv (t.ex. barn, jämställdhet, konkurrenskraft, tillgänglighet i transportsystemet) kan integreras och nyttiggöras utan att strukturen i sig måste göras om. Bedömningsmodellen är under utveckling, vilket betyder att den kommer kunna vidareutvecklas inför kommande skeden i planeringen.

Bedömningsmodell för samlad konsekvensbedömning av förslag till RUF5 2050

	Kategorier	Underkategorier		Avgränsning i analys av RUF5 2050
1.	Påverkan på regionala system och samband	1.1.	Transporter och tillgänglighet	Tillgänglighet, trängsel, framkomlighet. T.ex. andel av befolkning som når utvalda målpunkter inom viss tid, andel av trafiksystemet med trängsel osv.
		1.2.	Bostäder och bebyggelse	Variation i upplåtelseform, storlek, och kostnad. Lokalisering i goda kollektivtrafiklägen.
		1.3.	Teknisk försörjning	Förutsättningar för effektiva systemlösningar för teknisk försörjning. Samordning. Värnande av lägen för terminaler och anläggningar.
		1.4.	Grön och blå struktur	Grönstruktur; utbredning, kvalitet och sårbarhet, svaga samband. Blå struktur; samband och kvalitet
2.	Konsekvenser för de som bor och verkar i regionen	2.1.	Individer och hushåll	Fungerande vardagsliv (närhet till service och kommunikationer), kvalitet i boendemiljön, god hälsa (frånvaro av buller, tillgång tysta områden, luftkvalitet)
		2.2.	Grupper	Kvinnor/män, åldersgrupper, inkomstgrupper
		2.3.	Social sammanhållning	Inomregionala skillnader för utvalda socio-ekonomiska parametrar
		2.4.	Näringslivets aktörer	Tillgång till lokaler och logistik, arbetskraft, lokal och internationell marknad
3.	Konsekvenser för natur- och kulturvärden	3.1.	Naturmiljö och ekosystemtjänster	Riksintressen, gröna länkar i större landskap, skyddad natur
		3.2.	Vattenmiljöer och -system	Påverkan från markanvändning och teknisk försörjning. Skydd av dricksvattenresurser. Grundvatten.
		3.3.	Kulturmiljö och kulturhistoriskt värdefulla miljöer	Skydd, bevarande och utveckling av existerande värden. Riksintressen. Även bebyggelse i bredare bemärkelse.
		3.4.	Markanvändning och hushållning med resurser	Löpande tillämpning av hushållningsperspektivet
		3.5.	Miljöpåverkan utanför regionen	Klimatpåverkan från vägtrafiksystemet samt om möjligt övrig klimatpåverkan.
		Risker och störningar	Sektorsövergripande analys av hur risk, osäkerheter och resiliens hanteras	
4.	Genomförbarhet	Samlad bedömning baserad på regionens rådighet och påverkansförmåga samt måluppfyllelsens beroende av teknikutveckling och andra aktörers investeringar och prioriteringar		
5.	Ekonomiska effekter	Samlad bedömning utifrån samhällsekonomiska effekter, effekter på offentlig ekonomi och taxor över tid (inkl. skuldsättning) samt ekonomiska effekter på hushåll, företag, andra aktörer		

Bedömningsgrunder

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

Riksintressen

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

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

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

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

3 kap. 9§ miljöbalken behandlar riksintressen för totalförsvaret.

Miljökvalitetsmål

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

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

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

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

- Mål 1: Begränsad klimatpåverkan
- Mål 2: Frisk luft
- Mål 3: Bara naturlig försurning
- Mål 4: Giftfri miljö
- Mål 7: Ingen övergödning
- Mål 8: Levande sjöar och vattendrag
- Mål 9: Grundvatten av god kvalitet
- Mål 10: Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Mål 11: Myllrande våtmarker
- Mål 12: Levande skogar
- Mål 13: Ett rikt odlingslandskap
- Mål 15: God bebyggd miljö
- Mål 16: Ett rikt växt- och djurliv

Där så är motiverat har bedömningen av planförslagets konsekvenser gjorts i relation till de nationella målen. I många fall är dock samrådsförslaget så övergripande till sin karaktär så att ingen meningsfull analys kan göras av dess bidrag till att de nationella målen nås. I dessa fall fungerar relevanta miljömål mer som en ram inom vilken övergripande resonemang kan föras.

Mål en 6 (Säker strålmiljö), 14 (Storslagen fjällmiljö), och 15 (Skyddande ozonskikt) bedöms inte påverkas av RUFSS.

Folkhälsomål

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

De nationella folkhälsomålen:

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

Bedömningen är RUFSS mål, åtgärder och förhållningssätt har direkt bäring på tre av folkhälsomålen: Delaktighet och inflytande i samhället, Ekonomisk och social trygghet samt Ökad fysisk aktivitet.

FN:s globala mål för hållbar utveckling

FN:s nya globala mål för hållbar utveckling är en utveckling av milleniemålen och har gått från 8 (med mållår 2015) till 17 stycken med det nya mållåret 2030:

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

Dessa mål sätter en ram för hela samhällsutvecklingen. De har dock bedömts som för allmänt formulerade för

att i denna omgång av konsekvensbedömningen av RUFSS 2050 kunna fungera som bedömningsgrunder.

Barnperspektiv

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

- Alla barn och ungdomar ska behandlas lika, ingen ska diskrimineras oavsett kön, etnicitet, handikapp, ålder eller dylikt.
- Barns bästa ska beaktas i alla åtgärder som rör dem
- Barns rätt till liv och utveckling till det yttersta av sin förmåga ska säkerställas.
- Barn ska få komma till tals i alla frågor som rör dem.

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

Miljökvalitetsnormer

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

Bedömningen av samrådsförslagets konsekvenser relateras till MKN när så är lämpligt.

Annan hänsyn och riktvärden för översiktlig planering

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

Bedömningsgrunder för buller

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

För beskrivning av buller vars styrka är konstant i tiden används ofta ljudnivå i decibel med beteckningen dB(A). Detta störningsmått är enkelt att arbeta med och kan direkt mätas med ljudnivåmätare. I Sverige används två olika störningsmått för bland annat trafikbuller; ekvivalent respektive maximal ljudnivå. Med ekvivalent ljudnivå avses en form av medelljudnivå

under en given tidsperiod. För trafikbuller är tidsperioden i de flesta fall ett dygn. Den maximala ljudnivån är den högsta förekommande ljudnivån, under exempelvis fordonspassage.

Enligt Boverkets Allmänna Råd 2008:1 *Buller i planeringen* bör samma krav kunna uppfyllas vid planering av nya bostäder som ovanstående riktvärden. I vissa fall kan det vara motiverat att göra avsteg från huvudregeln, till exempel i centrala delar av städer i större tätorter med bebyggelse av stadskarakter. Vid dessa avsteg bör en tyst sida finnas, det vill säga en sida med en dygnsekivalent ljudnivå som är lägre än 45 dB(A). Nivån är satt som frifältsvärde (totalnivå). Det betyder att det är nivån på det sammanlagda ljudet från olika källor, till exempel trafik, fläktar och industri som inte får vara högre än den satta gränsen.

Riskhänsyn vid fysisk planering

Det finns ett antal rekommendationer för riskhantering i fysisk planering. Enligt plan- och bygglagen ska bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till boendes och övrigas hälsa.

Sammanhållen bebyggelse ska utformas med hänsyn till behovet av skydd mot uppkomst av olika olyckor och översiktsplaner ska redovisa riskfaktorer.

Dagvatten

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

Landskap

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

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

Bilaga B. Avgränsning och samråd om detta

Arbetet med den samlade konsekvensbedömningen påbörjades under hösten 2014. Samråd med länsstyrelsen om avgränsningen av konsekvensbedömningens miljödelar genomfördes i januari 2015 i form av en gemensam workshop.

När det gäller *avgränsningen i tid* så är bedömningarna fokuserade på läget år 2050, dvs. målåret för hela planen. Där så är lämpligt kompletteras analysen med resonemang kring tiden 2018-2026 (planens giltighet) och 2030 (målår för delmålen).

Den samlade konsekvensbedömningen är bred och ämnesövergripande. Avgränsningen i sak har styrts av planens huvudsakliga syfte och rådighet. Bedömningen av påverkan på regionala system och samband begränsas till analys för fyra rumsliga strukturer: transportsystemet, bostäder och bebyggelse, tekniska försörjningssystem, samt grön- och blåstruktur. Dessa är system som regionala utvecklingsplaneringen historiskt haft betydande påverkan på, och för vilka beslut idag får konsekvenser långt in i framtiden.

Avgränsningen i sak vad gäller just miljöfrågorna ska ses som en prioritering utifrån den *betydande miljöpåverkan* planen kan förväntas leda till, baserat på de krav som ställs i miljölagstiftningen. De ämnesområden som prioriterats i konsekvensbedömningen av samrådsförslaget är:

- Mark och vatten (med speciellt fokus på storskalig lokalisering av bebyggelse, grundvattenfrågor, förhållanden i Mälaren och Saltsjön)
- Naturmiljö och grönstruktur
- Kulturmiljö (med speciellt fokus på påverkan på landskapsskala såväl i stadsbygden som på landsbygden)
- Hälsa och befolkning
- Klimat
- Hushållning med naturresurser och materiella tillgångar

Bedömningar av samrådsförslagets påverkan på dessa miljöaspekter är insorterade i den modell för samlad konsekvensbedömning som beskrivs i Bilaga A.

Behovet av anpassning av samhället till ett förändrat klimat får anses som en omvärlds- och planeringsföretagning (på samma sätt som t.ex. en ökande befolkning, teknisk utveckling, eller ändrade resvanor) och har därför inte utgjort ett separat fokusområde i bedömningen, där ju syftet är att beskriva och bedöma *effekterna på samhället* av planens genomförande. Klimatanpassningsfrågorna finns integrerade i konsekvensbeskrivningens avsnitt om risker och störningar.

Den påverkan som ett genomförande av regionala utvecklingsplanen har kan sträcka sig olika långt beroende på vilken påverkan som behandlas. I termer av *geografisk avgränsning* så har bedömningen principiellt hanterats utifrån från två geografiska nivåer:

Länsgränsen

wInfluensområdet, det vill säga det område som bedöms påverkas av ett visst ställningstagande i samrådsförslaget. Influensområdet varierar beroende på vilken effekt man talar om.

Beskrivningen av samrådsförslagets konsekvenser görs med dessa två geografiska perspektiv.

Bilaga C. Regelverk kring miljöbedömning

Behov av miljöbedömning

För alla planer och program som obligatoriskt ska upprättas eller fastställas av en myndighet eller en kommun ska en miljöbedömning göras om ett genomförande av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regionplaner anger grundragen för användning av mark- och vattenområden, riktlinjer för lokalisering av bebyggelse samt är vägledande för kommunala beslut. De ska därför alltid anses ha betydande miljöpåverkan. Som en del av den miljöbedömning som görs ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

Miljöbedömningens syfte och innehåll

Syftet med att genomföra en miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Vidare syftar processen till att ge allmänheten, organisationer, myndigheter och andra intressenter möjlighet att påverka planen.

Med begreppet miljökonsekvensbeskrivning (MKB) avses själva dokumentet. I MKB:n ska den betydande miljöpåverkan som kan antas uppstå av planens genomförande beskrivas och bedömas.

De metoder som används för att genomföra en miljöbedömning bör således väljas både med utgångspunkt från att identifiera, och värdera planens betydande miljöpåverkan och med avsikt att reda ut vilka miljöaspekter som – och på vilket sätt – bör integreras i planen för att en hållbar utveckling ska främjas. Miljöbedömningsprocessen och innehållet i MKB:n regleras i 6 kap. miljöbalken, samt i MKB-förordningen.

Miljölagstiftningens krav på innehåll i MKB i förhållande till dispositionen i denna rapport

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

För att hjälpa läsaren att orientera sig redovisas nedan hur det innehåll i en MKB som föreskrivs i miljöbalken 12 § *principiellt* sorterats in i den föreliggande rapporten

Det förtjänar dock att påpekas MKB:n bara ska redovisa *den betydande miljöpåverkan* som planens eller programmets genomförande kan antas medföra. Den avgränsning som gjorts i arbetet med den samlade konsekvensbedömningen betyder att alla de miljöaspekter som nämns i tabellen nedan inte nödvändigtvis redovisas under egen rubrik i huvudtexten.

Miljöbalken 6 kap. 12§: Miljökonsekvensbeskrivningen skall innehålla:		Avsnitt i vilket detta återfinns i den föreliggande rapporten
1. en sammanfattning av planens eller programmets innehåll, dess huvudsakliga syfte och förhållande till andra relevanta planer och program,		3. Samrådsförslagets huvudsakliga innehåll
2. en beskrivning av miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen, programmet eller ändringen inte genomförs,		9. Samlad bedömning
3. en beskrivning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt,		Löpande i kap. 4-6
4. en beskrivning av relevanta befintliga miljöproblem som har samband med ett sådant naturområde som avses i 7 kap. eller ett annat område av särskild betydelse för miljön,		Löpande i kap. 6
5. en beskrivning av hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen eller programmet,		3. Samrådsförslagets huvudsakliga innehåll
6. en beskrivning av den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma med avseende på...	biologisk mångfald,	6. Planens konsekvenser
	befolkning, människors hälsa,	5. Planens konsekvenser
	djurliv, växtliv, mark, vatten, luft,	6. Planens konsekvenser
	klimatfaktorer,	6. Planens påverkan
	materiella tillgångar,	6. Planens konsekvenser
	landskap,	4. Planens konsekvenser
	bebyggelse,	Löpande i kap. 4-6
	forn- och kulturlämningar och annat kulturarv...	6. Planens konsekvenser
(6. forts.) ... samt det inbördes förhållandet mellan dessa miljöaspekter		9. Samlad bedömning
7. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra eller motverka betydande negativ miljöpåverkan,		10. Uppföljning och styrning
8. en sammanfattande redogörelse för hur bedömningen gjorts, vilka skäl som ligger bakom gjorda val av olika alternativ och eventuella problem i samband med att uppgifterna sammanställdes,		2. Utgångspunkter och metod
9. en redogörelse för de åtgärder som planeras för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför, och		10. Uppföljning och styrning
10. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-9. Lag (2004:606).		Sammanfattning

