

Blir det bättre när Stockholm växer?

En ny, mycket ambitiös utvecklingsplan för Stockholmsregionen har varit ute på remiss, RUFSS 2010. Planen beräknas ställas ut i juni 2009 och antas någon gång under 2010. Planen berör direkt hela stockholmsregionen och indirekt stora delar av Mellansverige. Planerar man för Stockholmsregionen borde planeringen väl göras för denna regions invånare. Men den miljökonsekvensbeskrivning som åtföljer planen väcker frågan om så verkligen är fallet.

Planen är ambitiösare än någon tidigare regional utvecklingsplan i Stockholm. Regionala utvecklingsplaner har tidigare begränsat sig till att ange den rumsliga disponeringen av mark och vatten – för bostäder, arbetsplatser, rekreation och trafik. Men ambitionen för RUFSS 2010 är satt högre: den syftar till ”ett kraftfullt och samordnat utvecklingsarbete” i hela regionen och på alla områden.

Planeringen sker med det övergripande målet (visionen) ”Europas mest attraktiva storstadsregion”. För regionens medborgare ligger det nära till hands att tolka det som ”attraktiv för oss som bor i Stor-Stockholm”.

Ett av de fyra målen som ska bära upp visionen antyder att det kan vara för oss som bor i regionen som den ska vara attraktiv. Det är målet ”en region med god livsmiljö”. De andra målen är svårare att relatera till oss som redan idag bor och verkar där: ”en öppen och tillgänglig region”, ”en ledande tillväxtregion” och en ”resurseffektiv region”. Även om även dessa mål handlar om oss så handlar de om så mycket annat än regional planering. Regionen ska bl.a. vara öppen för nya tankar och social mångfald, främja innovationer och inspirera människor att starta företag, ge invånarna en hög livskvalitet, göra att förtroendet för samhällsorganen är högt och tillgodose invånarnas behov effektivt. RUFSS 2010 greppar över hela samhället.

Hur ska detta gå till? Svaret är en omfattande samråds- och förankringsprocess. I den processen är det tänkt att sex övergripande strategier ska läggas fast. Inom varje strategi finns ett antal planeringsmål och åtaganden som ska leda till målen. T.ex. ska Stockholmsregionen år 2030 vara ”en av Europas mest välkända och högklassiga besöksdestinationer”. Hur då? Genom att ”utveckla Stockholmsregionen som besöksdestination.”

Förutom att detta låter litet som önsketänkande är frågan vilka åtaganden som politiker från olika partier, företag, organisationer, statliga och kommunala myndigheter och medborgare kan tänkas stå för och samvetsgrant leva upp till under de kommande två decennierna. Att kommuner gör som de vill när det gäller har alltid varit den regionala planeringens akilleshäla – även då den inskränkt sig till en rent rumslig planering. Hur det ska gå när RUFSS 2010 nu tar sig före att planera för näringsutveckling, kulturlivets utveckling, social integration, forskning, stadsmiljö, utbildning, bostadsstandard, tolerans...? Det är svårt att undvika att få associationer till planekonomi. Att det råkar vara en borgerlig majoritet som står för planeringen är förbryllande.

Alla dessa ambitioner, vällovliga mål och åtaganden bygger på förutsättningen att Stockholmsregionen ska växa befolkningsmässigt: minst 22% och möjligen så mycket som 48% till år 2050. Det är då misstanken väcks hos stockholmaren att det inte är enbart för honom/henne och hans/hennes väl och ve som man planerar.

Stockholmsregionen ska bli större. Eller blir större, vare sig man planerar för det eller ej. I varje fall tycks inte planförfattarna se det som ett problem utan tvärtom som en tillgång att Stockholmsregionen växer. En fråga som dock infinner sig ganska naturligt hos såväl stockholmare som folk i andra delar av Östra Mellansverige är varför 80% av befolkningsökningen ska ske i just Stockholms län.

En annan grundförutsättning är Stockholms-förhandlingen, dvs. alla vägar och banor som förhandlades fram under förra moderata borgarrådet Carl Cederschiölds ledning. Till denna grundförutsättning – vars finansiering bedöms vara osäker - lägger RUF 2010 till ytterligare ett antal banor och vägar. Sammantaget är detta en omfattande utbyggnad av kollektivtrafik, men än ännu större utbyggnad för biltrafik. De alternativ som diskuteras skiljer sig bara marginellt ifråga om infrastrukturinvesteringar.

Det är mot denna bakgrund miljökonsekvensbeskrivningen görs: givna utgångspunkter är en kraftig befolkningsökning och en omfattande vägutbyggnad. Vad blir resultatet för dem som planeringen är gjord för?

Miljökonsekvensbeskrivningar ska enligt lagen göras när en inledande miljöbedömning gör troligt att planen kommer att få en betydande miljöpåverkan. Att så är fallet har både Länsstyrelsen i Stockholms län och Region- och trafikplanenämnden ansett.

Miljökonsekvensbeskrivningar ska redovisa såväl nollalternativ som rimliga alternativa utformningar av planerna. Alla alternativ, inklusive nollalternativet, utgår från samma förutsättningar: en kraftig befolkningsutveckling och Stockholmsförhandlingens infrastrukturinvesteringar. Dessa förhållanden tas alltså för givna, som politiska axiom eller naturkrafter – det är svårt att veta. Resultatet blir hur som helst mindre upplysande än om något av alternativen prövat radikalt annorlunda förutsättningar, exempelvis en kraftigt dämpad befolkningstillväxt och slopandet av väg- till förmån för kollektivtrafiksatsningar. Det är således handlingsalternativ som vi nu aldrig får veta vad de skulle få för konsekvenser.

De alternativ som jämförs är i första hand ett som kallas ”Tät” och ett som kallas ”Fördelad”. De jämförs med nollalternativet. Samtliga är jämförda under antagande om hög befolkningstillväxt. Jämförelserna avser år 2030.

Huvudidén bakom RUF 2010 är att åstadkomma en tätare stadsstruktur. Tätast är ”Tät”, därefter ”Fördelad” och minst tät är nollalternativet (”Trend”), som bygger på att man drar ut trenden från de senaste tjugo åren – en ganska spridd bebyggelseutveckling, viss koncentration till befintliga städer och småorter men också stora områden av fritidsbebyggelse som permanentas. ”Tät” och ”Fördelad” innehåller både mer vägar och kollektivtrafiksatsningar (fast något olika) än ”Trend”, som ”bara” innehåller Stockholmsöverenskommelsens investeringar.

Miljökonsekvenser år 2030 jämfört med idag, strukturalternativen Tät, Fördelad och Trend

	<i>Tät</i>	<i>Fördelad</i>	<i>Trend</i>
Hänsyn till klimatförändringarnas miljörisker	Strandnära bebyggelse ökar 3%	Strandnära bebyggelse ökar 12%	Strandnära bebyggelse ökar
Inverkan på	Bebyggd mark inom	Bebyggd mark	Färre intrång

grönstruktur	riksintresse för naturvård ökar 2%. Ädellövträd drabbas särskilt hårt.	inom riksintresse för naturvård ökar 12%	med barriärer och fragmentiseringar än Tät och Fördelad
Inverkan på vatten	Negativ	Negativ	Något mer negativ än Tät och Fördelad
Hänsyn till skärgård och landsbygd	Ingen	Ingen	Större hänsyn till natur, mindre till människors livsvillkor
Stadsbygdens värden	Bebyggd mark inom kulturmiljöer ökar 3%.	Bebyggd mark inom kulturmiljöer ökar 16%	Som Tät
Buller	800.000 inv (+60%) får >50DbA utanför bostad	730.000 inv (+46%)får >50DbA utanför bostad	Färre än i RUFs-alternativen
Trafikolyckor	+40% (under antagande om -12% per fordonskm)	+50% (samma antagande som Tät)	+/-0% ¹
Klimatpåverkan	Personbilstrafik: Koldioxid +15% (under antagande att emissionsegenskaperna 42% effektivare)	Personbilstrafik: Koldioxid +30% (samma antagande som Tät)	+/-0% ¹
Andel kollektivtrafik	-4%	-7%	Mindre minskning än Tät och Fördelad

Tabellens uppgifter är alla hämtade ur Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen - RUFs 2010, Samrådsförslag samt Förslag till miljökonsekvensbeskrivning. De avser beräknat tillstånd för miljön år 2030 i olika avseenden jämfört med "idag", i stort sett tillståndet år 2006. Jämförelserna baserar sig alla på antagandet om hög tillväxt (+48 procent invånare i Stockholms län till år 2050). "Tät" innebär att en större andel av bebyggelsen utgörs av flerfamiljshus och tillkommer i regionens centrum än i alternativet "Fördelad". I "Tät" minskar regioncentrum sin andel på 46 procent av befolkningen till 44 procent. I "Fördelad" minskar den andelen till 41 procent fram till år 2030. Båda alternativen bygger på att man satsar på regionkärnor som avlastar regioncentrum, bl.a. Barkarby-Kista-Sollentuna och Kungens kurva-Skärholmen-Flemingsberg. "Trend" som är "nollalternativet" bygger på

¹ Miljökonsekvensbeskrivningen hänvisar till Konsekvensbedömningar av underlag till Stockholmsförhandlingens resultat, WSP november 2007.

samma befolkningstillväxt men med en ännu mer spridd bebyggelse än i "Fördelad" samt en något mindre investeringar i vägar och kollektivtrafik.

Enligt miljökonsekvensbeskrivningen blir det inte bättre, utan snarare sämre i alla avseenden. Tät ger mindre försämringar än Fördelad strukturutveckling av Stockholmsregionen. Nollalternativet Trend ger snarare mindre försämringar än de två huvudalternativen. Är detta vad de valda representanterna för invånarna i Stockholmsregionen vill åstadkomma för sina väljare? Varför?

Några tänkbara förklaringar till denna paradox är:

1) Miljökonsekvenser är bara ena sidan av myntet. Den andra sidan är ökade inkomster och ökad rörlighet. Politiker och tjänstemän kan hysa den uppfattningen att invånarna i valet mellan miljö och konsumtion väljer det senare. Det förutsätter att det också är ett val mellan miljö och konsumtion, att ökad konsumtion bara kan nås genom en försämrad miljö. Eljest vore det konstigt att välja försämrad miljö.

2) De negativa miljökonsekvenserna är väsentligen resultatet av en kraftigt ökad befolkning och stora vägsatsningar. Politiker och planerare kan hysa uppfattningen att det är något som de inte kan göra något åt. När det gäller vägsatsningar är det en uppenbart orimlig uppfattning. En av två möjliga åtgärder som leder till en ca. 30%-ig minskning av persontransporternas koldioxidutsläpp är att inte bygga ut dagens trafiknät. Biltrafiken ökar då något, men med antagandet om att emissionsegenskaperna blir 42% effektivare nås nästan Stockholmsförhandlingens mål att minska utsläppen med 32% (RUFS 2010, Samrådsförslag, s.191). Den andra åtgärden är fördubblad kmkostnad. Då nås målet med viss marginal.

Ökande befolkning är kinkigare att hantera. Men visst finns det kommuner som hållit befolkningen oförändrad trots att de ligger mitt i en växande storstadsregion. I Lidingö kommun bor i stort sett lika många människor idag som för 20 år sedan.

Därför hade det varit intressant att utreda och analysera alternativ med betydligt långsammare befolkningstillväxt.

3) Upptakten till RUFS 2010 är en betraktelse över globaliseringen och städers roll i globala nätverk. Planens ambition är att Stockholmsregionen ska bli Europas attraktivaste storstadsregion. Det kan, men behöver inte, ha att göra med önskan att vinna materiell konsumtion även om det sker på bekostnad av miljön. Det kan också baseras på föreställningen att om inte Stockholm blir den mest attraktiva storstadsregionen i Europa så blir någon annan det – och då går det illa! Kan det vara så illa? Stockholmsregionen har ju klarat sig bra i många år utan att vara den attraktivaste storstadsregionen i Europa.

Richard Murray

fil dr nationalekonomi, ordf. Förbundet för Ekoparken