

Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
Charlotte Rydahl

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008  
Er ref: RTN2006-0047

Stockholms läns landsting  
Regionplane- & trafikkontoret

## Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFSS 2010) - samrådsförslag

Riksantikvarieämbetet har tagit del av innehållet i den Regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFSS 2010) – samrådsförslag samt Förslag till miljökonsekvensbeskrivning. Planen kommer att få formell status både som regionplan enligt plan- och bygglagen (PBL) och som regionalt utvecklingsprogram enligt förordningen (SFS 2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Riksantikvarieämbetets yttrande inleds med en sammanfattning därefter kommenteras delar av samrådsförslaget. Riksantikvarieämbetet har valt att svara på de delar som behandlar regionplanen respektive det regionala utvecklingsprogrammet under två separata rubriker; Regional utvecklingsplanering (RUFSS) samt Regionalt utvecklingsprogram (RUP). Rubrikerna följer rubriksättningen i förslaget.

### Sammanfattande synpunkter

Riksantikvarieämbetet anser att RUFSS 2010 inte tillfredställande beaktat kulturmiljön som en tillgång i samhällsplaneringen. Riksantikvarieämbetet efterlyser även en strategi för hur regionens kulturvärden ska kunna värnas och utvecklas.

### Regional utvecklingsplan (RUFSS)

- *Riksantikvarieämbetet anser att målbeskrivningen bör kompletteras så att kulturmiljöns betydelse för välbefinnandet och en god livsmiljö framgår.*
- *Riksantikvarieämbetet anser att strategier för Stockholmsregionen bör innefatta en strategi för hur den befintliga bebyggelsens och landskapets värden ska kunna utvecklas och tas om hand.*
- *Riksantikvarieämbetet ifrågasätter huruvida storskaliga satsningar på vägtransporter typ Förbifart Stockholm och Östlig Förbindelse är förenliga med en utveckling som är långsiktigt hållbar, i ett*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*ekonomiskt, socialt och miljömässigt hänseende.  
Riksantikvarieämbetet efterlyser mer framtidsinriktade och  
innovativa transportlösningar som kan svara mot dagens och  
framtidens miljöfrågor.*

- *För att påverkan på riksintresseområdena ska kunna avläsas måste de tydligt visas på detaljerade kartor tillsammans med planerad utbyggnad av bebyggelse, transportinfrastruktur och annan verksamhet. Kartorna bör åtföljas av texter som analyserar konsekvenserna för riksintressena. Det bör även formuleras strategier för hur värdena i riksintresseområdena ska kunna värnas och utvecklas.*
- *För att påverkan på de gröna kilarna ska kunna förstås måste de redovisas tydligare på detaljerade kartor och i anslutning till planerade förändringar av landskapet. Kartorna bör åtföljas av texter som analyserar konsekvenserna för kulturmiljön.*
- *Riksantikvarieämbetet anser att utvecklingen av ny bebyggelse bör bygga vidare på befintliga strukturer och kvaliteter. En eventuell utbyggnad bör alltid grundas på de enskilda orternas identitet så att den historiska karaktären och olika tiders utformningsideal respekteras.*

### **Regionalt utvecklingsprogram (RUP)**

- *Riksantikvarieämbetet anser att de tillväxtpolitiska satsningarna bör konkretiseras och att ansvariga aktörer för olika delar av tillväxtarbetet bör identifieras.*
- *I förslaget saknas en genomtänkt strategi för behandlingen av kulturens roll i tillväxtarbetet, vilket leder till oklara definitioner av kulturarvet och dess betydelse som resurs i tillväxtarbetet. En klarare analys och definition skulle stärka kulturarvets betydelse och tillväxtpolitiken i regionen som helhet.*
- *Riksantikvarieämbetet menar att man i tillväxtsarbetet bör utgå från en definition av kulturarvsbegreppet, som även innefattar kulturmiljön och dess kvaliteter knutna till landskapet och bebyggelsen.*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

- *Riksantikvarieämbetet ser positivt på att utredningen tar upp frågan om segregation och utanförskap. Åtgärderna behöver dock konkretiseras ytterligare. En utmaning är att finna former och metoder för att förvalta och utveckla storstadens bebyggelsemiljöer ur ett kulturhistoriskt perspektiv.*

### Förslag till miljökonsekvensbeskrivning

- *Det är enligt Riksantikvarieämbetet av stor vikt att miljöbedömningen och planen integreras på ett tydligare sätt. Riksantikvarieämbetet anser att det i miljökonsekvensbeskrivningen liksom i planen saknas en mer detaljerad diskussion om påverkan på kulturmiljövärdena både i stadslandskapet och i odlingslandskapet.*

## Regional utvecklingsplan (RUF)

### Inledning

Den offentliga kulturmiljövården utgår från ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen. I prop. 1998/99:114 framhålls bl a

”Kulturarvet skall ses som en tillgång i samhällsbygget och bilda utgångspunkt för nyskapande och erforderliga förändringar av bebyggelse och anläggningar i stad och landskap”

I det samrådsyttrande som Riksantikvarieämbetet lämnade till Regionplane- och trafiknämnden 2007-10-10 angående ny regional utvecklingsplan (RUF 2010) för Stockholmsregionen framhålls vikten av att införa miljöbedömningar för att redovisa målkonflikter där kulturarvet berörs samt redovisa indikatorer för uppföljning mm.

Riksantikvarieämbetet kan konstatera att de förslag till förändringar av förslaget som togs upp i vårt yttrande inte har beaktats i det samrådsförslag som nu föreligger. I den nu presenterade planen tas inte upp några metoder för kulturmiljöanalys och uppföljning, inte heller redovisas målkonflikter på ett tydligt sätt.

I samrådsförslaget presenteras alternativa mål- och planbilder. Riksantikvarieämbetet tar inte ställning till något enskilt förslag. De



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

synpunkter som lämnas här gäller generellt för samtliga presenterade förslag.

## 2. Vision, mål och strategier för regionens utveckling

Visionen enligt planen är att Stockholmsregionen ska vara den mest attraktiva storstadsregionen i Europa. Regionen ska vara bra att bo och leva i, och den ska vara lockande att besöka. För att uppnå visionen har man listat ett antal mål; en öppen och tillgänglig region, en ledande tillväxtregion, en region med god livsmiljö, en resurseffektiv region.

I målet en region med god livsmiljö nämns natursköna områden, kulturella institutioner och hälsa.

*Riksantikvarieämbetet anser att målbeskrivningen bör kompletteras så att kulturmiljöns betydelse för välbefinnandet och en god livsmiljö framgår.*

I planen listas även ett antal strategier som ska ge vägledning för hur regionens utmaningar ska hanteras. I strategin "Säkra värden för framtida behov" som utförligare behandlas i kapitel 3.3 nämns att värden i den bebyggda miljön ska förvaltas och utvecklas. Detta konstaterande utvecklas emellertid inte i listan över åtagande för att nå målen och det konkretiseras inte heller senare i texten.

För att kunna utgöra underlag för kommunernas planering anser Riksantikvarieämbetet att det är nödvändigt med en mer konkretiserad strategi. Ett förslag till strategi när det gäller kulturmiljön har beskrivits av Boverket i samarbete med Riksantikvarieämbetet m.fl. i anslutning till Miljömålsarbetet God bebyggd miljö (prop. 1997/98:145). Där framhålls bl. a följande;

- Det byggda kulturarvet ska bevaras, tas om hand och respekteras på ett sådant sätt att samhällsutvecklingen, olika tiders utformningsideal samt lokala och regionala karaktärsdrag är tydligt avläsbara.
- I planeringen ska historiska gränser mellan stad och land, bebyggelsens årsringar, skala och silutter tas om hand. Vid nybyggnad och ändring ska den historiska karaktären respekteras hos befintliga miljöer.
- Byggnad på landsbygd och utanför detaljplanlagda områden ska präglas av respekt för befintliga äldre strukturer i landskapet.



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*Riksantikvarieämbetet anser att strategier för Stockholmsregionen bör innefatta en strategi för hur den befintliga bebyggelsens och landskapets värden ska kunna utvecklas och tas om hand.*

### **3:3 Säkra värden för framtida behov**

I ett europeiskt perspektiv utgör Stockholmsområdet en grön storstadsregion. Under större delen av 1900-talet har Stockholms stad varit känd och aktad för sin medvetet utformade politik kring gröna områden och parker. De s.k gröna kilarna utgör en sammanhängande struktur av områden med höga natur- och kulturvärden.

I samrådsförslaget framhålls vikten av att bevara de gröna kilarna. Riksantikvarieämbetet ställer sig därför frågande till kartorna i regionplanen där Förbifart Stockholm och Östlig Förbindelse presenteras med placeringar rakt igenom riksintresset Lovön respektive riksintresset Djurgården. Planen presenterar heller inga alternativa scenarier utifall Förbifart Stockholm och Östlig Förbindelse inte blir av i sin nuvarande föreslagna sträckning.

Riksantikvarieämbetet har i remissvar till Vägverket uttryckt att förbifart Stockholm i detta läge påtagligt skadar *riksintresset/världsarvet Lovön*. Véganläggningen som blir följden av Förbifart Stockholm kommer att kontrastera starkt mot Lovöns historiska landskap. Landskapsrummets karaktär förändras från ett levande jordbrukslandskap till en trafikplats som i skala och funktion inte har något sammanhang med platsens historia.

De föreslagna synliga väganslutningarna kommer för all framtid att inverka visuellt och ljudmässigt störande på kulturlandskapet och minska dess kultur- och rekreationsvärde. Riksantikvarieämbetet anser att de förändrade trafikflöden, som blir följden av ett genomförande av alternativet Förbifart Stockholm som det presenteras i vägutredningen även utgör ett hot mot förutsättningarna att bevara världsarvets värden. Förbifart Stockholm öppnar upp för en utökad markexploatering på Ekerö och Lovö. De långsiktiga effekterna av en exploatering på Mäläröarna bör därför analyseras och konsekvensbedömas.

*Riksantikvarieämbetet ifrågasätter huruvida storskaliga satsningar på vägtransporter typ Förbifart Stockholm och Östlig Förbindelse är förenliga med en utveckling som är långsiktigt hållbar, i ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hänseende. Riksantikvarieämbetet efterlyser mer*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*framtidssinriktade och innovativa transportlösningar som kan svara mot dagens och framtidens miljöfrågor.*

Ytterligare ett riksintresse som tydligt påverkas av planen är *Nationalstadsparken* där effekterna av planerad bebyggelse kommer att få stor betydelse. Det kan handla om en förändrad horisontlinje som rubbar den Gustavianska parkens idé, nya bostadsområden som krymper parken eller nya vägbyggen. Det är viktigt att effekterna av planerade utbyggnader redovisas tydligt och att dess konsekvenser utvärderas.

*Riksintressena* för kulturmiljövården visas knapphändigt i samrådsförslaget på en karta tillsammans med natur- och kulturmiljö och rekreationsvården på landsbygden. Vare sig de tre världsarven, Drottningholm, Birka/Hovgården och Skogskyrkogården eller länets enda kulturresevat Brottö skärgårdsjordbruk är redovisade.

*För att påverkan på riksintresseområdena ska kunna avläsas måste de tydligt visas på detaljerade kartor tillsammans med planerad utbyggnad av bebyggelse, transportinfrastruktur och annan verksamhet. Kartorna bör åtföljas av texter som analyserar konsekvenserna för riksintressena. Det bör även formuleras strategier för hur värdena i riksintresseområdena ska kunna värnas och utvecklas.*

I samrådsförslaget saknas en diskussion över hur riksintresseområdena kan utnyttjas som en resurs i planeringen. Vad kan man utveckla vidare i riksintresseområdena? Hur mycket omgivningspåverkan tål de?

Stockholms gröna kilar är ett mycket viktigt kulturarv med värdefulla stråk bestående av levande odlingslandskap och tillgängliga naturområden. En förtätning av Stockholmsregionen får inte ske på bekostnad av att de gröna kilarna och andra värdefulla grönområden successivt fylls med ny bebyggelse och infrastruktur.

Det är även viktigt att i planen uppmärksamma lokaliseringseffekterna av infrastruktur så att okontrollerad bebyggelseutveckling s.k urban sprawl kan motverkas.

I Miljökonsekvensbeskrivningen påpekas att flera av de planerade trafikinfrastrukturanläggningarna kommer att påverka grönstrukturen negativt. Grönstrukturen kommer att tas i anspråk även för ny bebyggelse. Man bör i planen tydliggöra var detta sker och utvärdera konsekvenserna samt ta ställning till om en utbyggnad är förenlig med de allmänna målen för en god bebyggd miljö.



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*För att påverkan på de gröna kilarna ska kunna förstås måste de redovisas tydligare på detaljerade kartor och i anslutning till planerade förändringar av landskapet. Kartorna bör åtföljas av texter som analyserar konsekvenserna för kulturmiljön.*

I planen behandlas jordbruksmarken i regionen främst som rekreativområde i anslutning till stadsbygden. Landsbygdens odlingslandskap med dess problematik av nedläggning och omställning av jordbruket diskuteras inte.

Riksantikvarieämbetet vill påpeka att en koppling till Europeiska landskapskonventionen bör göras i planen. Definitionen av landskap enligt konventionen innefattar stadsområden och landsbygd i såväl marginaliserade områden som i områden med höga kulturvärden. Riksantikvarieämbetet menar att Europeiska landskapskonventionen kan ge stöd för precisering av mål och strategier för den Regionala utvecklingsplanen för Stockholm.

### **3:4 Vidareutveckla en flerkärning och tät region**

En av strategierna i planen är att vidareutveckla en flerkärning och tät region. Utredningen menar att det i skärningspunkten mellan radiella och tvärgående delar av transportnätet ska utvecklas nya regionala stadskärnor med stadlika kvarter som är attraktiva för boende och verksamheter.

Riksantikvarieämbetet instämmer i att en utbyggnad av kollektivtrafiken samt etablering av ny bebyggelse i goda kommunikationslägen är ett sätt att bidra till minskad belastning på miljön. Förutsättningarna för att uppnå en hållbar samhällsutveckling i hela Östra Mälardalen bygger på att förtätning sker i befintliga städer och tätorter med god kollektivtrafik, tillgång till arbetsplatser mm.

Riksantikvarieämbetet ställer sig dock tveksam till det sätt på vilket ett antal regionala kärnor schablonmässigt presenteras. Man skriver att de ska utvecklas till trygga miljöer med stadlika kvaliteter som är attraktiva för boende och verksamheter.

*Riksantikvarieämbetet anser att utvecklingen av ny bebyggelse bör bygga vidare på befintliga strukturer och kvaliteter. En eventuell utbyggnad bör alltid grundas på de enskilda orternas identitet så att den historiska karaktären och olika tiders utformningsideal respekteras.*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

Riksantikvarieämbetets erfarenhet är att städer behöver lång tid för att kunna utvecklas till goda livsmiljöer och attraktiva besöksmål. Genom ortsanalys ges möjlighet att utröna vilka förutsättningar olika städer/orter har att utvecklas. En eventuell utbyggnad bör alltid grundas på de enskilda orternas identitet så att den historiska karaktären och olika tiders utformningsideal respekteras.

Genom att identifiera, värdera och prioritera viktiga kvaliteter i landskapet och i bebyggelsestrukturen kan målen på ett tydligare sätt formuleras för hur och var tillväxten i Stockholmsregionen ska ske. De kvaliteter som redan finns i befintliga områden måste tas tillvara och utvecklas. Platsernas identitet och historia måste vara utgångspunkt för en fortsatt utveckling.

## **Regionalt utvecklingsprogram (RUP)**

### **3:2 Utveckla idéer och förnyelseförmåga**

Stockholmsregionen har inför denna omgång av RUF bestämt att planen även ska fungera som Regionalt Utvecklingsprogram (RUP) för regionen. Att ha ett samlande strategiskt dokument är, enligt Riksantikvarieämbetets mening, något som bör stärka det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet.

Riksantikvarieämbetet konstaterar dock att det föreslagna dokumentet i stor utsträckning beskriver nuvarande, och en framtida önskad situation. Strategin för hur det framtida önskade läget skall uppnås saknas emellertid. Det innebär att det utifrån det föreliggande samrådsförslaget är svårt att finna tydliga mål och underlag för prioritering mellan olika insatser. Vidare berörs ansvarsfördelningen mellan regionens aktörer i ringa omfattning.

*Riksantikvarieämbetet anser att de tillväxtpolitiska satsningarna bör konkretiseras och att ansvariga aktörer för olika delar av tillväxtarbetet bör identifieras.*

Det som i dokumentet kallas åtaganden är ofta av så allmän karaktär att det kommer att vara svårt att utifrån dessa styra eller inrikta verksamheten i praktiken. Det ligger med andra ord en stor utmaning i att konkretisera dokumentet och att i detta arbete bibehålla samlingen kring de tillväxtpolitiska satsningarna.



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

Riksantikvarieämbetet ser med utgångspunkt i ”kulturarvet som resurs för regional tillväxt” med tillfredsställelse att man i behandlat kulturen och dess betydelse för regional tillväxt/utveckling.

Det finns dock enligt Riksantikvarieämbetet brister i de resonemang som förs i rapporten kring kulturen, besöks/upplevelsenäringen, kreativa näringar och attraktivitet.

För det första saknas genomgående, något förvånande, i detta avsnitt en belysning av kulturmiljöns betydelse för attraktivitet, besöksnäring och de kreativa näringarna. Det är snudd på trivialt att påpeka att Stockholms kulturmiljö, och bruket/vården av denna, har betydelse, rent av central sådan, för besöks- och turistnäringen. Trots det nämns denna betydelse inte i förslaget.

Kulturarvet och kulturmiljön lyser också med sin frånvaro vid beskrivningen av de stadsnära attraktioner som finns i regionen. Som exempel kan bland annat nämnas att de världsarv som finns i närheten av regionens centrum inte nämns. Världsarven har redan nu naturligtvis betydelse för besöks och upplevelsenäringen. En betydelse som dessutom har stor utvecklingspotential.

Riksantikvarieämbetet menar att en möjlig förklaring till de här antydda bristerna står att finna i att man någon gång i processen definierat kulturbegreppet alltför snävt. Det förefaller som kultur begränsats till att vara institutioner, främst inom de fria konsterna, och möjligen delar av det som till vardags kallas nöjeslivet.

*Riksantikvarieämbetet menar att man i tillväxtsarbetet bör utgå från en definition av kulturarvsbegreppet, som även innefattar kulturmiljön och dess kvaliteter knutna till landskapet och bebyggelsen.*

I behandlingen av kulturens roll i den regionala tillväxtpolitiken saknas en genomtänkt grund, vilket leder till att kulturens roll för tillväxten varierar mellan olika stycken i dokumentet. I vissa stycken får kulturen (med de brister Riksantikvarieämbetet ser i definitionen) agera motor i besöksnäringen, i andra vara ”insatsvara” i de kreativa näringarna. I delar av rapporten ses besöksnäringen som en resurs i sig, på andra ställen ses evenemang som ett sätt att profilera regionen och stärka dess varumärke.

*I förslaget saknas en genomtänkt strategi för behandlingen av kulturens roll i tillväxtarbetet, vilket leder till oklara definitioner av kulturarvet och dess betydelse som resurs i tillväxtarbetet. En klarare analys och definition*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*skulle stärka kulturarvets betydelse och tillväxtpolitiken i regionen som helhet.*

Samtliga dessa funktioner kan naturligtvis kulturen och kulturarvet ha, det är dock Riksantikvarieämbetets uppfattning, att en klarare analys och definition ytterligare skulle stärka möjligheten att arbeta strategiskt med näringarna. Turismnäringen (enligt till exempel Nuteks definition) är sannolikt en av Stockholmsregionens största näringar, där kulturmiljön är en stor resurs. Att se denna näring endast som ett sätt att marknadsföra Stockholmsregionen kan leda till underskattning av branschens betydelse och potential för tillväxt.

Samtidigt har kulturarvet och de fria konsternas betydelse för andra näringar ”kreativa” eller ej. Riksantikvarieämbetet menar att en bättre analys och strategi skulle stärka kulturarvet och kulturen som resurs för tillväxtarbetet i regionen, och därigenom ytterligare stärka tillväxtpolitiken i regionen.

### **3:5 Stärk sammanhållningen, 3:6 Frigör livschanser**

Den urbana utvecklingspolitiken är ett för Riksantikvarieämbetet prioriterat område. Politiken har utformats för att förbättra villkoren och minska utanförskapet i ett antal stadsdelar och förortsområden, oftast uppförda under 1960- och 70-talen. Miljöerna har stora värden och möjligheter men är ofta utsatta för en historieskrivning som fokuserar på deras negativa drag. Det är av stort värde att dessa boendemiljöer förvaltas och utvecklas genom processer som präglas av delaktighet.

*Riksantikvarieämbetet ser positivt på att utredningen tar upp frågan om segregation och utanförskap. Åtgärderna behöver dock konkretiseras ytterligare. En utmaning är att finna former och metoder för att förvalta och utveckla storstadens bebyggelsemiljöer ur ett kulturhistoriskt perspektiv.*

### **Förslag till miljökonsekvensbeskrivning**

Miljökonsekvensbeskrivningen innehåller många synpunkter som delas av Riksantikvarieämbetet. Det gäller bland annat miljökonsekvensbeskrivningens bedömning av påverkan på regionens grönstruktur, klimatförändringarnas miljörisker samt regionens klimatpåverkan.

*Det är därför enligt Riksantikvarieämbetet av stor vikt att miljöbedömningen och planen integreras på ett tydligare sätt.*



Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008

Er ref:

*Riksantikvarieämbetet anser att det i miljökonsekvensbeskrivningen liksom i planen saknas en mer detaljerad diskussion om påverkan på kulturmiljövärdena både i stadslandskapet och i odlingslandskapet.*

## **Beslut**

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Jan-Gunnar Lindgren efter föredragning av arkitekten Charlotte Rydahl. Även enhetschefen Karin Schibbye har varit med vid den slutgiltiga handläggningen.

Jan-Gunnar Lindgren

Charlotte Rydahl



---

Samhällsavdelning  
Samhällsbyggnadsenheten  
RTN2006-0047

2008-11-25

Dnr: 331-02271-2008  
Er ref:

Kopia: Länsstyrelsen i Stockholms län