Bilaga 1: Intervjuguide för regionerna

Vi arbetar i ett forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket. I projektet arbetar IVL Svenska Miljöinstitutet tillsammans med Trivector Traffic och Lunds universitet. Syftet med projekt är att bättre förstå hur vi kan få nationella miljö- och klimatmål styrande för beslut på olika nivåer i transportplaneringen. Vi tittar på både nationell och regional transportplanering (det vi ska prata om nu) och den kommunala samhällsplaneringen.

Introduktion

1. Vilken är din roll och arbetsuppgifter på [organisationens namn]?
2. Hur ser organisationen ut när det gäller regional transportplanering?
3. Var i transportplaneringen kommer [organisationens namn] in?

Processen och miljömålen

Det finns ett antal miljömål fastställda på nationell nivå. Tanken bakom vår studie är att följa hur dessa mål följer med genom planeringsprocessen – *från nationell till regional och kommunal planering, likt en stafett* – och styr beslut på olika nivåer. Det finns till exempel de 17 miljökvalitetsmålen och så har vi transportpolitikens hänsynsmål om miljö där de miljökvalitetsmål som berör transportsektorn ingår.

4. Vilka regionala miljömål arbetar ni mot?
5. Hur tycker du att den regionala infrastrukturplaneringen fungerar som process för att transportplaneringen ska följa de nationella miljömålen? Vad fungerar bra? Vad fungerar mindre bra?
    a. Är de nationella miljömålen kända på regional nivå? *För dig? För dina kollegor? För politiker?*
    b. Hur relaterar de nationella miljömålen till de regionala målen? Hur har de operationaliserats i den regionala transportplanen?
6. Finns det svaga länkar i planeringsprocessen där vi riskerar att mål och intentioner inte alltid hanteras/efterlevs – ”tappar stafettpinnen”?
7. Beaktas alltid miljömålet i de transportpolitiska målen? *Om inte:* Hur kommer det sig tror du?
8. Vilka mål prioriteras i planeringsprocessen? Vilka mål prioriteras (ofta) bort? Hur kommer det sig? *Ge exempel!*
9. Används verktyg för att beräkna transportefterfrågan? Vad får dessa för konsekvenser för utfallet i planeringen? *(Flera saker kan avhandlas här! Vi kan exempelvis bena i förståelsen för inducerad trafik och om synen på målstyrd och prognosstyrd planering, om vilken trafik som används som underlag – enbart pendling etc. Plangenomgången kan ge uppslag kring denna fråga!).*
10. Vilka verktyg, hjälpmedel och processer använder ni för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Exempel: indikatorer, checklistor, rutiner/processbeskrivningar, arbetsdokument/mallar, samverkansprocesser osv.*
    a. Hur fungerar de? Vad får användningen för konsekvenser? På vilket sätt underlättar de planeringsprocessen?

Avvägning och prioritering

11. Planeringen innebär att göra prioriteringar – och att ibland prioritera bort. Hur prioriterar ni? *(kopplar till frågan om vad regionen prioriterar ovan)*
12. Har det funnits målkonflikter, när målen är motstridiga, i planeringsprocessen? I så fall, berätta om dessa och hur ni hanterade dem.
13. Kan du ge ett exempel på en vanligt förekommande målkonflikt, t.ex. i arbetet med den regionala infrastrukturplanen? Hur hanterade du/ni den?
14. Hur görs avvägningar mellan regionala mål och nationella transportpolitiska mål i arbetet med den regionala infrastrukturplanen?
15. Hur görs och redovisas måluppfyllelse?

Frågor om studerade objekt i regionala transportplanen

Vi har tittat närmare på [antal] objekt i regionala transportplanen: [objektens namn]. Jag har nu några frågor kopplade till dessa objekt.

OBS: Dessa frågor måste ses över i förhållande till den aktuella regionala transportplanen och objekten!

16. Hur och av vem (vilken/vilka aktörer) föreslogs detta objekt [objektets namn] för den regionala transportplanen?
17. Hur har resonemangen varit för om objektet ska tas med i planen?
18. Hur har resonemangen varit om måluppfyllelse och målkonflikter av olika alternativa utformningar eller alternativa sätt att lösa identifierade problem?
19. Vad beror det på att mål om kollektivtrafik och miljö prioriterats ned i det aktuella fallet?
20. Finns aktuella prognoser för vilka effekter som detta förslag och alternativa lösningsförslag får för trafik, färdmedelsfördelning, trängsel osv?
21. Här finns också möjlighet att exempelvis ställa frågor om fördelningen av namngivna objekt och andra åtgärder i så kallade ”potter”. Hur har processen sett ut för namngivna objekt respektive potter? Hur tänker regionen om denna fördelning? Hur förhåller sig fördelningen till miljömål?

Samverkan

22. Planeringen sker ofta i parallella processer i silos/sektorer. Hur ser du på det?
    a. Vilka mål har man ”koll på” och förfogar över?
    b. Hur samordnar ni er inom regionen?
23. Hur sker samverkan med Trafikverket? Hur ser du på det?
24. Hur hänger regionala transportplaneringen samman med planeringen på kommunal nivå?
    a. Hur ser relationen med kommunerna ut?
    b. Hur ser relationen med andra aktörer ut? *(notera aktörer som nämns)*
25. Förekommer motsättningar mellan olika aktörers mål och intressekonflikter på olika nivåer, t.ex. att regionen ska förhålla sig till flera olika kommuners mål och intentioner och inte bara målavvägning vad gäller transportpolitiska mål? Hur ser du på det?
26. Hur mycket av ”klimatomställningen av transportsektorn” ryms inom processen för regionala transportplaneringen (rådighet). Vad görs inom

andra processer? Vad ”trillar utanför” de processer som finns? *Frågan avser att bena i tidiga skeden (om detta inte diskuterats tidigare).*

Verktyg och processer för bättre målöverföring

27. Finns det behov av att förbättra hur mål följer med genom hela processen tycker du? *Om ja:* Hur kan detta göras?
28. Vad använder du och dina kollegor för hjälpmedel/verktyg och processer för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Relatera till de verktyg och processer man redan berättat om ovan.*
29. Finns det behov av andra/förbättrade verktyg och processer för att stötta planeringsarbetet på de olika nivåerna för bättre målöverföring av miljömål? Vilka då?

Avslutning

30. Har du något mer att tillägga… något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den regionala transportplaneringen och uppfyllelse av miljömål?

Bilaga 2: Intervjuguide för kommunerna

Vi arbetar i ett forskningsprojekt finansierat av Naturvårdsverket. I projektet arbetar IVL Svenska Miljöinstitutet tillsammans med Trivector Traffic och Lunds universitet. Syftet med projekt är att bättre förstå hur vi kan få nationella miljö- och klimatmål styrande för beslut på olika nivåer i samhällsplaneringen. Vi tittar på både nationell och regional transportplanering och den kommunala samhällsplaneringen (det vi ska prata om nu).

Introduktion

1. Vilken är din roll och arbetsuppgifter på [organisationens namn]?
2. Hur ser organisationen ut när det gäller planeringsfrågor?
3. Var i samhällsplaneringen kommer [organisationens namn] in?

Processen och miljömålen

Det finns ett antal miljömål fastställda på nationell nivå. Tanken bakom vår studie är att följa hur dessa mål följer med genom planeringsprocessen – *från nationell till regional och kommunal nivå och sen vidare i kommunen från översiktsplanering till detaljplaner, likt en stafett* – och styr beslut på olika nivåer. Det finns till exempel de 17 miljökvalitetsmålen och så har vi transportpolitikens hänsynsmål om miljö där de miljökvalitetsmål som berör transportsektorn ingår.

4. Vilka kommunala miljömål arbetar ni mot?
    a. *För intervjuer om trafikstrategin:* Hur förhåller trafikstrategins mål mot målen i översiktsplanen?
5. Om vi ser planeringsprocessen som en stafett där de nationella miljömålen överlämnas från en nivå till en annan – *från nationell till regional och kommunal nivå och sen vidare i kommunen från översiktsplanering till detaljplaner:* Hur tycker du att den kommunala samhällsplaneringen fungerar som process för att samhällsplaneringen ska styra mot miljömålen?
    a. Är de nationella miljömålen kända på kommunal nivå? *För dig? För dina kollegor? För politiker?*
    b. Beaktas alltid de nationella miljömålen i kommunal samhällsplanering? *Om inte:* Hur kommer det sig tror du?
    c. Hur relaterar de nationella miljömålen till de kommunala målen? Hur har de operationaliserats i översiktsplanen respektive trafikstrategin?
    d. Vad fungerar bra? *Ge exempel (här kan vi bena i vad det innebär att planeringen är styrd av de nationella miljömålen)*
    e. Vad fungerar mindre bra? (se ovan – med fokus på inte)
6. Vilka mål prioriteras i planeringsprocessen? Vilka mål prioriteras (ofta) bort? Hur kommer det sig? *Ge exempel!*
7. Används verktyg för att beräkna transportefterfrågan och dess värde? Vad får dessa för konsekvenser för utfallet i planeringen? *(Flera saker kan avhandlas här! Vi kan exempelvis bena i förståelsen för inducerad trafik och om synen på målstyrd och prognosstyrd planering, om vilken trafik som används som underlag – enbart pendling etc. Plangenomgången kan ge uppslag kring denna fråga!).*

8. Finns det svaga länkar i planeringsprocessen där vi riskerar att övergripande mål (såsom miljömålen) inte alltid hanteras/efterlevs, där vi riskerar att tappa ”stafettpinnen” så att säga?
9. Vilka verktyg, hjälpmedel och processer använder ni för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Exempel: indikatorer, checklistor, rutiner/processbeskrivningar, arbetsdokument/mallar, samverkansprocesser osv.*
    a. Hur fungerar de? Vad får användningen för konsekvenser? På vilket sätt underlättar de planeringsprocessen?

Avvägning och prioritering

10. Planeringen innebär att göra prioriteringar – och att ibland prioritera bort. Hur prioriterar ni? *(kopplar till frågan om vad regionen prioriterar ovan)* Har det funnits målkonflikter, när målen är motstridiga, i planeringsprocessen? I så fall, berätta om dessa och hur ni hanterade dem.
11. Kan du ge ett exempel på vanligt förekommande målkonflikter i planeringen? Hur hanterade du/ni den?
    a. För den strategiska/övergripande planeringen?
    b. För detaljplaneringen?
12. Hur görs avvägningar mellan nationella mål (såsom miljömålen) och kommunala mål i den kommunala samhällsplaneringen?
13. Hur görs avvägningar mellan övergripande mål och intentioner (nationella och kommunala mål) i detaljplaneringen?
14. Det finns andra program och strategier än översiktsplanen (och trafikstrategin) som styr arbetet. Vilka då? På vilket sätt påverkar de arbetet? Hur är dessa dokument tillgängliga/samlade?

Frågor endast avsedda för tjänstepersoner inom detaljplaneringen

Vi har tittat närmare på kommunens översiktsplan, trafikstrategi och [antal] detaljplaner: [planernas namn]. Jag har nu några frågor kopplade till dessa.

OBS: Dessa frågor måste ses över i förhållande till den aktuella kommunens planer/strategier!

15. Översiktsplanen följs upp och stäms av gentemot miljömålen i konsekvensbeskrivningen (se ÖP). Men hur följs detaljplaner och fördjupade översiktsplaner upp och stäms av gentemot miljömålen? *Enbart vid betydande miljöpåverkan?*
16. Görs uppföljning och avstämning av detaljplaner och fördjupade översiktsplaner gentemot översiktsplanen? I så fall, hur?
17. Hur för håller sig detaljplaneringen till trafikstrategin? Görs målavvägning? I så fall, hur?
18. Lägga till frågor för den specifika detaljplanen (och ev. FÖP/PP).

Samverkan

19. Många upplever att planeringen ofta sker i parallella processer i olika förvaltningar/samhällssektorer (silos/sektorer). Hur ser du på det?
    a. Hur samordnar ni er inom kommunen?
20. Hur hänger kommunala samhällsplaneringen samman med planeringen på regional och nationell nivå?

a. Hur ser relationen med Trafikverket ut?
b. Hur ser relationen med regionen ut?
c. Hur ser relationen med andra aktörer ut? *(notera aktörer)*

21. Det är ju många olika aktörer som medverkar i planeringsprocessen. Hur mycket, upplever du, att kommunen planerar och hur mycket ”planerar exploatören”? På vilket sätt? Hur hanterar ni det?

Verktyg och processer för bättre målöverföring

22. Finns det behov av att förbättra hur övergripande mål och intentioner följer med genom hela planeringsprocessen? *Om ja:* Hur kan detta göras?
23. Vad använder du och dina kollegor för hjälpmedel/verktyg och processer för att säkerställa måluppfyllelse vad gäller miljömål? *Relatera till de verktyg och processer man redan berättat om ovan.*
24. Finns det behov av andra/förbättrade verktyg och processer för att stötta planeringsarbetet på de olika nivåerna för bättre målöverföring av miljömål? Vilka då?

Avslutning

25. Har du något mer att tillägga… något som du känner att vi inte diskuterat ännu som rör den kommunala samhällsplaneringen och uppfyllelse av miljömål?

Bilaga 3: Formulär för informerat samtycke

Detta formulär avser deltagande i intervjustudie inom forskningsprojektet *Stafetten* om hur nationella miljömål överförs till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen. Projektets titel är *The relay – Passing on environmental objectives to transport planning decisions* och finansieras av Naturvårdsverket. Ansvariga för genomförandet av studien är IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Trivector Traffic AB och Lunds universitet.

Följande förutsättningar gäller för studien:

- **Hantering av data och sekretess:** De anteckningar som görs i samband med intervjun kommer att behandlas konfidentiellt och inga obehöriga kommer att ha tillgång till dem. Om du godkänner att intervjun också spelas in, kommer den bandade intervjun sedan att överföras till text där inga namn finns med.
- **Information om projektets resultat:** Resultaten kommer att sammanställas i en artikel som ämnas publiceras i en vetenskaplig tidskrift. Resultaten kan också komma att presenteras på vetenskapliga konferenser och i andra sammanhang där forskare, professionella och andra med intresse för forskning inom samhällsplanering deltar.
- **Ersättning:** Ingen ersättning utgår.
- **Frivillighet:** Det är helt frivilligt att vara med i projektet och du kan när som helst avbryta din medverkan utan särskild motivering. Redan insamlat material behandlas i så fall enligt dina önskemål.

Jag har tagit del av förutsättningarna för deltagande i studien och gett mitt samtycke enligt ovanstående. Det underskrivna formuläret kommer att sparas inscannat digitalt i IVLs ägo.

Datum:	
Ort:	
Namnteckning:	
Namnförtydligande:	

Bilaga 4: Mall för analys av regional transportplan

Nedan finns en struktur för beskrivning av hur väl respektive region uppfyller de olika ”trappstegen”.

7	Måluppföljning
6	Beslut i planen är fattade i en legitim och transparent process
5	Målkonflikter hanteras, och målavvägning görs, med systematik
4	Åtgärder/strategier med koppling till regionala/kommunala miljömål
3	Mätbara/kvantifierade mål med koppling till nationella miljömål
2	Tydlig koppling till nationella miljömål
1	Finns miljörelaterade mål, men otydlig koppling till nationella

Region:
Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan). Finns det regionala mål formulerade med koppling till nationella miljömål? Eller använder man möjligtvis de nationella (företrädesvis transportpolitiska) målen rakt av? Finns det mätbara/kvantifierade mål med koppling till nationella miljömål?
Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan). Hur ser kopplingen ut mellan de åtgärder som ingår i regionala transportplanen och de regionala miljömålen? Hur förhåller regionala transportplanen till regionala systemanalysen, regionala utvecklingsplanen, åtgärdsvalsstudier etc.?
Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan). Hanteras målkonflikter och i så fall hur? Hur redovisas målavvägning? Hur används miljökonsekvensbeskrivningen?
Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan). Hur legitimeras besluten fattade i planen? Hur ser planprocessen ut? Hur har planen tagits fram? Vem har varit med? Hur transparent är processen?
Måluppföljning (steg 7 i trappan). Följs målen upp över tiden och i så fall hur? Finns t.ex. indikatorer kopplade till målen? Hur ser regionens måluppfyllelse och redovisning av måluppfyllelse ut?

Bilaga 5: Mall för analys av kommunala planer och trafikstrategi

Nedan finns en struktur för beskrivning av hur väl respektive kommun uppfyller de olika ”trappstegen”.

7	Måluppföljning
6	Beslut i planen är fattade i en legitim och transparent process
5	Målkonflikter hanteras, och målavvägning görs, med systematik
4	Åtgärder/strategier med koppling till regionala/kommunala miljömål
3	Mätbara/kvantifierade mål med koppling till nationella miljömål
2	Tydlig koppling till nationella miljömål
1	Finns miljörelaterade mål, men otydlig koppling till nationella

Kommun:
Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan). Finns det kommunala mål formulerade med koppling till nationella miljömål? Finns det mätbara/kvantifierade mål med koppling till nationella miljömål?
Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan). Finns det åtgärder/strategier kopplade till kommunala miljömål?
Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan). Hanteras målkonflikter och i så fall hur? Hur förhåller trafikstrategin sig till översiktsplanen och vice versa? Hur stäms detaljplaner (och FÖP, PP) av mot översiktsplan och trafikstrategi? Hur redovisas målavvägning?
Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan). Hur legitimeras besluten fattade i planen? Hur ser planprocessen ut? Hur har planen tagits fram? Vem har varit med? Hur transparent är processen?
Måluppföljning (steg 7 i trappan). Följs målen upp över tiden och i så fall hur? Finns t .x. indikatorer kopplade till målen?

Bilaga 6: Fallstudie Region Skåne

Regional transportplan

Operationalisering av nationella miljömål i den regionala transportinfrastrukturplanen

Region Skåne har beslutat om mål för färdmedelsandelar för person- och godstransporter till 2030 och 2050. Dessa mål utgör en del av *Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050* (Region Skåne 2017) som ska vara styrande för Region Skånes strategiska inriktning och prioriteringsgrunder för Regional transportinfrastrukturplan 2018–2029 (Region Skåne 2018). Figur

Målen för färdmedelsandelar anger en tydlig inriktning över hur transportsystemet bör utvecklas för att bli mer miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart. Det uttrycks dock inte explicit i plandokumentet att målen är en operationalisering av nationella miljömål. Målen för färdmedelsandelar är anpassade för att Skåne ska bidra till att uppfylla visionen om fossiloberoende fordonsflotta.

Målen för färdmedelsandelar är kvantifierade och mätbara. Men det är svårt att följa upp om planens prioriteringar leder mot målen eftersom målen påverkas av många andra faktorer.

Följande stycke finns att läsa i planens inledning:

> *Infrastrukturen skapar strukturer som kan bidra till att binda samman städer, orter, regioner och länder och skapa goda förutsättningar för ett hållbart resande både för personresor och godstransporter. Ett hållbart transportsystem av gods och människor mellan olika platser är en förutsättning för tillväxt och välfärd och för att skapa ett attraktivt Skåne, att bo och verka i. Transportbehovet ökar idag vilket ställer krav på att hantera transporternas negativa effekter, såsom ökade miljöutsläpp, kapacitetsbrister i infrastrukturen och markanvändningskonflikter. De mål med bäring på hållbar utveckling som har tagits i beaktning i framtagandet av RTI-planen är Agenda 2030, Barnkonventionen, Sveriges jämställdhetspolitiska mål, folkhälsomålen, diskrimineringslagen, EU:s klimatmål, Parisavtalet, nationella generationsmålet med sexton miljökvalitetsmål, Miljömålsberedningen m.m. (Region Skåne 2018)*

Värt att påpeka är också att planen i hög utsträckning refererar till det uppdrag som regionerna får av regeringen samt infrastrukturpropositionen. Det är tydligt uttryckt att planen ska leda mot de transportpolitiska målen, bland vilka miljömålen ingår, men miljömålen nämns inte explicit.

Åtgärder och strategier

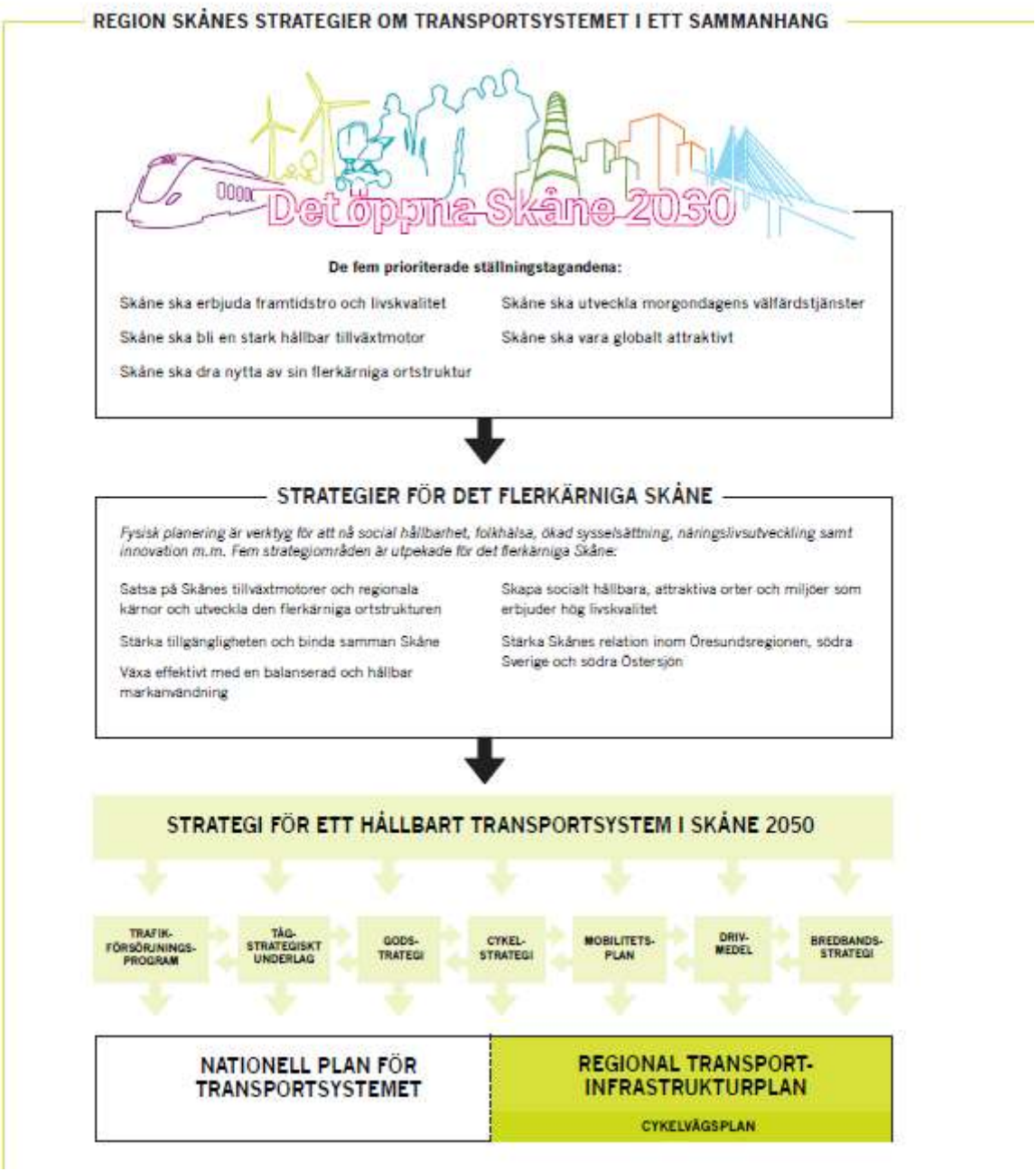
Tabell 1. Satsningar i den regionala transportinfrastrukturplanen för Skåne 2018–2029. Källa: Region Skåne 2018.

Samfinansiering nationell plan	**664**
Skånebanan mötesspår Attarp (Hässleholm)	42
Västkustbanan Ängelholm- Maria	59
Persontrafik Godsstråket	304
Åstorp-Teckomatorp etapp 3	
Lommabanan etapp 1	
Trimningspaket järnväg	78
Malmöpendeln (Lommabanan etapp 2)	50
Trimningspaket järnväg del 2	51
Västkustbanan Helsingborg-Maria	50
E6 ITS	30
Kollektivtrafik	**1148**
Statliga regionala vägar	400
Regionalt superbusskoncept	
Tillgänglighetsanpassning	
Övrig kollektivtrafik	
Statlig medfinansiering kommunala vägar	500
Regionalt superbusskoncept	
Tillgänglighetsanpassning	
Övrig kollektivtrafik	
Drottninggatan Helsingborg	
Stockholmsvägen Malmö	
Storstadsavtal Malmö (kollektivtrafikåtgärder ej finansierade enligt ingånget avtal)	248
Cykelvägar	**765**
Statliga regionala cykelvägar	450
Standardhöjningar på statliga cykelvägar	60
Statlig medfinansiering kommunala cykelvägar	255
Trafiksäkerhet och miljö	**384**
Statliga regionala vägar	224
1137 Löddeköping-Kävlinge	
Statlig medfinansiering bidrag kommunala vägar	160
Övrigt	**62**
Investeringsåtgärder enskilda vägar	24
Driftsbidrag till flygplatser	36
Steg 1 &2 åtgärder	2
Namngivna regionala objekt	**1503**
E6.02 Flädie-Lund	36
19 Bjärlöv-Broby (Kristianstad-Östra Göinge)	349
13 Förbi Assmåsa (Sjöbo)	32
100 Trafikplats Kungstorp (Höllviken-Vellinge)	33
108 Staffanstorp-Lund	83
11 Sjöbo (Anklam)-Tomelilla	105
913 Bjärred- Flädie	69
23 Ekeröd-Sandåkra (Hörby - Hässleholm)	256
23/13 Ö Höör/Höör-Hörby	469
108 Genom Svedala	71
Summa	**4526**

Den regionala transportinfrastrukturplanens satsningar för planperioden 2018–2029 sammanfattas i Tabell 1. En stor del av planens utrymme fördelas på posterna ”samfinansiering nationell plan”, ”kollektivtrafik”, ”cykel” och ”regionala vägobjekt”. Den nya planen innebär en ökad satsning på gång, cykel och kollektivtrafik jämfört med tidigare planperioder. ”Samfinansiering nationell plan” har också ökat.

Den regionala utvecklingsstrategin *Det öppna Skåne (*Region Skåne 2014), *Strategier för Det flerkärniga Skåne* (Region Skåne 2013) samt *Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050* (Region Skåne 2017) är de övergripande strategier som beskriver de fysiska strukturerna, utveckling av transportsystemet och mål om färdmedelsfördelning. *Strategi för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050* konkretiseras i ett antal strategier och planer inom olika områden som berör transportsystemet och som påverkar prioriteringen i den regionala transportinfrastrukturplanen (RTI-planen) 2018–2029. Strategin ska också

fungera som ett inspel till Nationell transportplan för investeringar på det nationella väg- och järnvägsnätet.



Kopplingen mellan regionala miljömål och planens inriktning/prioriteringar är otydlig om man med miljömål menar de transportpolitiska målen och miljökvalitetsmålen. Däremot är det ganska tydligt att de beslutade målen för färdmedelsfördelning innebär en tydlig inriktning för utvecklingen av transportsystemet.

Målkonflikter och målavvägning

I regeringens direktiv till länsplaneupprättarna gavs uppdraget att beskriva vilka åtgärder som bör prioriteras för att bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions- och hänsynsmålen. I RTI-planen har en bedömning gjorts av huruvida prioriteringarna i planen leder i riktning mot de transportpolitiska och regionala målen. I planen görs också en sammanfattning av miljökonsekvensbeskrivningen.

Miljökvalitetsmålen ingår inte i hållbarhetsbedömningen och inte heller i regeringens direktiv. Hållbarhetsbedömningen visar att planen generellt sett leder mot positiv måluppfyllelse, men det finns vissa undantag. Cirka 1,5 miljarder kronor (en tredjedel av planens ram) satsas på regionala vägobjekt, vilka enligt MKB:n bedöms ha en övervägande negativ effekt på klimat och landskap. Det är svårt att följa beslutsgången fram till att dessa objekt trots allt är prioriterade. Det går att hänvisa till planens samlade bedömning och att nästan alla vägobjekt är tidigare beslutade objekt – det tillkommande utrymmet i den nya planperioden satsas uteslutande på gång, cykel och kollektivtrafik. Men för varje enskilt objekt är det svårt att utläsa de målavvägningar som ligger bakom besluten.

Legitim och transparent beslutsprocess?

Att ta fram regional transportinfrastrukturplan är en relativt komplex process. Planupprättaren har till uppgift att inhämta underlag från flera olika håll, exempelvis kommun, den regionala kollektivtrafikmyndigheten, m fl. Det finns en rad olika planeringsunderlag och ställningstagande som ligger till grund för prioriteringarna i RTI-planen för Skåne, däribland regional systemanalys, åtgärdsvalsstudier, Skånebilden, positionspapper, stråkstudier, m fl. Åtgärder som det inte genomförts åtgärdsvalsstudier för pekas ut som brister att utreda i kommande planomgångar.

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

Processen och miljömålen

Kärnfrågan är alltså på vilket sätt de nationella miljömålen följer med genom planeringsprocessen och är styrande för beslut på olika nivåer. För att kunna svara på denna fråga behöver den regionala transportinfrastrukturplanen ses i sitt sammanhang.

En viktig aspekt är att Region Skånes uppdrag är tudelat. Region Skåne får, liksom övriga svenska regioner (länsplaneupprättare), ett uppdrag från regeringen om att upprätta en regional transportinfrastrukturplan (i Skåne kallad RTI-plan). Region Skåne har också ett regionalt utvecklingsuppdrag i vilket den RTI-planen är ett viktigt verktyg för att uppnå regionala mål och strategier såväl som kommunala mål och ställningstaganden.

En annan viktig aspekt är regeringsdirektivet som styr länsplaneupprättarnas uppdrag. Direktivet hänvisar till de två transportpolitiska målen, hänsynsmålet (där miljömålen också ingår) och funktionsmålet. Målen är i praktiken likställda varandra. Behov av ökat bostadsbyggande, genom statliga infrastrukturåtgärder, ska också vägas in (Näringsdepartementet, rskr. 2016/17: 101).

Det kan alltså konstateras att det finns flera olika mål och intentioner på olika nivåer som en regional transportinfrastrukturplan ska förhålla sig till. En slutsats av genomförda intervjuer är att tjänstepersonerna upplever att det är svårt med målavvägning. De transportpolitiska målen upplevs som otydliga och därför också svåra att arbeta mot. De regionala politikerna kan inte förhålla sig till för många olika mål. Av de nationella målen är det nollvisionen och det nationella klimatmålet som är mest kända och har fått störst genomslag.

> *Det är svårt att få en överblick. Om man bara tar alla miljömålen på nationell nivå, så finns det en hel "radda". Också om man ska gå upp till EU-nivå finns det ytterligare. Och alla mål inom Agenda 2030. Det är också väldigt svårt att omsätta många av de målen till hur man konkret sen ska prioritera när man kommer hela väger ner, om man tänker till länsplanen. Går den här vägsatsningen emot eller inte? Det är väldigt, väldigt svårt att göra. (IP 1, Region Skåne)*

> *Jag tror att just de transportpolitiska målen är för övergripande för att man ska kunna grotta ner sig totalt i dem. De är ganska övergripande skrivna och ganska generella. Så det är klart, det är lätt att säga att man arbetar mot dem. (IP 1, Region Skåne)*

Avvägning och prioritering

Intervjuade tjänstepersoner framhåller att det är Region Skånes mål för färdmedelsandelar till 2030 och 2050 som har störst vikt vid prioriteringar. Det är också de mål som är viktigast för, och mest kända av, de regionala politikerna.

Intervjuade tjänstepersoner poängterar också att de regionala målen inte är framtagna för att vara en nedbrytning, eller operationalisering, av nationella mål. De lever snarare sida vid sida. Det kan samtidigt konstateras att färdmedelsmålen innebär en tydlig riktning mot ett mer hållbart transportsystem, och är därför inte på något sätt i konflikt med nationella miljömål. Nationella och regionala mål pekar åt samma håll, utan att det uttrycks explicit i planen.

När det gäller målkonflikter menar intervjuade tjänstepersoner, på såväl Trafikverket som Region Skåne, att konflikterna inte ligger mellan olika mål, utan mellan målen och de politiska prioriteringarna. Detta handlar inte bara om prioriteringar i den regionala transportinfrastrukturplanen, utan lika mycket om vad Region Skåne spelar in till den nationella planen. Ett exempel på detta är de större vägarna E6 och E22 där det från politiskt håll funnits, och finns, en vilja att knyta ihop regionen och skapa ökad framkomlighet med vägsatsningar. Frågan är känslig och också föremål för politisk debatt.

Hur planens medel fördelas mellan olika åtgärdsområden redovisas övergripande i planomgången ovan. Den nya RTI-planen, för perioden 2018–2029 (Region Skåne 2018), innebär en ökad satsning på gång, cykel och kollektivtrafik, jämfört med tidigare planperioder. Samtidigt finns det ett antal satsningar kvar på det regionala vägnätet som sammanlagt upptar cirka en tredjedel av planens utrymme.

Intervjuade tjänstepersoner på Region Skåne framhåller att de regionala vägobjekten ofta upplevs som otydliga i sin måluppfyllelse. Samma åsikt uttrycks från Trafikverkets håll:

> *I Skåne har man tagit ställningen att vi ska ha kvar ett flertal väldigt stora vägprojekt som har legat i planerna jättelänge, som man inte har kommit till skott med. Om man verkligen ville gå långt med de regionala planerna hade man kunnat stryka alla befintliga vägprojekt och satsa alla pengarna på järnväg till exempel. (IP 1, Trafikverket Region Syd)*

Man kan därför närma sig frågan från två håll: varför en ökad satsning på gång, cykel och kollektivtrafik? Eller varför inte en ännu större satsning på gång, cykel och kollektivtrafik istället för vägobjekt?

Det är inte helt tydligt i vilken mån det faktiskt är miljömål som legat bakom den riktningsförändring som har skett i Skåne. Samtliga intervjuade tjänstepersoner vittnar om att det finns andra faktorer som spelar roll. En av dessa är att det finns mycket stora brister inom det skånska järnvägssystemet och att inspelen om dessa brister i planen varit ganska tydliga från tjänstemannaorganisationen.

> *E6:an som politikerna lyfter fram som en brist, det är mer att de har upplevt det själv som brist. Medan brister på tågsidan, det är svårare att koppla till … Vad är felet? Är det ett ställverk som är paj, saknas det ett mötesspår här? Alltså det är så komplext. Sitter man på E6:an och hastigheten går ner mot 70 så märker man att det fattas ett körfält. Alltså det är mer en lekmannalösning på vägsidan. Men att man som ganska proffsig tjänstemannaorganisation har kunnat trycka på bristerna i kollektivtrafik. (IP 2, Region Skåne)*

Cykelvägar är mindre kostsamma än nya vägar och därmed har det också varit möjligt att, med en ökad satsning på cykelvägar, sprida satsningarna över hela Skåne. Regionalt superbuss-koncept är en satsning som har fått stort genomslag.[4]

Intervjuade tjänstepersoner vittnar om att det har funnits ett politiskt tryck, inte minst från kommunalt håll, att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik. Och det har funnits ett tryck att också medfinansiera järnvägssatsningar i den nationella planen för att ta hand om bristerna på järnvägssidan. De regionala vägobjekten har i många fall drabbats av fördyrningar, dess måluppfyllelse upplevs som oklar och de uppfyller inte riktigt intentionerna med strategidokumenten:

> *De namngivna vägobjekten som finns i planen, de flesta av dem har det ju blivit fördyrningar på. Det är ju ett politiskt beslut från Region Skånes politiker men också tryck från kommunala politiker i Skåne, att man inte skulle prioritera något nytt namngivet objekt, utan man skulle satsa på framför allt, kollektivtrafik, gång- och cykel, och jobba mycket med potterna. Det är också på det kommunala vägnätet som det hade behövts nya investeringar, som också kanske är lite lättare att genomföra. Och många av de här stora objekten är ju väldigt tungrodda, de har bara flyttats fram år efter år. Och det är inte så stor i genomförandegrad i dem. (IP 1, Region Skåne)*

[4] Konceptet består av prioriteringar av kollektivtrafiken i form av fysiska och tekniska åtgärder, förbättrade fordon, bättre service med mera. Det kommer att krävas åtgärder på det nationella, regionala och kommunala vägnätet och konceptet kommer att utvecklas successivt i dessa stråk.

Samma tjänsteperson konstaterar dock att är politiskt svårt att prioritera bort objekt som funnits med i tidigare planer. Därav beslutet att de regionala vägobjekt som fanns med i den föregående planen, och som inte är genomförda, ligger kvar enligt principen ”lagt kort ligger”.

Samverkan och process

Själva upprättandet av planen är en del av ganska komplex process. Så som systemet är utformat ska Trafikverket och kommunerna spela in brister till planupprättaren som underlag till beslut om hur medlen ska prioriteras mellan olika åtgärdsområden. Därefter lämnas ansvaret för genomförandet över till Trafikverket, som så att säga jobbar på delegation åt Region Skåne. Åtgärdsvalsstudier är ett relativt nytt koncept inom den svenska infrastrukturplaneringen. Dessa innebär att regionen avsätter medel för att utreda en brist (ÅVS), för att komma fram till lämpliga åtgärder för att åtgärda bristen inför nästa planeringsomgång.

Det nuvarande svenska planeringssystemet innebär i korta drag att planperioderna uppdateras vart 4:e år (mot tidigare vart 6:e). Syftet är att verka för en planering som är mer löpande. Det pågår mycket arbete mellan planeringsomgångarna, exempelvis Sverigeförhandlingen och storstadsförhandlingarna som löpt parallellt med att de nya planerna tagits fram. En tjänsteperson vittnar därför om att man kan se planen som en ögonblicksbild och inte som en process där man tar hänsyn till alla inspel och väger alla mål mot varandra. En plan har i väldigt stor grad ett arv från den förra.

Vi befinner oss i en övergångsfas vad gäller åtgärdsvalsstudier. Det har funnits gamla objekt i planerna som det avsatts stora medel för innan åtgärdsvalsstudierna infördes. Detta har i sin tur har gjort att det funnits en låsning kring vilka lösningar som föreslås. Detta är inget som är unikt för Skåne. I och med att det nya planeringssystemet håller på att sätta sig, vittnar tjänstepersoner både på Region Skåne och på Trafikverket om att det finns en ökad grad av målstyrd istället för prognosstyrd planering. Med tanke på att de större vägobjekten nästan alltid drabbas av fördyringar och ändrar karaktär när olika utredningar tillsätts, ses nu ÅVS:erna som en garant för att planens medel verkligen satsas på rätt saker. Så här säger en tjänsteperson på Region Skåne:

> *Vissa har ju gamla förstudier och sådant, men nu kanske man tänker på ett lite annat sätt. Man kanske gör lite annan typ av prioriteringar, det kanske ska vara en tydligare kollektivtrafikprioritering utifrån ett superbuss-koncept. Och då kan man inte riktigt bara kasta in ett objekt och säga vad det ska bli, för sen behöver man definiera vad är det för typ av åtgärder som ska göras, vilken sträcka är det som ska in i planen? Och det är lite så man har jobbat innan, man har lite föregått kanske en riktig utredning. Och då har man gett ett löfte till kommunen att det är det här som det ska bli. Och sen så hamnar man i stora diskussioner sen, nej, men det här var kanske inte den bästa åtgärden. (IP 1, Region Skåne)*

Ett liknande resonemang bekräftas av Trafikverket:

> *Det är slut med den tiden, att vi går in och gör en ÅVS, att ni ska bygga fyrfält och göra en ÅVS. Nej. Vi ska skapa bättre tillgänglighet och den ska vara säker. (IP 2, Trafikverket Region Syd)*

I sammanhanget är det också betydelsefullt att fundera över vilka mål som brister definieras utifrån. Den regionala planens mandat är att bygga ny infrastruktur och det påverkar givetvis också hur långt måluppfyllelsen av miljömålen kan dras:

> *Man har valt att sätta en pott ... och sen så låter man kanske Trafikverket ta besluten sen i slutändan om vad det faktiskt ska bli och så silar det liksom ner i en organisation som traditionellt har haft som fokus att bygga en ny infrastruktur och som tycker att det är en bra lösning. Alltså man ser en brist och då kan man öka kapaciteten för att bli av med den här bristen liksom. Tankesättet lever ju kvar sen länge liksom. Då missar man ju liksom den här mer övergripande ... Just när det gäller miljömålen då. (IP 2, Trafikverket Region Syd)*

Verktyg och processer för bättre målöverföring

Utdrag från regeringens direktiv

Länsplaneupprättarna ska beskriva vilka åtgärder som bör prioriteras för att bidra till att det övergripande transportpolitiska målet samt de jämbördiga funktions-och hänsynsmålen nås. Prioriteringar i förslaget ska motiveras och effekterna på de transportpolitiska målen ska redovisas. Vid prioriteringen av åtgärder bör förutsättningar för att möta behov av ökat bostadsbyggande, genom statliga infrastrukturåtgärder, vägas in tillsammans med de transportpolitiska målen.

Regeringen har i direktivet till regionerna ställt krav på att det ska göras såväl en hållbarhetsbedömning som en miljöbedömning av planen. Miljöbedömning har det funnits krav på under ett antal planeringsomgångar, medan den samlade hållbarhets-bedömningen var ny för denna planeringsomgång. Det skulle också göras en beskrivning av hur satsningarna bidrar till ökat bostadsbyggande.

Intervjuade tjänstepersoner på Region Skåne riktar viss kritik mot de rutiner för måluppfyllelse som finns, dels med motivet att framförallt MKB:n ofta känns som en efterhandskonstruktion, dels att det är svårt att veta hur regeringen använder regionernas samlade bedömningar. Det efterfrågas också en tydligare statlig styrning inom området.

Sammantaget kan det konstateras att MKB och hållbarhetsbedömning inte har påverkat besluten i planerna i någon större utsträckning:

> *Jag tycker inte den (MKB, red anm.) används så mycket i prioriteringen. Den blir till ganska stor del en efterhands-konstruktion. Ja, vi kan säga att av de scenarierna vi tog fram, så blev det alternativet som är mest hållbart. Men det visste vi även om vi inte gjort MKB:n. (IP 1, Region Skåne)*

> *De (hållbarhetsbedömningarna, red anm.) gjordes på 21 olika sätt och man vet inte hur man skulle göra eller hur man skulle använda det. Och det är*

sammankopplat, det som ställdes krav kring bostadsbyggande. Vissa gjorde det inte alls. Och det finns ingen tydlig metodik. Så det går inte att jämföra. Det ser ut på väldigt olika sätt. (IP 1, Region Skåne)

Intervjuade tjänstepersoner konstaterar att det är svårt att följa upp en plan kvantitativt. Samhällsekonomiska bedömningar och samlade effektbedömningar används inte i så stor utsträckning som verktyg i den regionala planen. Detta används mer som beslutsunderlag på nationell nivå, där Trafikverket är planupprättare. Det kommer också in i samband med att ÅVS:er tas fram.

Det är mer kopplat till genomförande och där är det Trafikverket som äger den processen. Så där är inte vi med. Det är inte vårt ansvar. Vi har bara ansvaret egentligen för att ta fram planen. Och sen gör vi en uppföljning till politiken, vad som genomförts. (IP 1, Region Skåne)

Det här är intressant, främst eftersom prioriteringarna mellan olika åtgärdsområden görs i planen. En följdfråga blir om bristen på kvantitativa bedömningar som underlag för prioriteringar i planen skapar låsningar för framtiden. Om ett objekt som prioriterats i planen visar sig ha stor negativ påverkan på miljömål när den samlade effektbedömningen görs – vem har då sista ordet? Detta är svåra frågor att svara på. Och kanske är lösningen, som tidigare konstaterats, att i allt högre utsträckning låta en prioritering föregås av en åtgärdsvalsstudie.

Avslutningsvis kan det konstateras att det finns potential att utveckla metoder för uppföljning. Så här kommenterar Trafikverket:

Det som jag tycker Trafikverket är dåliga på, det är att se effekterna efter att vi är färdiga. Det gör man ju på stora åtgärder, alla SEB:ar ska ju följas upp efter fem år. Men på mindre åtgärder och i sin helhet så tycker jag att vi är dåliga på det så och just när det gäller kollektivtrafik så är det jätteintressant om man har som mål med åtgärder att vi ska öka i kollektivtrafikandelen till exempel. Det är ju ett sätt att konkretisera möjliga målen. (IP 1, Trafikverket Region Syd)

Från transportplan till objekt

I detta kapitel fördjupas analysen genom att titta närmare på ett antal objekt i den regionala transportinfrastrukturplanen (Region Skåne 2018), för att följa stafettpinnen från transportplan till objekt. Valet har fallit på ett antal vägobjekt av olika karaktär.

Väg 100 Trafikplats Kungstorp (Höllviken-Vellinge)

100 Trafikplats Kungstorp (Höllviken-Vellinge)
Objektet har studerats i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) under åren 2016/2017. Enligt ÅVS:en är problematiken på vägsträckan Vellinge-Höllviken främst kopplat med trafikplats Kungstorps anslutningspunkter. För vägsträckan Höllviken-Vellinge bör åtgärder som är kopplade till det Regionala superbuss-konceptet prioriteras. Innan och genom trafikplats Kungstorp är det ett körfält och efter trafikplatsen två körfält, detta gäller i båda riktningarna. Då avfartsramperna i trafikplats Kungstorp saknar retardationsfält medför detta att avsvängande trafik saktar in ute på väg 100 vilket tidvis orsakar köbildning ut på väg 100. Objektet innebär en ombyggnation av Trafikplats Kungstorp. Den preliminära kostnaden för åtgärderna är 33 miljoner kronor. Beräknad byggstart år 2021.

En om- och utbyggnad av väg 100 Höllviken-Vellinge har funnits med i flera tidigare planomgångar. Väg 100 är en väg som knyter ihop Falsterbonäset med E6 och Malmö. Den är idag en 2+1-väg som är hårt trafikerad i rusningstid.

Objektet initierades ursprungligen som en utbyggnad till 4-fältsväg för att minska belastningen på vägen. I den föregående RTI-planen 2014–2025 tog dock beslut att genomföra en ÅVS. Denna genomfördes 2016/2017 och har lett till att objektet förändrats (se faktaruta).

Fokus ligger nu främst på att öka framkomlighet för busstrafiken och på regionalt superbuss-koncept. Satsningar för ökad framkomlighet för biltrafiken är idag koncentrerade till trafikplats Kungstorp. Väg 100 är ett intressant exempel på ett vägobjekt som förändrats i och med att en åtgärdsvalsstudie genomförts. Det visar även på behovet av att kunna föregå ett beslut i en plan med en trafikslagsövergripande utredning. Så här kommenteras detta av en intervjuad tjänsteperson:

> *Just med väg 100 så handlar det mer om att det var i trafikplats Kungstorp som det var den största problematiken, också rent kapacitetsmässigt. Sen gör man ju andra åtgärder kopplat till hållplatslägen och sådant. Och där behöver man inte kapacitetsmässigt bygga ut till fler filer i dagsläget. Och förhoppningsvis inte i framtiden heller. Och det är väl lite utifrån diskussionen innan, att där lovade man en lösning som kanske inte var den lösning som behövs. (IP 1, Region Skåne)*

Det är också tydligt att även involverade kommuner har lyft kollektivtrafikens framkomlighet som en viktig faktor, vilket Trafikverket kan tillstyrka:

> *Där var ett sådant exempel där vi hade en väldigt bra, aktiv medverkan från regionen, också i detta fall då med rätt så progressiva planerare på Malmö stad som var tydliga med att staden vill ha helst färre bilar och mer på en buss. Och då så har vi valt i stort är det bara bussprioritet som görs. Och vi valde också att ta bort den fyrfältaren för att vi menade på att den var inducerande. (IP 2, Trafikverket Region Syd)*

Väg 11 Sjöbo-Anklam (Tomelilla)

11 Sjöbo (Anklam)-Tomelilla
Väg 11 tillhör det regionalt viktiga nätet för persontrafik, godstrafik och kollektivtrafik. Den aktuella sträckan ingår i planerna för regionalt superbusskoncept och utgör en regional länk mellan Skånes sydvästra och sydöstra delar. Vägen är relativt ny med ett körfält i vardera riktningen och hastighetsstandard 90 km/timmen, med undantag från korsningen med riksväg 19 där hastigheten är 70 km/timmen. Befintlig väg trafikeras av 4700 fordon per dygn. Vägen är försedd med mitt- och sidräfflor men saknar mötesseparering, vilket innebär att trafiksäkerheten är bristfällig. Det finns också brister för oskyddade trafikanter längs väcksträckan och i korsningspunkter. Objektet har studerats i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) under åren 2016/2017. Föreslagen åtgärd avser att mötesseparera befintlig väg för att höja trafiksäkerheten samt att öka framkomligheten för kollektivtrafiken. Cykelåtgärder studeras i projektet. Den preliminära kostnaden för åtgärderna är 105 miljoner kronor och belastar planperioden 2018-2029. Beräknad byggstart år 2024.

Väg 11 Sjöbo-Anklam är en vägsatsning med flera olika motiv. Sträckan är idag en vanlig landsväg, med trafiksäkerhetsmässiga brister. Det finns ett behov av att bygga mitträcke och mötesseparering. Det finns också ett motiv att med en bättre och snabbare väg knyta ihop östra och västra Skåne. Slutligen är det också en sträcka som berörs av det regionala superbuss-konceptet.

Det som i grunden är en trafiksäkerhetssatsning möjliggör också en ökad hastighet som därmed riskerar att leda till inducerade trafik. Detta blir mer påtagligt i och med att Trafikverket på sikt kommer att ändra hastigheten på vägar som inte är mötesseparerade till 80 km/timmen. För många vägar av samma karaktär handlar valet idag mellan 80 eller 100 km/timmen.

Satsningen skapar flera olika nyttor som är lätta att peka ut. Men samtidigt är det svårt att lyfta fram negativ måluppfyllelse. En planerare på Trafikverket konstaterar att det här är en symbolfråga och att det i slutändan är ett politiskt beslut:

> *Det är en bra åtgärd med mitträcke. Blir ju också en tillgänglighetsåtgärd. För där, Tomelilla-Sjöbo, där finns ju inga alternativ. Det är bussen. Den mår också bra av att det faktiskt är bättre framkomlighet och lite högre hastighet. Sen hur mycket den värnas ställt mot biltrafiken, det kan vi alltid diskutera.*
>
> *För det är så här, att då finns ett mentalt värde på väg … en 100-väg gör att man kommer mentalt närmare. Simrishamn tycker att man skiter i dem i stort sett från den regionala och statliga planeringen. Alltså vad är det värdet av att ha en 100-väg? Vi kan bara titta på Sjöbo. Hur mycket närmare har inte Sjöbo kommit Malmö och Lund nu som boendeort (sedan 100-väg byggdes, red anm.)? Ganska mycket, för jag vet hur den vägen var innan.*
>
> *Och det är inte mitt uppdrag att ta bort det symbolvärdet. Då får politiken här sen värdera. Vi kanske har två förslag och säger "det här är rimligt utifrån hur man skulle planera ett vägsystem med den mängden människor" och så här. Vill man göra en politisk satsning på sträckan, regionalpolitisk aspekt på det, ja, då får man sätta mitträcke och bygga 100 om det nu går. Alltså om vi nu skulle landa i att vi över huvud taget kan göra det. Och så får man fundera,*

vilka konsekvenser är plus och minus där? Och då vet ju du och jag att 100 kommer vara minus på miljö troligen, medan då den andra kanske är plus på det. Men då är det ju det. Så att där har du ett exempel där man kanske måste … där man lite grann får lägga tillbaka det till politiken som ändå tar beslutet. (IP 2, Trafikverket Region Syd)

Väg 23/13 Ö Höör/Höör-Hörby

23/13 Ö Höör/Höör-Hörby
Väg 23 är en del av en viktig interregional förbindelse från sydvästra Skåne till Småland. Vägen är särskilt viktig för regionala transporter och ingår i land-transportnätet för långväga godstransporter. Trafik-mängden uppgår till 6600 - 7600 fordon/årsmedel-dygn. På stora delar av väg 23 är framkomligheten begränsad med många anslutningar. Vägen går även genom det känsliga Ringsjösundet där det råder förbud för transport med farligt gods. Objektet har studerats i en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) under åren 2016/2017. Föreslagen åtgärd är att leda om stråket Malmö-Växjö till att gå via Hörby och E22, istället för via Ringsjösundet, i syfte att skapa bättre tillgänglighet och bättre trafiksäkerhet. Väg 13 mellan Höör och Hörby föreslås att byggas om till en mötesfri landsväg 2+1 med hastighetsstandard 100km/timmen. Parallellt skapas en säker koppling för gång- och cykeltrafikanter. Den preliminära kostnaden för åtgärderna är 469 miljoner kronor och belastar planperioden 2018-2029. Beräknad byggstart är som tidigast år 2022.

Detta är ett objekt med en lång historia. Det har funnits med i flera planer och handlar i grunden om att hitta ett alternativ till att väg 23 går genom Ringsjösundet och att minska genomfartstrafiken genom Höör. Flera utredningar har lett fram till att den lämpligaste sträckningen för en ny väg går öster om Höör och följer väg 23 ner till E22.

Det har gjorts flera omtag kring denna väg och den har legat med sent i många planer. Detta är ett exempel på ett objekt som har en tveksam måluppfyllelse. Lösningen innebär en omväg för genomfartstrafik. För att trafiken ska välja den nya vägen behöver denna bli snabbare och leder därmed också till högre utsläpp.

Man kan här säga att objektet ger ett exempel på två av de resonemang som togs upp under avsnittet Avvägning och prioritering ovan. Det är svårt att lyfta ut av poliska skäl. Det är också ett exempel på ett objekt där man fått en ökad förståelse efter att man börjat utreda djupare. Så här kommenteras det av en tjänsteperson:

Det är alltid väldigt svårt att lyfta ut någonting som har funnits i plan. Men sen så, just det objektet är, och det är samma med väg 19, det ligger så långt fram i planering, men båda (förbi Höör och Höör-Hörby, reds. anm.) de är ju väldigt dyra investeringar när man tänker procentuellt av hela totalramen. Men nu kommer man göra ett litet omtag, och man vet inte om det går att genomföra. Och det är först nu när man kom längre i planeringen som man upptäckte ännu mer svårigheter att genomföra det. Och sen så har det varit lite vad vill kommunen, vad vill Trafikverket? (IP 1, Region Skåne)

Figur 5 Schematisk skiss över objektet Ö Höör/Höör-Hörby

Sammanfattande analys

Utifrån genomförd plangenomgång, intervjuade tjänstepersoners syn på stafetten och objektsanalys kan följande sammanfattande slutsatser dras:

Regeringens planeringsdirektiv pekar ut en bred målbild som planupprättarna, i det här fallet Region Skåne, ska förhålla sig till. Målavvägningen är svår och intervjuade tjänstepersoner vittnar om att det finns för många mål att förhålla sig till. De transportpoliska målen upplevs som icke konkreta och svåra att följa upp mot. De mål som haft störst betydelse för prioriteringarna i den regionala planen är målen för färdmedelsandelar.

Genomgången av den regionala transportinfrastrukturplanen visar att det finns en röd tråd från regionala mål till de strategier som ligger till grund för prioriteringarna i planen. De regionala målen är inte framtagna för att vara en nedbrytning av nationella mål, men de går i stor sett i samma riktning. Vad gäller kopplingen mellan strategi och de faktiska prioriteringarna i planen tappas delvis

den röda tråden bort. Motiven till de prioriterade vägobjekten i förhållande till mål och strategier är inte tydlig. Intervjuade tjänstepersoner förklarar att detta är svårt att göra och att ett stort motiv till de regionala vägobjekt som ligger i planen är ett historisk arv som gör att det är politiskt svårt att prioritera bort dem.

En transportplan är en komplex process som ska uppfylla många mål och intentioner. Det som haft stor betydelse för prioriteringarna i den regionala planen är stora åtgärdsbehov inom järnvägen och kollektivtrafiken. Det har funnits ett hårt tryck från politiskt håll att satsa på dessa åtgärdskategorier. Man kan alltså säga att planens prioriteringar leder i positiv riktning i förhållande till miljömålen, även om detta inte varit det tydligast uttalade syftet.

Åtgärdsvalsstudierna är inne i en förändringsprocess. Det har funnits en övergångsperiod när ÅVS:er genomförts på redan utpekade objekt i planen. I några fall har ÅVS:erna satt ett nytt ljus på satsningarna som ändrats. Där är bland annat väg 100 ett bra exempel på en satsning där ett omtag lett till ökat fokus på kollektivtrafikens framkomlighet. Intervjuer med tjänstepersoner visar att det finns ett stort behov av att göra ordentliga utredningar av vad som verkligen behövs innan ett objekt hamnar i planen och att ÅVS:erna framöver därför kommer att få ännu större roll.

Själva framtagandet av planen är en del av lång process, där det sker en växelverkan mellan Region Skåne och Trafikverket i olika skeden av planeringen. I överlämnande från bristinventering, via prioritering, till genomförande, finns det en risk att miljömålen tappas bort, men för att få genomslag måste de finnas med i alla skeden.

Verktyg som Samlade effektbedömningar, Miljöbedömning och Hållbarhetsbedömning används inte som underlag för beslut av planens prioriteringar. De upplevs i många fall som en efterhandskonstruktion. Intervjupersonerna efterfrågade en ökad statlig styrning av vilka mål de regionala infrastrukturplanerna förväntas uppfylla.

Referenser

Näringsdepartementet (2017), *Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur* (rskr. 2016/17: 101).

Region Skåne (2013), *Strategier för det Flerkärniga Skåne*. Utgiven 2013, avdelningen för samhällsplanering.

Region Skåne (2014), *Det Öppna Skåne 2030. Skånes regionala utvecklingsstrategi*. Beslutad av Regionfullmäktige 17 juni 2014.

Region Skåne (2017), *Strategi för ett Hållbart Transportsystem i Skåne 2050*.

Region Skåne (2018), *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018–2029*.

Bilaga 7: Fallstudie Västra Götalandsregionen

Regional transportplan

Operationalisering av nationella miljömål i regional transportplan

Länsstyrelsen för Västra Götaland har tagit fram 16 regionala miljömål som bygger på de nationella miljömålen[5], men med regionala tillägg (Länsstyrelsen VGR 2015). Detta dokument är inte politiskt antaget i Västra Götalandsregionen (VGR) och går inte att härleda som ett direkt underlag till systemanalysen för VGR och den regionala planen.

I dessa regionala måldokumenten finns viss koppling till de nationella miljömålen, även om alla 16 mål inte finns samlade i ett dokument.

I ”Vision Västra Götaland- Det goda livet” (VGR 2005) är till exempel utgångpunkten hållbar utveckling i alla tre dimensionerna: social, ekonomisk och miljö. Under miljödimensionen nämns områdena klimat, biologisk mångfald, ekosystem, luft, mark och vatten. Infrastrukturen ska vara hållbar och infrastrukturbyggandet ta hänsyn till natur och kulturmiljöer. VGR:s klimatstrategi har följande mål:

> ”2030 är den västsvenska ekonomin inte längre beroende av fossil energi och medborgarna och näringslivet har en trygg och långsiktigt hållbar energiförsörjning. Boende, transporter och produktion såväl som konsumtion av varor och tjänster är resurssnåla, energieffektiva och baserade på förnybar energi. Sammantaget har detta bidragit till en stark ekonomi och ett innovativt och konkurrenskraftigt näringsliv.” (VGR, utan årtal, s 3).

Överlag tar VGR:s måldokument främst upp klimatmålet, fossilfria transporter och hållbart resande genom att verka för kollektivtrafik och cykling. Kollektivtrafiken ska enligt Regionalt trafikförsörjningsprogram (2012) ta sin utgångpunkt i de transportpolitiska målen samt följa kollektivtrafikbranschens gemensamma miljöprogram och avsiktsförklaring för avveckling av fossilfria bränslen. Även i Godstransportstrategi för Västra Götaland (VGR 2016b) läggs fokus på långsiktig hållbar utveckling.

Klimat 2030[6] är en satsning som Västra Götalandsregionen gör tillsammans med Länsstyrelsen för att skynda på omställningen mot nämnda klimatmål. Båda organisationernas politiker har beslutat att regionens klimatpåverkan ska minska med minst 80 procent till 2030 jämfört med basåret 2010, och satsningen Klimat 2030 innehåller olika aktiviteter där man samverkar med kommuner, näringsliv och organisationer för att minska klimatutsläppen.

VGR har ett antal styrande dokument för regionen som ligger till grund för inriktning på utvecklingen av transportsystemet. De styrande dokumenten är:

- Vision Västra Götaland – Det goda livet
- Budget 2016
- Miljö och klimatstrategin

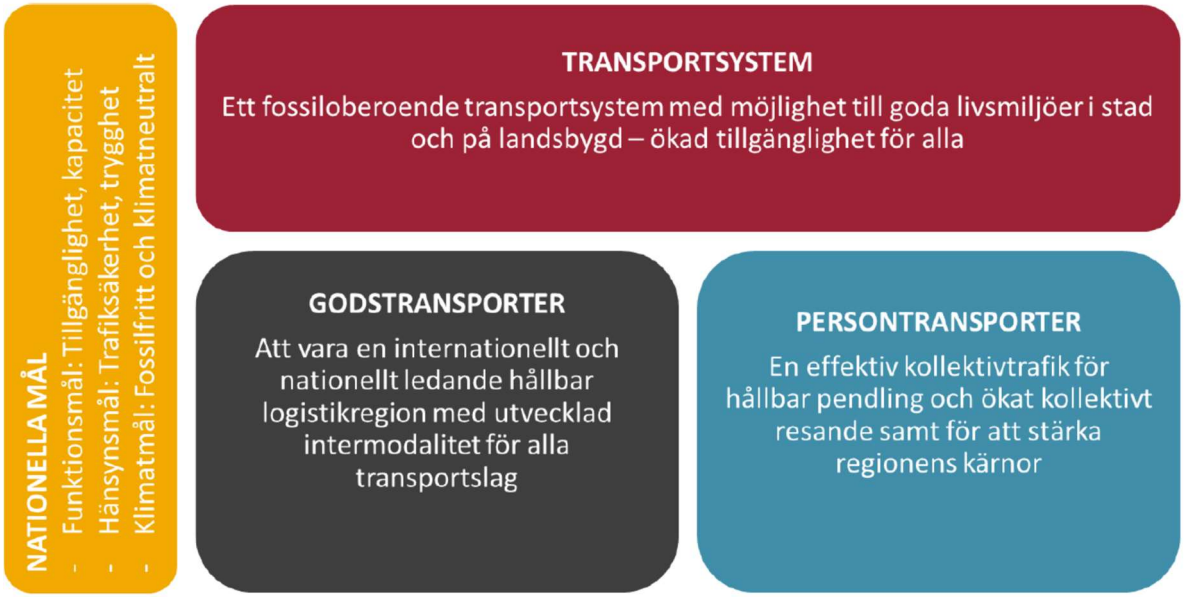
[5] Storslagen fjällmiljö inkluderas inte då det inte är aktuellt.
[6] http://klimat2030.se/om-klimat-2030/

- Regionalt trafikförsörjningsprogram
- Godstransportstrategin
- VG2020
- Målbild tåg 2035
- Strategi för ökad cykling

Dessa regionala måldokumenten tillsammans med de nationella målen (funktionsmålet, hänsynsmålet och klimatmålet) är utgångspunkten i arbetet för den regionala systemanalysen. I Regional systemanalys (2016a) identifieras de viktigaste funktionerna för transportsystemet i Västra Götaland för att kunna uppfylla både de regionala och de nationella målen.

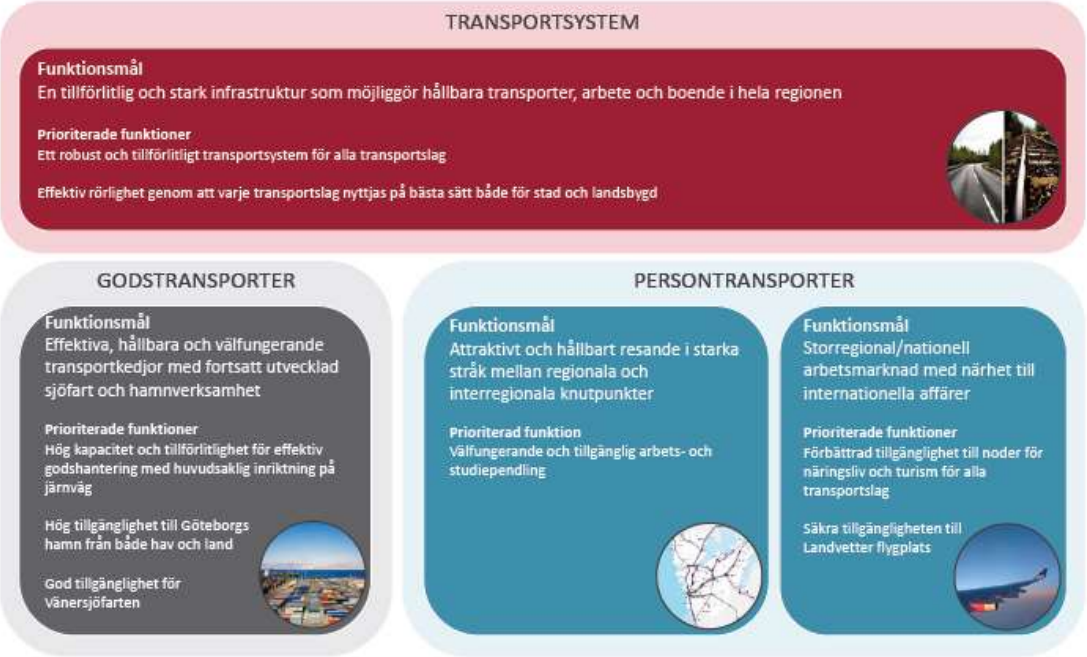
Sammanfattningsvis genomsyras de regionala målbilderna av satsningar på kollektivtrafik och cykel och en hög ambition när det gäller att skapa ett hållbart transportsystem. De regionala målen och styrdokumenten omfattar flera olika sektorsområden, exempelvis samhällsplanering, kollektivtrafikplanering (dess konkurrenskraft och egna utsläpp), logistik mm och transportplanering på statlig, regional och kommunal nivå.

Den regionala systemanalysen ”pekar ut de viktigaste funktionerna som regionens transportinfrastruktur bör tillhandahålla för att uppfylla de mål som finns på nationell och regional nivå” (se s. 12-15 i plandokumentet). Målhierarkin är otydligt beskriven och det finns många mål. De nationella transportpolitiska målen ligger i en figur parallellt med de regionala och kan på så vis ses som de nationella och regionala målen är likställda och har samma tyngd, se Figur 6 nedan. Det finns en risk både på nationell och regional nivå att det uppstår en målinflation och att det är svårt att se hur avvägningar mellan mål har gjorts.



Figur 6 Målhierarki i regional systemanalys. Källa: VGR 2016a.

Figur 7 nedan visar mål och prioriterade funktioner inom de tre prioriterade områdena.



Figur 7 Mål och prioriterade funktioner för Västra Götalandsregionen Källa: VGR 2016a.

Åtgärder och strategier

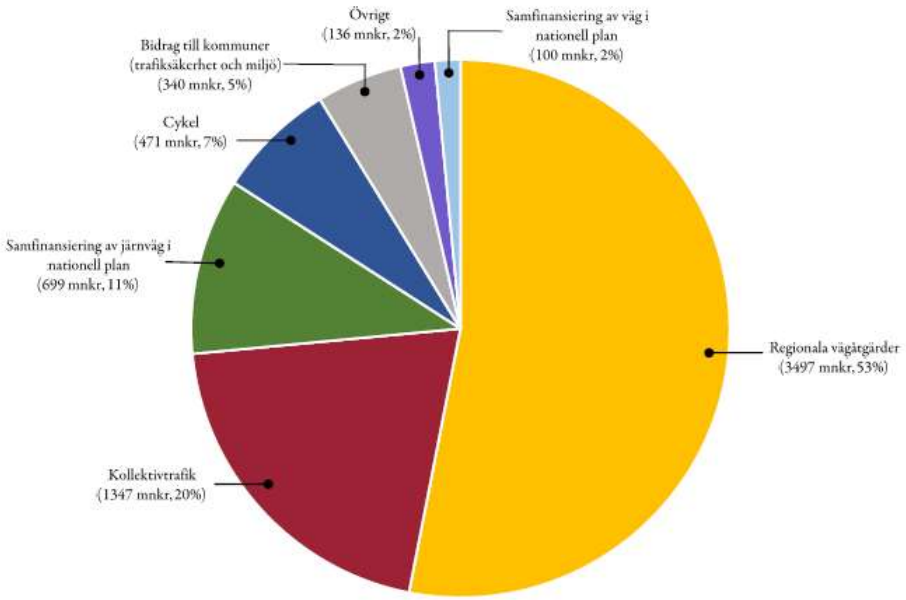
Hur ser kopplingen ut mellan de åtgärder som ingår i den regionala transportplanen och den regionala systemanalysen, regionala utvecklingsplanen och åtgärdsvalsstudien?

I den regionala planen beskrivs tydligt hur planen utgår från prioriteringarna i den regionala systemanalysen. Samtidigt måste det konstateras att den regionala planens ansvarsområde innebär att enbart en viss del av systemanalysen kan uppfyllas genom planen, vilket också konstateras i plandokumentet:

> *Den regionala planen behandlar en avgränsad del av transportsystemet som har utkristalliserats från den transportslagsövergripande regionala systemanalys som genomförts. (VGR, 2018a, s. 43)*

VGR använder det nya planeringssystemet på ett konsekvent sätt och har avsatt relativt mycket resurser på att utreda brister genom åtgärdsvalsstudier. Detta ger en ökad flexibilitet i genomförandet av planen gentemot tidigare planomgångar.

Målkonflikter och målavvägning



Figur 8 Fördelning mellan åtgärdsområden i miljoner kronor samt procent av den totala ramen 2018–2029. Källa: VGR 2018a.

Många mål ska uppfyllas i Västra Götalandsregionen. Den regionala planen har åtgärder som främjar målen i systemanalysen vad gäller tillgänglighet, sysselsättning och hållbarhet. Nio utpekade stråk förbättrar för arbetspendling och regionförstoring med både kollektivtrafik och bil. Näringslivets transporter förbättras och det är det mindre vägnätet som har prioriterats utifrån perspektivet att utveckla hela regionen.

I hållbarhetsbedömningen konstateras att planen leder i mycket positiv riktning mot ekonomisk hållbarhet, genom att merparten av de objekt som prioriteras anses vara lönsamma. Effekter för social hållbarhet är svårare att bedöma men mycket talar för att den går i positiv riktning, särskilt med tanke på satsningar på kollektivtrafik som ger alternativ till bilen och leder till ett mer jämställt transportsystem. I planens inriktning kan konstateras att ekonomisk- och social hållbarhet har varit enklare att tillgodose.

I miljökonsekvensbeskrivningen (VGR 2018b) redovisas tre olika alternativa inriktningar: planalternativet (fördelning av medel i figuren ovan), ett nollalternativ och ett klimatalternativ som innebär en mindre satsning på regionala vägobjekt och mer satsning på kollektivtrafik och cykel.

Miljökonsekvensbeskrivningen analyserar de tre alternativa inriktningarna avseende miljökvalitetsmålen: 1) klimat, hälsa och livskvalitet, 2) landskap och 3) resurser tillgängliga för människan.

Det valda planalternativet har en större satsning på vägobjekt än den alternativa inriktningen klimatalternativet, och därmed också en större klimatpåverkan vilket konstateras i MKB:n (VGR 2018b). Klimatmålet nås inte i det beslutade planalternativet utan istället ökar koldioxidutsläppen. Planalternativet har samma fördelning av medel som nollalternativet men med den skillnaden att färre objekt är låsta. Det ger en möjlighet att använda steg 1- och steg 2-åtgärder istället för att

bygga ny infrastruktur. På så sätt kan den negativa påverkan på klimatet minskas lite jämfört med nollalternativet. Det teoretiska klimatalternativet med mindre vägsatsningar och ökade satsningar på kollektivtrafik och cykel skulle leda till en minskning av koldioxid och en trend i rätt riktning. Klimatmålet hinner dock inte uppnås på utsatt tid ens med detta alternativ.

Varför den valda inriktningen har valts trots den större klimatpåverkan framgår inte av dokumentationen. I en kommentar till fördelningen mellan olika åtgärdsområden skrivs följande:

> *"Fördelningen mellan åtgärdsområdena grundar sig på de regionala och nationella politiska viljeinriktningarna som har varit rådande under tidigare planeringsperioder samt på senast tillkommande politiska dokument och inriktningar.*
>
> *Västra Götalandsregionens målsättning att utveckla transportsystemet i hållbar riktning markeras genom exempelvis fortsatt satsning på Cykel samt Samfinansiering av järnvägar i nationell plan samtidigt som Kollektivtrafik ligger kvar. Utöver satsningen på Cykel som görs inom den ekonomiska ramen för den regionala planen har Västra Götalandsregionen och kommunerna anslagit extra medel till cykelvägar." (VGR 2018b, s 20)*

Här fokuseras enbart på det som man satsar på, inte det som man inte satsar på. De tidigare planeringsperiodernas objekt ligger kvar i planen. Den höga andelen som satsas på vägåtgärder härrör från tidigare planeringsperioder. Inga nya objekt på väg har tillkommit, men inga vägobjekt har heller plockats bort.

Legitim och transparent beslutsprocess?

Vissa förutsättningar sätts av regeringens planeringsdirektiv och de transportpolitiska målen. En annan förutsättning är systemanalysen som togs fram för regionen 2016 (VGR 2016a). Där lyfts de viktigaste funktionerna för transportinfrastrukturen i Västra Götalandsregionen.

Planeringen har gått från att identifiera konkreta åtgärder till att istället identifiera brister och behov. De bestäms senare efter åtgärdsvalsstudier. Vägledande i val av åtgärder inom respektive åtgärdsområde är en samlad effektbedömning, samhällsekonomisk kalkyl och fyrstegsprincipen.

I Västra Götalandsregionen är det regionfullmäktige som tar beslut om planen. Regionstyrelsen som ligger under fullmäktige har delegerat ansvaret att ta fram en plan till Beredningen för hållbar utveckling (BHU). I den beredningen med operativt ansvar sitter regionala politiker, men även kommunalförbunden från de fyra delregionerna. Kommunförbunden står för dialog med kommunerna och förankring och lyfter kommunernas intresse till BHU. Beredningen har ett starkt mandat. Tjänstemannaorganisationen som servar beredningen leds av VGR. Där ingår avdelningen för kollektivtrafik och infrastruktur men även miljöavdelningen. De 49 kommunerna i VGR representeras av de fyra kommunalförbunden. Vidare deltar Trafikverket, Västtrafik och Länsstyrelsen. VGR har bjudit in dessa parter till informationsmöte tillsammans med intresseorganisationer och representanter från näringslivet och även remitterat förslaget och miljökonsekvensbeskrivningen. Allmänheten har kunnat lämna synpunkter på handlingen under utställningstiden.

Förutsättningar för att ta fram en regional plan styrs i Västra Götalandsregionen av politiken. Det är en komplex struktur både för politiken och på tjänstemannasidan. Politiken ska ta hänsyn till önskemål från alla fyra delregionerna som har olika förutsättningar och önskemål. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) med kommunerna runt Göteborg har flest invånare och behöver lösa trängselproblematik. Övriga tre kommunalförbund har mer landsbygd där tillgänglighet och snabbare/bättre vägförbindelser är det som främst önskas.

VGR jobbar med Trafikverkets nya planeringsmodell. De fyra kommunalförbund får nominera fyra brister vardera till regionen. Bristerna som kvalar in ska kopplas till funktionerna som finns i systemanalysen. Varje år är tanken att det ska genomföras fyra ÅVS:er under fyraårsperioden innan det är dags för revidering igen. Tidigare när den första 12-årsplanen togs fram i VGR så fylldes hela planen med objekt. De objekten lever fortfarande kvar i planen men nu ska det alltså ske på ett annat sätt.

Sammanfattningsvis är processen transparent men det är inte riktigt tydligt på vilket sätt som beslutsprocessen har påverkat planens innehåll.

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

Intervjuer med fyra tjänstepersoner från de organisationer som deltar i arbetet med den regionala planen (Västra Götalandsregionen, två kommunalförbund och Trafikverket) har valts ut för analys.

Processen och miljömålen

Propp och direktiv styr förutsättningarna

Miljömålen och de transportpolitiska målen upplever alla intervjupersonerna är kända i stort av både tjänstepersoner och politiker inom respektive organisation. Flera intervjupersoner påtalar att styrningen är obetydlig och att det finns ett glapp från de nationella miljömålen till propp och direktiv för den regionala planen. Det saknas i uppdraget för regional plan att se till klimat- och miljömål.

> *Sen är också politiken styrd av att det finns en förordning som reglerar vad som ska ingå i den regionala planen, och där står ingenting egentligen om miljöhänsyn eller klimatfrågor eller … nej. Utan där är listat liksom vad de ska redovisa i sin plan. (IP1, Trafikverket Region Väst)*

> *Traditionellt, kan jag säga, när jag går tillbaka och tittar på den nationella styrningen så kan jag inte påstå att jag kan se att de nationella miljömålen återspeglar sig i direktiv och propp till transportinfran, det kan jag inte säga. (IP1, kommunalförbund)*

> *Jag tror att man … Det beror lite på vilket transportpolitiskt mål som också är satt från nationell nivå, för alltså om inte transportpolitiska målen är mycket starkt kopplat till fossiloberoendet, eller fossilfriheten, så blir det heller ingen stark styrning åt det hållet. (IP1, kommunalförbund)*

> *För vårt uppdrag är att bygga transportinfrastruktur, inget annat. Det är det uppdraget vi har från regeringen, det är viktigt att komma ihåg. Vi kan*

faktiskt inte nyttja alla våra pengar för att bygga cykel för vi löser inte näringslivets transportbehov, exempelvis, vi löser inte kollektivtrafikens behov. Så att utifrån de uppdrag vi har som beskrivs i vår förordning som kommer från näringsdepartementet, så har vi det här som bas för att kunna sålla in i det, för att kunna stärka de funktionerna som är viktiga. (IP1, VGR)

För att på ena sidan så har vi näringsdepartementet som säger "ert uppdrag är att bygga infrastruktur, oavsett". Det kan vara till kollektivtrafiken men det är fortfarande asfalt. Ja. Och på andra sidan så har vi miljöbalken och de delarna i det som är ganska restriktiva mot bebyggelse. Och näringsdepartementet och miljödepartementet pratar inte med varandra. Det här har uppmärksammats i åratal, men det är olika inriktningar som ska tas om hand i en plan där faktiskt inte alla pengar är låsta till objekt. (IP1, VGR)

Senaste omgången kom dock en förändring som upplevdes positivt.

Och den här gången så kom det för första gången att man ville se infrastrukturens betydelse för de sex mest angelägna utmaningarna. Och det var bostadsbyggande, det var fossilfritt värdfärdsland, det var inkluderande samhälle, teknikutveckling och digitalisering, näringslivsutveckling och sen är det en som jag alltid glömmer av. (…) Nu finns det en koppling till hur ska den här investeringen nyttiggöras för övriga samhällssektorer. Så det tycker jag, det känns bra. (IP1, kommunalförbund)

Vad som enligt en intervjuperson skulle behövas:

Ja, egentligen skulle man behöva ha … Nu blir jag så där torr, juristaktig. Man skulle behöva ha en ändring i länsplaneförordningen, att det är liksom … det är ett uppdrag till. Att man måste se på klimateffekterna i den region man planerar för. (IP1, Trafikverket Region Väst)

Men klimat- och miljömål är inte det enda som är viktigt, det finns även annat som styr infrastrukturplaneringen. Det finns fler regionala mål som intrafrukturen ska svara mot.

Men det är viktigt också att se helheten, för det är inte bara miljön som styr transportinfrastruktur, det finns andra värden som är minst lika viktiga. (….) Ja, exempelvis de … Ja, alltså hur näringslivet … hur vi ska utveckla oss här, hur arbetskraften ska kunna flöda i vår region för att uppnå den kunskapsnivån vi vill ha. Hur varor ska kunna ta sig fram i tid. Så att det finns många intressenter av transport och infrastruktur. Arbetspendling, studiependling. (IP1, VGR)

Även den sociala dimensionen är viktig i sammanhanget, den är kanske till och med viktigare än miljön.

Sen har vi den sociala dimensionen som också knackar på hela tiden, som är minst så viktig. Att vi bygger infrastruktur som underlättar för exempelvis att två områden som kanske bara är en väg som särskiljer dem men har olika ekonomiska status, hur bygger vi ihop dem med transportinfrastruktur? Hur underlättar vi resandet för alla typer av människor, alla typer av plånböcker?

Så den sociala dimensionen är minst lika viktig om inte ens till och med viktigare än miljödimensioner. (IP1, VGR)

De transportpolitiska målen finns alltid med i arbetet, också i arbetet med ÅVS:er.

Tandlösa mål på regional nivå

Regionens alla mål som har med transportinfrastruktur att göra har samlats i ett dokument som fungerar som regionens inriktningsbeslut.

Vi gör en sån koll men vi har ett filter också där vi har samlat ihop alla de politiska målsättningarna vi har, för vi har rätt många dokument både högt och lågt, och sett vilka är det som påverkar transportinfrastruktur. Och utifrån de så har vi faktiskt tagit fram ett inriktningsunderlag, kallar vi det, och där samlar vi egentligen vår politiks vilja framåt, "Så här önskar vi att transportinfrastrukturen ska utvecklas, det ska ha dem här ... De ska uppfylla de här funktionerna, det är där vi ska jobba." (IP1, VGR)

VGR har massor med strategidokument men fler intervjupersoner upplever att de saknar en tydlig regional riktning och en vilja åt något håll. Det blir en politisk kompromiss som är för tandlös.

Ja. Det finns massor med strategidokument inom VGR, men om man ser till det handfasta stöd vi skulle behöva ha för att förstå vart VGR vill, så tycker jag inte att de funkar för det. De funkar nog i en politisk församling och man ... det är kompromisser och alla har kunnat enas om vissa skrivningar och så där, men det är lite för tandlöst för att vara användbart till vardags. (IP1, Trafikverket Region Väst)

Alla Västra Götalands strategidokument ska med och intervjupersonerna upplever att det saknas , tydlighet i vad som prioriteras i regional plan.

Det finns någon liten skrivning i början på regional plan, där man säger att det finns tillgänglighetsmål och det finns hänsynsmål och båda ska beaktas. (...) Så det är en helsida med alla strategidokument, så här. Och så säger man "allt ska beaktas". Ja. Och sen så är man liksom färdig med det. Och sen sätter vi igång och gör en plan. Ja. (IP1, Trafikverket Region Väst)

Det finns olika åsikter hos de intervjuade om miljömålen hänger med och påverkar inriktning i den regionala planen. MKB:n visade på negativa konsekvenser och över hälften av planen består är vägåtgärder.

Jag tycker inte de hänger med och jag ... Jag tycker verkligen ... Nu är det så här min personliga åsikt, det är att jag tycker att när regional plan, regional infrastrukturplan, togs fram nu och man tog fram en MKB till det där man konstaterar att de här investeringarna kommer inte ens hålla oss på en nollnivå, den kommer öka belastningen, klimatbelastningen. Och för mig är det helt obegripligt faktiskt, det är helt obegripligt hur man kan ha som största nationella utmaning och VGR:s egna måldokument där man sätter

fanan väldigt högt när det gäller klimat 2030, och sen samtidigt processar man fram en regional plan där 53 % är vägåtgärder. Alltså det är … För mig är det inte … (IP1, kommunalförbund)

Nej. Ja, alltså jag vet ju vad … Jag vet ju att den regionala planen bygger ju till stora delar på det som har planerats tidigare planeringsomgångar. Och man ser ju inte jättemycket i den regionala planen att man tar de här kliven då mot klimatomställning och transportsystemets omställning till ökad hållbarhet. Så att målen finns ju där och är omnämnda. Men själva planen och det som landar ner i konkreta åtgärder, det går inte hela vägen åt det som det skulle behöva göra för fossiloberoende 2030 till exempel. (IP2, kommunalförbund)

Inga nya vägobjekt har kommit med i planen de två senaste planomgångarna, vilket är ett argument för att planen tar miljömålen i större beaktande än tidigare. Svårigheter nämns att göra en MKB på en plan där medel är kopplade till potter där det inte på förhand går att säga riktigt vilken klimat- och miljöpåverkan planen kommer att få. Tre av de fyra intervjuade anser dock att klimat- och miljömålen tas för lite i beaktande. Bilen som norm är stark i Västra Götalandsregionen. Det finns också en teknikoptimism som man tror ska lösa frågan om fossiloberoende.

Sen verkar vi ju i ett område som är billand. Och jag brukar ta som exempel då … Nu har jag jobbat eller bott ett antal år i (stad A) och där är det ju lite så att som vit medelålders man så åker man inte buss. Man kan möjligen åka buss om man pendlar mellan (stad A) och (stad B) eller (stad A) och (stad C) för jobbet då. Men går man ut och ställer sig och väntar på bussen … Om jag skulle göra det och någon av föräldrarna till mina barn kör förbi busshållplatsen så skulle tanken hos dem antagligen vara "jaha, har inte han något körkort? Han kanske har blivit av med det." Eller något sånt. Det är en sån, bilen är en sån norm i stora delar av vårt område, både med … Det är egentligen i Göteborgsregionen som helhet då större än i andra delar av vårt land, tror jag. (IP2, kommunalförbund)

Som bottnar delvis i kommunala önskemål om snabbare och bredare väginfrastruktur för att tillgodose de lokala och mellankommunala behoven. Så att den där omställningen till ett hållbart transportsystem går inte, går liksom inte riktigt i den riktningen. Utan man tror nog, eller det blir. Jag tror man lägger alldeles för stor andel av det som ska lösa måluppfyllelsen på teknikutveckling då, att man ska köra med gas- och elfordon i framtiden. (IP2, kommunalförbund)

Att vända en oceanångare

Flera intervjupersoner beskriver processen som att vända en oceanångare. Det är långa ledtider med en regional plan. Bilnormen är stark och mobilitet handlar fortfarande mest om bättre och snabbare framkomlighet på väg i Västra Götalandsregionen. Förändringarna kommer gradvis. Det tar tid att vända oceanångaren. En radikal kursändring behövs men är svår att få till.

Ja, alltså det är väl så att ska vi nå de målen om fossiloberoende som finns till 2030 så måste vi göra en radikal kursändring. Det är väl den krassa sanningen som jag tror att vi … Vi är en del tjänstemän som tycker och tänker så. Men vi sitter ju i en oceanångare som är jättesvår att vända eller ändra riktning på. Som bottnar delvis i kommunala önskemål om snabbare och bredare väginfrastruktur för att tillgodose de lokala och mellankommunala behoven. Så att den där omställningen till ett hållbart transportsystem går inte, går liksom inte riktigt i den riktningen. (IP2, kommunalförbund)

Ja, det är ju den här oceanångaren som är jättesvår att vända. Det hänger liksom inte ihop hela vägen ut i den kommunala besluts… alltså från de kommunala beslutsprocesserna eller näringslivsprocesserna då i kommunerna, på regional och till regional och nationell nivå. Det hänger inte ihop inom infrastruktur. Det är fortfarande så att det efterfrågas vägar, snabbare vägar, utbyggnad av vägnätet, bättre vägar. Det är det som är liksom normen för mobiliteten. (IP2, kommunalförbund)

Ja, hon jämförde den här processen med den här typen av planer som en långsam oceanångare, det går inte att vända tvärt. Det går liksom [gör beskrivande ljud] och så tänker man "men vad fasiken, det händer ingenting, det händer ingenting". Men det händer hela tiden, det bara att eftersom från det att du beställer, du har en tanke om en åtgärd, tills det den blir byggd så är det en väldigt lång process. Och då är det väldigt viktigt att innan den till och med hamnar i planen att du har utrett så att miljöbitarna finns på plats då. Det går inte att komma efteråt. (IP1, VGR)

Det pågår ändå ett paradigmskifte, vad är det för typ av planering vi vill ha, vad är det för samhälle vi vill skapa? Och det är väl där, som den där som vi pratade i går, prognosstyrda och viljestyrda, börjar närma sig lite varandra (IP1, VGR)

Gamla objekt ligger kvar i planen. Oceanångaren vänder men tvära kast är svårt. Inte ett enda nytt namngivet objekt har kommit in på väg på två planeringsperioder.

Ja, 53. I första planen tror jag att den var hela vägen upp. Kollektivtrafiken var så här liten, cykel och allt det andra fanns inte ens. Så det var ett vägbyggar… Så det har hänt väldigt mycket och det har man en tendens att glömma. Man tror att politiken har kvalat in det här, men det beror ju på att det finns så många objekt som är i rullning. Så de kan du inte stoppa, det kostar för mycket och vi har inga andra som ska komma in och så dåliga är de inte. Men med an… Jag har pratat med väldigt många journalister under den här processen som är intresserade "men varför slänger ni inte ut saker och ting?" Ungefär som de här brädspel som du stoppar in vad du vill. Då kommer du att rubba all tillit och allt förtroende som vi har byggt upp. Och faller den så faller nog planen, och faller planen så vill nog regeringen ha tillbaka sina pengar, gissar jag. (IP1, VGR)

Tydlig styrning behövs

En radikal kursändringen och att göra så som den alternativa MKB:n föreslår avvisas av en intervjuperson för att den inte skulle gå att genomföra på kort sikt. Det saknas både mark och byggkapacitet till så mycket tåg- och kollektivtrafiksatsningar och resecentrum som skulle behövas.

Mycket handlar om att tydlig politiska styrningen saknas i riktning mot miljömålen. Kommunerna tänker bil och tillgänglighet/framkomlighet och tror att de måste erbjuda bra bilmöjligheter och parkering. Det är också svårt att få genomslag för miljömålen när ekonomin går på högvarv. Det behövs politiska beslut på alla nivåer. Det behövs också en diskussion kring tillgänglighet och vad det innebär.

> *Nej, men alltså det är tröga och svåra, eller ja, det är processer som inte ändrar sig i ett läge när de flesta har det bra, industrin går på högvarv, folk har jobb och pengar. Det är alldeles för billigt att ha en egen privatbil och att köra den. (IP2, kommunalförbund)*

> *Det finns en tröghet och en rädsla att ställa om ifrån kommunerna. För man lever i den här tron att vi måste ha, erbjuda parkeringar för att folk ska kunna ta sig in till tätorten och handla och göra sina ärenden. (…) Det handlar om en omställning av hela samhällsstrukturen till … I ett, med ett annat tänk kring mobilitet, som behöver åstadkommas. Men nu, det här är ju liksom visioner då som på något sätt. (IP2, kommunalförbund)*

> *Ja, alltså du skulle behöva ganska radikala beslut som egentligen är kommunala beslut. Alltså börja med att det ska vara betydligare dyrare att äga och inneha en privatbil. Det ska vara betydligt dyrare att parkera den både vid sin arbetsplats och i tätorter och städer. Kanske även köpcentrum. Det skulle vara en kraftig utbyggnad av kollektivtrafiken. Det skulle vara en satsning på samhällsutveckling i tätortskärnorna som innebar bilfrihet. Men också en möjlighet att kunna använda alternativa färdmedel, alltså elcyklar, låne-elcyklar till exempel, för att kunna ta sig runt och en helt annan samhällsplanering. Det skulle krävas en utbyggnad av järnvägen i de starka stråken. (…)En omställning av fordonsparken. Ökad satsning på delningsekonomi kopplat till mobilitet. (...) Mycket förändringar på individnivå när det gäller planering av sin mobilitet och sin familjs mobilitet. (IP2, kommunalförbund)*

> *Ja … Det man skulle önska sig var någon slags diskussion eller funderingar kring vad det här med tillgänglighet innebär. Måste det alltid innebära en fysisk förflyttning. (IP1, Trafikverket Region Väst)*

Det behövs tydlighet och styrning både nationellt och regionalt för att styra i rätt riktning för fossiloberoende.

> *Så att det som behövs är väl en tydlighet och en styrning på nationell nivå, och även på regional nivå. Det var väl den miljökonsekvensbeskrivning som gjordes av innevarande, eller den nuvarande regionala planen, den pekar väl på en väldigt liten andel av de transportpolitiska målen som skulle uppfyllas*

på grund av den planen då. Och den nationella planen hade man väl lite större andel då men fortfarande en alldeles för liten andel för att nå de mål som fanns då, fossiloberoende 2030. (IP2, kommunalförbund)

Avvägning och prioritering

Målkonflikt – regional utveckling och världens bästa region på klimatmål

Det är svårt att göra avvägningar när det inte finns en tydlig bild av hur regionen vill utveckla sin infrastruktur. Avvägningar kring regional utveckling som likställs med tillgänglighet kontra klimat- och miljömål är inte gjord. Istället beskriver en intervjuperson det som att politikerna väljer att se klimat- och miljöfrågor och infrastruktur som två separata processer.

Jag vet att Västra Götalandsregionen bedriver ett väldigt starkt och framåtriktat arbete när det gäller klimatmål, till exempel. Men vi kan inte se det sen i infrastruktursatsningarna. Och det beror på att politiken väljer att göra så, att de ... lite grann har de sett det som två separata kärl. (IP1, Trafikverket Region Väst)

”The big picture” saknas för mesta möjliga klimateffekt

Med fyra kommunalförbund blir det politiska kompromisser istället för ett helhetsgrepp kring vad som kan få mesta möjliga klimat- och miljöeffekt i regionen totalt. Det går visserligen i rätt riktning men helheten och ”the big picture” saknas.

Och det är de här avvägningarna som man behöver göra, men då måste man ha den här, the big picture. Har man inte den och har man inte kopplat ihop samhällsplaneringen med investerings... Alltså infrabehovet så blir det ... Då blir det lite hitta ... Alltså det blir lite rita, gissa, spring av det. (IP1, kommunalförbund)

Kommunalförbunden bestämmer. Den regionala nyttan hade kanske blivit större om man valt att satsa på ett annat sätt.

De är väldigt lyhörda mot sina fyra kommunalförbund och säger faktiskt att det är kommunalförbunden som bestämmer. Och där kan vi ibland känna att det kanske ... alltså om man ser till regional utveckling totalt i Västra Götaland, så kanske det inte är rätt att lägga pengar på vissa stråk, och sen avstå från andra. Den regionala nyttan hade kanske kunnat bli större om man hade valt att satsa på ett annat sätt. (IP1, Trafikverket Region Väst)

Intervjupersonen beskriver vidare att det vore bra med en regional prioritering som i Skåne, där man tagit ett politiskt beslut att man prioriterar gång-, cykel- och kollektivtrafik framför resande i egen bil, men ser att det skulle vara svårt att enas om det i VGR där kommunalförbunden i de olika delregionerna antagligen skulle tycka olika.

Behoven ser olika ut i de fyra delregionerna, med trängselproblematik i GR-området (Göteborg med omnejd) medan de andra delregionerna har omfattande landsbygd. Det är en politisk process och det blir viktigt att alla upplever att de får något. Förutom det som redan nämnts, beror det enligt intervjupersonen på den

interna processen i VGR och hur mål viktas samt hur finansieringen av olika åtgärder är utformad.

> *Alltså inflytandet som de stora … Som kommunalförbunden har. Alla kommunalförbunden har lika stor representation, men GR har 55 % av invånarna. Så det är klart att det är en del i det och det … Jag säger inte att man inte ska göra landsbygdssatsningar, absolut inte. Men om man börjar titta på att se hur medlen fördelar sig, så skulle betydligt fler … Alltså det skulle vara ett mycket starkare fokus på klimatreducerande investeringar än på andra. Och sen hänger det också ihop med i de här … Med viss res… Alltså det finns naturligtvis nyanser i det här. Men överlag, om vi säger så, så är vägåtgärder 100 % finansierade medan övriga åtgärder inom kollektivtrafik, till exempel, är hälften finansierade. Så att då måste det in en kommunal medfinans… Kommunal eller regional medfinansiering. (IP1, kommunalförbund)*

Istället skulle flera intervjupersoner önska ett nytt sätt att jobba och prioritera åtgärder. Att det togs ett helhetsperspektiv för att identifiera vad som skulle ge störst effekt på klimatfrågan i regionen. Det helhetsperspektivet upplever intervjupersonerna saknas idag.

Idag finns ingen regional fysisk planering i VGR. Ett sätt att hantera en övergripande mellankommunal planering är att VGR skulle kunna ha samma roll som Skåne och Stockholms län.

> *De (syftar på ett av kommunalförbunden) har ju dessutom varit planmonopol, men det försvinner ju nu. Så de har ju yttrat sig över kommunernas detaljplaner. Men det försvinner från årsskiftet. Och där finns väl en idé om att Västra Götalandsregionen skulle kunna ta den rollen. För Skåne och Stockholms län har de rollerna i sina regioner. Men Västra Götalandsregionen har inte den kompetensen just nu. Så att på lite sikt kanske. Men det är ju också en viktig del kring det här med mellankommunal och övergripande regional planering. (IP2, kommunalförbund)*

Målkonflikt – centrum och periferi

En återkommande målkonflikt är stad och landsbygd, centrum kontra periferi:

> *Jag tänker en målkonflikt som vi alltid drabbas av, men det beror på storleken på vår region, det är väl att vi har starka noder och knutpunkter. Vi har Göteborg som en motor och sen så har vi en väldigt stor landsbygd och de är beroende av varandra. De ska serva varandra, de ska hjälpa varandra, men de är också … de kan också vara hinder för varandra. Den tycker jag är väl egentligen oavsett fråga, om man jobbar i den här regionen, så behöver man hantera den för att skapa någon slags balans och någon slags känsla för rättvisa. (IP1, VGR)*

Ett sätt för politiken att ta hänsyn till regionen som helhet och beakta skillnader mellan stad och landsbygd är att ge varje kommunalförbund (delregion) lika många brister. Ett annat är att skapa delar i planen som inte har funnits tidigare. Det gäller till exempel potten för

mindre vägnät. Det är ett sätt att skapa åtgärder inom området väg som går snabbare att åtgärda (rör sig om mindre pengar) och är ett sätt att tillgodose önskemål från framförallt kommunalförbunden utanför Göteborgsregionen.

Tillgänglighet/framkomlighet prioriteras

GR och de tre övriga kommunalförbunden prioriterar olika saker. De tre landsbygdskommunalförbunden prioriterar framkomlighet och då är det väg som gäller. GR prioriterar järnväg och kollektivtrafik.

Intervjupersonerna har olika syn på vad som prioriteras i planen. Tre av de fyra intervjuade anser att tillgänglighet/framkomlighet är det som i slutändan prioriteras i den regionala planen. Miljömålet menar den fjärde kan ses som beaktat eftersom kollektivtrafiken var det som hade prio nummer ett i den senaste revideringsprocessen. Alla kollektivtrafikvägar byggs dock på åtgärdsområdet väg.

Samverkan

God samverkan mellan alla parter

Samverkan mellan parterna som ingår i planeringsarbetet beskrivs genomgående som god i intervjuerna.

> *Vi har, peppar, peppar, fantastiskt bra relation till vår Trafikverksregion. . De är verkligen våra nära medarbetare. Vi driver det här tillsammans. Frågar du andra regioner så får du kanske inte samma svar. Oftast så ser man Trafikverket som en motpart istället för en medpart. Jag menar vi tycker inte likadant om allting, vi har våra konflikter och duster också, men vi har ändå en gemensam ambition och vilja att göra det bättre. Så att samtalsklimatet är väldigt bra. Men det har både tjänstemannasidan och den politiska sidan jobbat mycket för. Vi träffar vår ledning på … politiska ledning (här menas VGR) träffar ledningen på Trafikverket Väst på möten som egentligen är bara samtalsmöten, inga beslut eller så. (…)Vi har till och med någon slags överenskommelse vilka roller vi har. (IP1, VGR)*

Samma intervjuperson upplever att det fungerar bra att få ihop 49 kommuner med olika behov, storstadsområdesproblematik och glesbygdsproblematik. Processen upplevs som transparent och öppen och som att de jobbar för att skapa tillit.

> *Det som fungerar bra för oss har varit hur den politiska organisationen ser ut, för trots att det finns ganska många motsättningar och vi har en stor region med både stad och landsbygd och allt vad det nu är, olika behov … ganska spretig region faktiskt med väldigt mycket landsbygd, så är det … Vad ska jag säga, det är helt unikt och fantastiskt att man kan träffas i samma politiska arena och föra öppna diskussioner kring de här frågorna, för att i slutändan enas, "Jo, men det här är viktigast för oss allihopa." Sen är inte det här ett rättvist system för vi har inte oändligt med resurser, så är det. Så jag tycker att just den aktörskedjan som vi har byggt upp funkar väl, även om det är svårt och tungt och det är många som är inblandade. Det andra som funkar bra är just att det är väldigt transparent och öppet, vi har jobbat väldigt, väldigt länge med att bygga det här förtroendet och tilliten till*

kommunalförbunden och till politiken och det är den som vi står ... Utan den så kommer det ingenvart, så det är nog mest den. (IP1, VGR)

Det är både en fördel och en nackdel att gå via kommunalförbunden. Fördelen är att kommunerna lyfter sig en nivå. Nackdelen med arbetssättet att gå via kommunalförbunden är att kommunerna kommer långt bort när de inte för en dialog direkt med VGR.

Processen bygger på tillit, förtroende och politiska överenskommelser. Det gör till exempel att det är svårt att ta bort objekt i planen.

För den här typen av plan och process, som är också ganska starkt politiskt kopplad, det är inte så att du kan slänga ut och stoppa in saker eftersom det här bygger på förtroende och tillit att vi har faktiskt gemensamt kommit överens om. (IP1, VGR)

Elefanten i rummet

Tjänstepersonen företräder sin organisation oavsett vad de kommer fram till, även om man på tjänstemannanivå kan vara överens om att planen inte leder dit den ska med avseende på klimatet. Elefanten i rummet nämns inte, eller går inte vidare till politiken i alla fall.

Ja, alltså ... Där hamnar man ju, eller jag hamnar ju i en den rollen att jag ska ju företräda det kommunerna är överens om. Och är man överens om att det vi vill ha är väginvesteringar så är det mitt jobb att framföra det. Och tar regionen emot det då kan vi prata som tjänstemän emellan oss på regionen och konstatera att det här är ju inte i enlighet med den stora omställningen av transportinfrastrukturen som behövs. Men det är det här som kommer in nu i regional plan för nästa planperiod. (IP2, kommunalförbund)

Verktyg och processer för bättre målöverföring

ÅVS:er

Det nya i VGR:s modell är att kommunalförbunden föreslår fyra brister vardera som ska koppla till funktioner i systemanalysen. Varje år ska sedan fyra ÅVS:er genomföras utifrån de identifierade bristerna. Det är första gången som åtgärdsvalsstudier väljs utifrån brister.

... i kommande val så kommer vi att ha klimatbiten med oss innan vi överhuvudtaget kvalar in åtgärder. Som jag sa, i det tidiga skedet, redan i åtgärdsvalsstudier där ska vi kunna styra. (IP1, VGR)

Uppföljning av klimat- och miljöeffekter

Det finns svårigheter med en MKB eftersom allt inte är objekt i planen utan mycket är kopplat till potter som kommuner kan söka. Västra Götalandsregionen arbetar därför på att ta fram ett verktyg för värdering och uppföljning av klimat- och miljöeffekter för den regionala planen. Det är något som saknas idag och som skulle kunna vara ett underlag till politiken inför beslut. Arbetsgruppen leds av miljöavdelningen på VGR och arbetsgruppen består av samma parter som ingår på tjänstemannasidan för regional plan.

> *Och vi är lite experimentverkstad just nu, för vi har sagt att det finns ingen modell, det finns ingen metod hur man gör det på den här typen av planer. (…) Där vi ska försöka hitta på en modell och ett verktyg för att följa upp de här sakerna som vi har sagt att vi ska följa upp på miljö och det, för det finns ingen metod för det. (IP1, VGR)*

Verktyg kan bli till hjälp, men det beror på hur de används och vad politiken vill ha för svar menar en intervjuperson. De är inte eniga i arbetsgruppen ännu hur de ska användas.

Gedigna underlag

Sverigeförhandlingen har bland annat inneburit att regionen/kommunalförbunden har kunnat ta fram underlag som direkt kopplar till en utmaning (bostadsbyggande). Det anger en intervjuperson (IP1, kommunalförbund) som positivt.

Från transportplan till objekt

E20/Rv 40 Tvärförbindelse

Förtroende som skapas är viktigt, men det gör också att regionen får leva länge med beslut tagna för många år sen. De har hittills inte tagit bort ett enda namngivet objekt, däremot har de ändrat inriktning på objektet tvärförbindelsen i Partille. Tvärförbindelsen E20/Rv 40 har varit med i planen i många år. Nya förutsättningar i kommunernas planering, nya måldokument för den regionala planen och nya ekonomiska förutsättningar har dock gjort att tvärförbindelsen har ändrat riktning. I det nya förslaget går den mer i riktning med miljömålen.

Åtgärden innebär en utbyggnad av väg 535 för att skapa en bättre tvärförbindelse mellan riksväg 40 (Härryda) och riksväg 40 (Partille). Syftet med åtgärden är att öka framkomligheten för fordonstrafiken under rusningstrafik, skapa bättre förutsättningar för kollektiva resor samt skapa ett mer sammanhängande gång- och cykelnät. Åtgärden syftar också till att öka trafiksäkerheten samt att minska barriäreffekterna för djurlivet.

Två cirkulationsplatser byggs om med dubbla körfält. Norr om Tingsvägen byggs Landvettervägen om till 2+2-väg där ett körfält i vardera riktningen reserveras för busstrafik. Åtgärden inkluderar även nya busshållplatser, nya gång och cykelvägar, korsningsåtgärder samt viltpassager. Åtgärden är kostnadsberäknad till 200 miljoner kronor. Byggstart är planerad under perioden 2022–2025. (E20/Rv40, Tvärförbindelse, vva 074, 2017)

Det har inte varit en lätt process att ändra inriktning, och det finns flera olika skäl till beslutet. Miljö och hållbart resande har varit argument för att kunna ändra i planen även om det inte var den enda anledningen.

> *Jag ska inte säga att det ligger liksom plötslig hänsynstagande till miljömål inom den omsvängningen, för det är att göra det alldeles för enkelt liksom. Utan det var ett antal olika faktorer som liksom möttes i en viss punkt och det ledde till att utvecklingen drog åt ett annat håll, kan man säga. (IP1, Trafikverket Region Väst)*

Nya styrande dokument har tillkommit för regionen, som klimatstrategin, och regionen har hunnit bli kollektivtrafikmyndighet. Men Partille kommun har också börjat ta fram en ny översiktsplan med nya tankar hur kommunen ska utvecklas med kollektivtrafik, gång och cykel och stadsgata och stadsnära bebyggelse. Detta i kombination med att det framtagna förslaget (etapp ett i Tvärförbindelsen ska vara motorvägsstandard) går på tvären mot Partille kommuns nya inriktning, nya dokument för regionen och att förslaget blir dyrt och bara löser en av tre etapper gjorde att tjänstepersoner på VGR:s initierade ett omtag och ändrad inriktning för objektet. Sträckan är mycket olycksdrabbad så trafiksäkerhet och en önskan om viltpassage var andra anledningar till att göra något åt vägsträckan. Men ett omtag och nytt uppdrag till Trafikverket att utreda en annan lösning gjorde initialt Partille kommunens politiker oroliga att det inte skulle bli någon lösning alls på sträckan. Det nya uppdraget till Trafikverket innebar en lösning på befintlig sträckning och säkra kollektivtrafikframkomlighet, något som inte fanns med i det ursprungliga uppdraget till Trafikverket. Omtaget visar att det går att ändra inriktning på beslutade objekt.

Den största utmaningen är de långa ledtiderna i infrastrukturplanering. Mycket hinner hända under tiden. Det kan vara svårt att vända en process som redan startat inom infrastruktur. Det är så mycket som koordineras och investeras i både politiskt förtroende och ekonomiska investeringar.

> *För där är det … För den processen var igångsatt så långt innan och där har kommunen planerat. Kommunen har gått in och sagt att det här är det … Man har identifierat det, man har lagt politiska värderingar och politisk prestige i det också naturligtvis. Men man har också lagt sina investeringsplaner som att den ska komma. Då är det inte så himla lätt att säga "äsch då, vi ångrar oss, vi tar bort den". Det är … Då tappar man förtroendet helt och hållet. Sen kanske man skulle ha gjort en annan bedömning om man hade startat det i dag, men så är det med alla de här processerna. (IP1, kommunalförbund)*

Även när man gör ett omtag skulle den större bilden och kopplingen till miljömålen behöva vara starkare.

> *Ja, alltså om man nu ska se det så som det är just nu, att det … För nu blir det ingen två plus två-väg, så öppnar man upp för mycket mer … Alltså för kollektivtrafik, man öppnar också upp för den här cykelbanan som kommer att bli bra och den kommer gå på tvärsen mellan Härryda och Partille, så att det tror jag säkert. Men det är klart, skulle man ställa en sådan investering i relation till den akuta klimatfrågan, så kanske det hade varit bättre att bygga ett busskörfält på någon av de stora trafiklederna, då kanske E6:an skulle ha en ordentlig … Då kanske vi skulle ha en metrobuss på … längs Söderleden. Det hade kanske totalt sett blivit en bättre investering. Och det är de här avvägningarna som man behöver göra, men då måste man ha den här, the big picture. (IP1, kommunalförbund)*

Sammanfattande analys

Det kan konstateras att den regionala systemanalysen, som planen bygger på, grundar sig på en rad miljömål från de regionala måldokumenten. VGR har en hög

ambition och ett tydligt ställningstagande om att arbeta för hållbara transporter. Däremot finns inte alla nationella miljömål med i de regionala dokumenten utan inkluderas istället i systemanalysen via de transportpolitiska målen. Det är dock inte tydligt i planen hur miljömålen har påverkat prioriteringarna. Varför har man exempelvis valt att fortsätta satsa på regionala vägåtgärder när MKB:n visar att dessa inte leder i riktning mot miljömålen?

Vissa nationella miljömål finns med i planen men det finns inte uttalat att just klimat- och miljömålen ska vara styrande utan ”alla” mål ska beaktas. När alla mål ska beaktas blir det otydligt i vilken riktning regionen vill utveckla sin infrastruktur framöver. Det beror delvis på att direktiven inte tydligt poängterar att klimat- och miljömål ska prioriteras i de regionala planerna. Det finns i grunden en svårighet att den regionala planen har ett så begränsat mandat och påverkar en så liten del av de prioriteringar som finns i den regionala systemanalysen.

Västra Götalandsregionen är stor. De 49 kommunerna är representerade av de fyra kommunalförbunden som sinsemellan har olika befolkningsmängd, befolkningstäthet och behov. Varje kommunalförbund får lyfta lika många brister. Helhetsanalysen vad som skulle ge mest nytta mot miljömålen totalt i regionen görs inte. Den politiska balansgången går före en tydlig riktning mot miljömålen. VGR arbetar aktivt med klimat 2030 men politiskt får det inte ett genomslag inom infrastrukturen. Det upplevs av en intervjuperson som att politiken väljer att se klimat och infrastruktur som två separata kärl. Gamla objekt ligger kvar i planen och är svåra att ta bort. Ändringar går att genomföra men det är en svår process för alla inblandade där förtroende sätts på spel i en regional process som bygger på politiska överenskommelser. Den kommunala planeringsprocessen hakar i den regionala och ändringar av beslut kan få långtgående konsekvenser.

Det behövs på nationell nivå ändrade direktiv och föreskrifter till regionerna i deras uppdrag för regional plan så att miljöfrågorna tydligare beaktas.

Referenser

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2015), *Regionala miljömål för Västra Götaland*, Rapport: 2015:50.

VGR (utan årtal), *Klimatstrategi för Västra Götaland*

VGR (2005), *Vision Västra Götaland- Det goda livet,* antogs i regionfullmäktige den 5 april 2005.

VGR (2012), *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västra Götalandsregionen*, Kollektivtrafiksekretariatet.

VGR (2013a), *Västra Götaland 2020 - strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland 2014–2020 (RUP).*

VGR (2013b), *Målbild tåg 2035 - utveckling av tågtrafiken i Västra Götaland*, Antagen av regionfullmäktige i juni 2013.

VGR (2016a), *Regional Systemanalys för transportinfrastrukturen i Västra Götaland.*

VGR (2016b), *Godstransportstrategi för Västra Götaland*, Koncernstab regional utveckling.

VGR (2016c), *Strategi för ökad cykling i Västra Götaland. En del av regional plan för transportinfrastruktur*, Serie nr 2015:23, Projektnr: 14164.

VGR (2017), *E20/Rv40, Tvärförbindelse, vva 074*, Trafikverket, samlad effektbedömning, Objektnummer: vva074, Ärendenummer: TRV 2017/117972 ersätter TRV 2013/83277.

VGR (2018a), *Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029*, Koncernkontoret regional utveckling.

VGR (2018b), *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2018–2029.*

Bilaga 8: Fallstudie Region Stockholm

Regional transportplan

I Stockholmsregionen finns det många aktörer med ansvar för infrastruktur och bebyggelseplanering samt miljömål. Trafikverket har en egen regional organisation, länsstyrelsen samordnar mellan olika statliga myndigheter och fastställer den regionala infrastrukturplanen, vägleder kommuner på en rad områden samt granskar förslag till detaljplaner i förhållande till en rad lagstiftningar. Kommunförbundet Storsthlm (tidigare Kommunförbundet i Stockholms län) har också en central roll för samordning av både tjänstepersoner och politiker inom bland annat regional utveckling.

De statliga myndigheterna samverkar vidare med Region Stockholm, fram till december 2018 SLL, Stockholms läns landsting. Regionen har ansvar för kollektivtrafik och arbetar också med frågor kring regional planering, tillväxt, bostäder, arbetsmarknad och miljöfrågor. Regionen har bland annat fastställt RUFS 2050, regional utvecklingsplan för Stockholm (SLL 2018), i samråd med kommunerna, statliga myndigheter, företag, akademi och intresseorganisationer. Till grund för RUFS finns bland annat en klimatfärdplan och en regional strukturanalys. Länsstyrelsen fastställde 2018 en infrastrukturplan, i samråd med landstinget/regionen och kommunerna, med utgångspunkt från den nationella infrastrukturplanen. Båda dessa planer beskrivs nedan.

Operationalisering av nationella miljömål i den regionala infrastrukturplanen

Starkt fokus i RUFS ligger på bostäder och tillväxt. Befolkningen väntas växa från 2,3 till 3,4 miljoner mellan 2019 och 2050. RUFS 2050 är ett politiskt förankrat program som omfattar riktlinjer för samhällsplanering i länet under 2018–2026, bland annat med utgångspunkt från de nationella miljömålen och de transportpolitiska hänsynsmålen. Sex strategier förespråkas:

1. Öka uthållig kapacitet och kvalitet inom utbildningen, transporterna och bostadssektorn
2. Utveckla idéer och förnyelseförmåga
3. Säkra värden för framtida behov
4. Utveckla en flerkärnig och tät region
5. Stärk sammanhållningen
6. Frigör livschanser

RUFS anger den rumsliga strukturen för den regionala fysiska planeringen, såsom grön- och blåstråk, var bebyggelse bör förläggas utifrån kollektivtrafikförsörjning och miljöbedömningar. RUFS anger vilka nationella miljömål som prioriterats för länet, i samråd med andra aktörer (SLL 2018, sidan 52):

> Inom ramen för den regionala miljömålsdialogen har sex av de 16 nationella miljömålen som ska nås till år 2020 valts ut för prioriterade insatser i länet: Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Frisk luft, Ingen övergödning, God bebyggd miljö samt Ett rikt växt-och djurliv. Allt eftersom planering, åtgärder och uppföljning löper på inom de prioriterade miljömålsområdena ska fler miljömål ingå i dialogen.

Region Stockholm har också fastställt en klimatfärdplan med åtgärder som har målsättning om netto-noll-utsläpp av CO_2 till 2045 (SLL 2018, sidan 5). Färdplanen har status som ett planeringsunderlag enligt plan- och bygglagen 7 kap

5 §. Det innebär att kommunerna och statliga myndigheter ska använda sig av underlaget i sin planering.

Flera av de åtgärder som omnämns kan regionens aktörer själva fatta beslut om inom vissa ramar: miljözoner, kollektivtrafik, parkeringspolitik och mobilitetstjänster, liksom offentlig upphandling av godstransporter. Andra åtgärder som trängselskatt, effektivare och renare fordon och utfasning av fossila drivmedel ligger dock bortom deras beslutsmandat.

Den regionala infrastrukturplanen utgår från den nationella infrastrukturplanen och ska därför följa de transportpolitiska målen. Länsstyrelsen har fram till 2018 fastställt länsinfrastrukturplanen. Från 2019 har den uppgiften tagits över av Region Stockholm. Den senaste infrastrukturplanen omfattar åren 2018–2029. Eftersom länsstyrelsen, till skillnad mot regionerna, saknar politisk styrning har landshövdingen organiserat en process för politisk förankring med landstinget och kommunerna. Infrastrukturplanen utvecklar de miljöpolitiska dimensionerna:

> Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa […] Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att uppnå uppsatta mål. Särskilt målet om begränsad klimatpåverkan lyfts fram (Länsstyrelsen Stockholm 2018, s 8).

> Transportsektorns direkta miljöpåverkan rör i första hand områden som hälsa, säkerhet, klimat och landskap. För planeringen av den statliga infrastrukturen är det relevant att analysera påverkan på mark, vatten och den bebyggda miljön, samt hur effektivare transporter kan bidra till att minska utsläppen (Länsstyrelsen Stockholm 2018, s 34).

Länsstyrelsen gav Trivector i uppdrag att konsekvensbedöma ett stort antal objekt som varit aktuella inför slutlig prioritering i länsplanen. Länsstyrelsen redovisar samtliga åtgärder för länsplanen samt separat för de trängselskattefinansierade åtgärderna på en aggregerad och generaliserad nivå för olika typer av åtgärder och hur dessa bidrar till att nå olika mål (Länsstyrelsen Stockholm 2018, s 33).

Tabell 5: *Miljöbedömning av förslaget till Länsplan.*
Blått = bidrar positivt
Rött = bidrar negativt
Grått = bidrar neutralt eller går ej att uppskatta

	Statliga spår	Statliga vägar	Medfinans regional kollektivtrafik spår	Medfinans regional kollektivtrafik vägar	Regionala cykelbanor	Ej namngivna brå åtgärdsområden 2026–2029	Åtgärdspaket: Cykel	Åtgärdspaket: Enskilda vägar	Åtgärdspaket: Kollektivtrafik	Åtgärdspaket: Miljö	Åtgärdspaket: Trafiksäkerhet	Regionala vägar finansierade med trängselskatt
Procent av planens ekonomiska ram	2,7	14,7	34,3	8,7	2,8	20,6	5,6	0,6	4,7	0,6	4,7	100
Förbättrad tillgänglighet medborgare												
Förbättrad tillgänglighet näringsliv												
Begränsad klimatpåverkan												
God hälsa												
Trafiksäkerhet												
God luft- och vattenkvalitet												
Landskap												
Jämställdhet												

Figur 9 Miljöbedömning av förslag till åtgärder i länsplanen. Källa: Länsstyrelsen Stockholm

De olika åtgärdstyperna är statliga spår (positiv riktning) respektive vägar (negativ riktning), statlig medfinansiering till regional kollektivtrafik på spår respektive väg (positiv), regionala cykelstråk (både positiv och negativ), ej namnsatta brister samt respektive åtgärdsområde (Trivector 2017, s 5).

Både RUFS och den senaste infrastrukturplanen är antagen efter beslut om COP21 (Parisavtalet 2015 om begränsad klimatpåverkan) och Agenda 2030 och omfattar avgörande år för deras förverkligande.

Åtgärder och strategier

Trafikverket, regionen och kommuner samarbetar i ett framkomlighetsarbete. År 2012 tog regionens aktörer fram ett gemensamt dokument, Regional inriktning för transportsystemets utveckling i Stockholms län, med syfte att utgöra grund för länsplan och nationell plan. Under 2016 tillades åtgärder för trimning, samhällsnytta och relevans. Under 2018 fastställde Trafikverket ett framkomlighetsprogram. Så här beskrivs problemet och motiven (Trafikverket 2018b):

> Utvecklingen av transportsystemet ska bidra till att två huvudsakliga nationella mål ska uppnås funktionsmålet och hänsynsmålet:
>
> • Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods.
>
> • Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa.
>
> I dagsläget är avståndet mellan tillstånd och mål i flera avseenden stort. Tillgängligheten har allvarliga brister i storstadsmiljön, inte minst i form av störningar både för spår- och vägtrafik, och gapet mellan pågående utveckling och vad som anses krävas för att nå klimatmålen är betydande.

Det är alltså både framkomlighetsproblem och klimatproblem som motiverar framkomlighetsprogrammet. Programmet fastslår att det finns en stor undertryckt efterfrågan på vägtrafik i de centrala delarna av regionen och under högtrafik. Att tillfredsställa denna efterfrågan skapar samhällsnytta. Trängseln bidrar till att dämpa efterfrågan, vilket kan vara både positivt och negativt (Trafikverket 2018b, s 26):

> Ett visst ändrat beteende kan vara önskvärt ur samhällets perspektiv, trängseln har en positiv styreffekt, men det finns också undertryckt efterfrågan som både är negativ för den enskilde och för samhället. Genom att genomföra åtgärder som väl utformade trängselskatter, regleringar, mer effektiv användning, förbättrad störningshantering eller infrastrukturutbyggnader kan de negativa effekterna av trängseln minskas.

Framkomlighetsprogrammet syftar därmed till att undvika dessa negativa effekter. Intressant nog skriver Trafikverket också att: ”Vägtrafikens storlek bör vara ett medvetet val”. Trafikverket närmar sig därmed ett målstyrt perspektiv (Trafikverket 2018b, s 26):

> Det är därför viktigt att regionala planeringsorgan och kommuner medvetet avväger och långsiktigt beslutar om vad som är en rimlig nivå på den regionala vägtrafikens storlek, med hänsyn till såväl positiva som negativa effekter. En sådan avvägning ger stöd inför beslut om åtgärder som vägutbyggnader, trafikreglering och hur alternativa färdmedel ska utvecklas. En annan viktig fråga att ta ställning till är vad vägtrafiken ska användas till när utrymmet är begränsat, dvs. grunden för hur en reglering av den tillgängliga kapaciteten ska ske.

Citatet ger en öppning för att prioritera olika former av trafik vid vägens användande, en mer styrande princip än tidigare (Trafikverket 2018b, s 4):

1. Prioritera kollektivtrafikens framkomlighet
2. Prioritera nyttotrafikens framkomlighet
3. Prioritera effektiva transporter i samhällsbyggandet
4. Styra och fördela för en effektiv användning av vägkapaciteten
5. Styra till rätt hastighet
6. Anpassa och utforma vägsystemets länkar för god funktion
7. Prioritera framkomligheten på det primära vägnätet
8. Värna framkomligheten när regionen utvecklas
9. Samverka för att förebygga och begränsa planerade och i förväg kända störningar
10. Förebygga och hantera oplanerade störningar snabbt

Nyttotrafiken (godstrafik, hantverkare, kollektivtrafik, etc.) prioriteras vid användning av existerande infrastruktur. Det ska åstadkommas genom ÅVS:er, fortsatt utveckling av trängselskatt, trafikledning, påfartsregleringar, ITS, samverkan och utvecklade planeringsunderlag. För den samlade regionala utvecklingen innebär det (Trafikverket 2018b, s 26):

> Viktiga samverkande delar i utvecklingen av ett mer hållbart transportsystem är:
>
> • En fortsatt utbyggnad av en kapacitetsstark och attraktiv kollektivtrafik som gör det möjligt att öka andelen resor med kollektivtrafik.
>
> • En tätare stad som underlättar resor med kollektivtrafik och gång- och cykeltrafik.
>
> • En mer effektiv vägtrafik och energieffektiva fordon.
>
> • Användning av styrmedel som påverkar transportsystemet – allt ifrån drivmedel och fordon till transportefterfrågan och en effektiv användning av infrastrukturen.

Länsstyrelsen antog samma år en planeringsinriktning med liknande inriktning (Länsstyrelsen Stockholm 2018). Länsplanen för infrastruktur omfattar också ett åtgärdsområde för miljö som syftar till att stötta kommunalt arbete med förbättrade livsmiljöer för länets invånare. För den typen av åtgärder i samband med infrastrukturbyggande kan staten bidra med medfinansiering. Följande åtgärder prioriteras (Länsstyrelsen Stockholm 2018, sidan 30):

• Åtgärder för att förbättra vattenkvalitet

• Landskapsåtgärder

• Bulleråtgärder

Målkonflikter och målavvägning

Länsstyrelsen skriver att: ”Åtgärderna från förhandlingarna [Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen, m.m.] minskar möjligheten till fri hantering av länets övriga behov och önskemål av åtgärder att finansieras inom länsplanen.” (Länsstyrelsen Stockholm 2018, s 10). Förtätningar skapar också målkonflikter mellan att öka kollektivtrafikåkandet och de problem med buller och dålig luft som uppstår med bostäder nära existerande vägar.

Legitim och transparent beslutsprocess?

Processen är komplex med många aktörer inblandade. Legitimiteten i länsstyrelsens arbete har underlättats av den frivilliga politiska förankringen. Processen är inte helt transparent eftersom flera aktörer inte deltar i den formella processen (såsom byggbolag) och eftersom flera processer (som de statliga förhandlingarna) sker parallellt och fristående från den normala planeringsprocessen. Det riskerar att försvåra samordning och uppföljning och leda till att projekten blir dyrare än planerat (Länsstyrelsen Stockholm 2018, s 10):

> Inom ordinarie plansystem kommer länsplanen 2018–2029 därmed att hantera och styras av resultatet från tre statliga förhandlingar. Dessa är konstruerade på olika vis med olika uppföljningssystem. I vissa fall har planeringsmognaden i objekten inte varit fullt klarlagd, vilket lett till omfattande kostnadsökningar. Framförhandlade lösningar och kostnadsbilder, utan underbyggda kalkyler, medför sannolikt automatiskt fördyringar då de lagstyrda planläggningsprocesserna inte genomförs på det sätt de är avsedda.

Detta sätt att planera riskerar också att minska legitimiteten och den demokratiska förankringen.

Från transportplan till objekt

Viktiga utgångspunkter i länsplanearbetet har, förutom den nationella infrastrukturplaneringen och fyrstegsprincipen, varit de statliga förhandlingarna, närmast Sverigeförhandlingen som bland annat resulterat i beslut om nya tunnelbanesträckningar. Vidare har länsstyrelsen haft dialog med den statliga samordnaren (landstingsrådet Johan Edstav) för *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande*. Detta har lett till överenskommelser med Haninge kommun om en större exploatering vid pendeltågsstationen Hemfosa längs Nynäsbanan (10–12 000 invånare) och förhandlar om exploatering vid ytterligare en pendeltågsstation (Segersäng) i Nynäshamns kommun. Tidigare förhandlingar har bland annat resulterat i Förbifart Stockholm som kommer att byggas fram till 2026. Länsstyrelsen konstaterar därmed att (Länsstyrelsen Stockholm, 2018, sidan 8):

> En stor del av länsplanens ekonomiska utrymme är låst från tidigare statliga politiska förhandlingar och kostnadsökningar för dessa objekt, en prioritering som det råder stor politisk samstämmighet kring i länet. Det ekonomiska handlingsutrymmet för val av nya åtgärder för Länsstyrelsen har därmed varit mycket begränsat. Den samlade effektbedömningen har varit en parameter för val av åtgärder för det fria handlingsutrymmet.

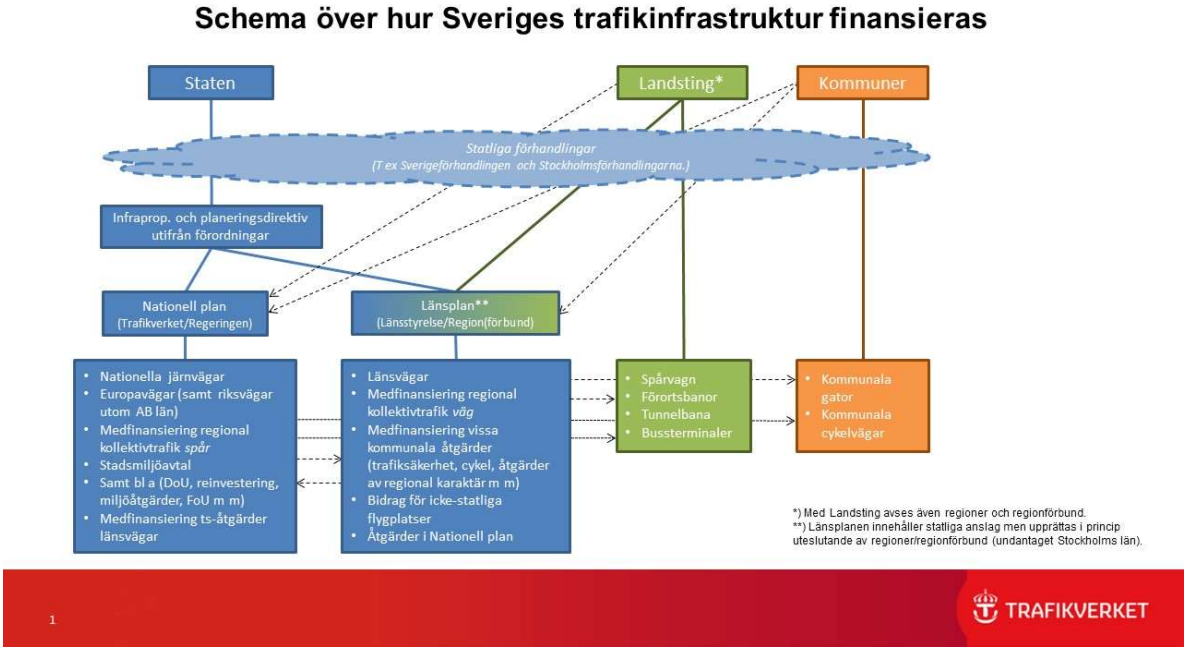
Två andra namngivna objekt rymdes: stombussar och trafikplatser vid väg 222 (Värmdövägen) vid Nacka centrum. Utöver detta finns det åtgärdspotter för bland annat cykelvägar.

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

För denna fallstudie har fem tjänstepersoner intervjuats: Landstinget kring arbetet med RUFS respektive stadsmiljöavtal, Trafikverket kring strategisk planering och prioriterad användning av existerande infrastruktur, länsstyrelsen kring länsplanen respektive samordning av regional planering. Intervjuerna genomfördes under perioden december 2018 till mars 2019.

Processen och miljömålen

Enligt Trafikverket och länsstyrelsen drivs den regionala planeringen i huvudsak av befolkningsutvecklingen och de krav på bostäder samt trängsel i trafiken som uppstår på grund av ökad efterfrågan. Det är bostadsbyggandet och de statliga förhandlingarna som utgör utgångspunkten för den regionala infrastrukturplaneringen.



Figur 10 Roller och finansieringsansvar av trafikinfrastrukturen. Notera förhandlingsmolnet som breder ut sig mellan aktörerna. Bilden saknar byggherrar och lobbyorganisationer.

Detta lyfts fram som försvårande av intervjupersonerna. Särskilt tydligt syns detta i de statliga förhandlingarna:

> *Syftet med förhandlingarna har ju inte varit att bygga bra infrastruktur. Syftet med förhandlingarna har varit att bygga bostäder. Och för att bygga bostäder så behöver man förbättra kollektivtrafiken. Och så börjar man så. (IP1, Trafikverket Stockholm)*

Förhandlingarna försvårar den regionala planeringen på flera sätt. Inte minst intecknar de nästan hela det ekonomiska utrymmet vilket ”bakbinder” den regionala planupprättaren. De försvårar också länsstyrelsens uppdrag för överföringen av miljömålen.

> *Det här är så att vi försöker få en röd tråd i hela planeringen, regionplan, översikts, detaljplan, så vi försöker […] När vi yttrar oss i en detaljplan, då tittar vi vad vi har sagt om deras översiktsplan, dels om den är förenlig med översiktsplan och dels om den är förenlig med vårt granskningsyttrande, och när vi tittar på den där så kollar vi vad vi har sagt där… (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)*

De statliga förhandlingarna beskrivs som en parallell process till den regionala planeringen, men med lägre krav på helhetsperspektiv och miljöbedömning.

Intervjupersonen citerar uppdraget för regeringens utredare för *Uppdrag att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande* (Edstav):

> *"Utredaren ska erbjuda en arena för dialog mellan berörda parter, stödja kommuner i planering av bostadsexploateringar, underlätta för kommuner att arbeta med innovation för hållbar stadsutveckling." I princip är det samma sak som vi gör. (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)*

Förhandlingarna bakbinder planeringsprocessen också för att de har givits ett utökad mandat jämfört med den regionala planeringen.

> *Och grejen är att de då har fått ett utökat mandat gentemot planupprättaren, både Trafikverket och länsplaner, genom att de får föreslå lagändringar om kommunal medfinansiering och så där. Och de får använda trängselskatten och föreslå utökningar… (IP1, Trafikverket Stockholm)*

Förhandlingarna sker som parallella processer med liten hänsyn till och medverkan från den regionala planeringen och med bristande underlag. Exempel ges från den statliga utredaren Edstav som överenskommit med Haninge kommun om en större exploatering vid pendeltågsstationen Hemfosa i södra Stockholm. Exploateringen går stick i stäv med planeringsunderlaget i RUFS som utifrån en studie identifierat de områden i länet som lämpat sig bäst för exploatering.

> *Och bostäder långt ut, och enligt alla våra modeller så innebär det ett ökat vägtrafikarbete, att bygga långt […] Även i fall vi bygger med järnväg, även i fall 30 %, 40 % av boende väljer att järnvägspendla, så de flesta andra resor man gör kommer vara med bil. Allt på fritiden, man ska handla, blir med bil, och så vidare (IP2, Trafikverket Stockholm)*

Hemfosa ligger långt från både regionkärnan och från regionala stadskärnor.

> *Då har ju han hittat en pendeltågstation man kan utveckla i Hemfosa i Haninge. Och det finns en pendeltågstation där och inga byggnader. Så det är liksom […] Det kan vara lämpligt. Och då pratar man om en stad som ska vara tio-tolv tusen personer. Men när man pratar med bostadexperterna på Länsstyrelsen och Regionplanekontoret så, det slår ju helt undan den bostadsmarknad Haninge håller på att bygga upp i Vega, som är en stor Vegastad med stor pendeltågstation, Haninge centrum och dessutom kommer alla de här människorna, de kommer inte bo [hen menade nog jobba] i det här Hemfosa utan de kommer liksom pendla in mot stan. (IP1, Trafikverket Stockholm)*

En av de intervjuade menar att förhandlingarna kan leda till avtal som inte håller för miljöprövning.

> *För när vi tycker till så tar vi ansvar för hela miljöfrågan, vi tar ansvar för de nationella målen, vi tar ansvar för miljökvalitetsmålen men i Sverigeförhandlingen till exempel så är fokus bostäder, infrastruktur. Alltså, när regeringens förhandlingsman går ut på en åker och säger "Ja, men här är det tomt, här kan vi bygga bostäder." Så är fortfarande fokus infrastruktur,*

bostäder, men lagkravet säger att marken ska användas till det som den är bäst lämpad för, med hänsyn till alla miljömålen bland annat, med hänsyn till en massa andra nationella mål och med hänsyn till att vi också har prövningsgrund att det ska vara... Det ska vara säkert, det ska vara hälsosamt, det får inte strida mot strandskydd och riksintresse och allt det där, så vi tar ett helhetsgrepp på frågan. Den här Sverigeförhandlingen sker ju utanför lagens ramar, det blir ett civilrättsligt avtal och de har inte ens ett krav på sig att följa något annat, det finns inga såna sanktioner för dem. Så att det finns en risk att man tar fram avtal som inte går att efterleva när det väl kommer till miljöbalksprövning eller PBL-perspektivet. (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)

Förhandlingarna kan snabbt lösa problem och kan också vara ett sätt att lösa problem som ingen aktör ensam kan råda över. Dock kan de få oväntade konsekvenser. En intervjuperson pekar på systemberoenden och att ingen enskild aktör äger hela klimatfrågan:

De äger inte frågan, för det kan handla om [...] Väldigt mycket handlar om bebyggelseplanering. Alltså, det är samhällsplanering för att åstadkomma mindre resande eller effektivare resor med resmönster och Trafikverket kan inte göra det själva. (IP1, Länsstyrelsen Stockholm).

Trafikverket har ansvar för att minska klimatpåverkan från transporter men har inte alla verktygen. Just därför lyfter intervjupersonerna fram att förhandlingar kan vara bra för att få till nödvändiga åtgärder:

De här förhandlingsprocesserna också, det är någon slags avspegling också kring att våra planeringsverktyg inte riktigt svarar mot politikens behov [...] att kunna leverera mer konkreta resultat till väljarna och att det händer någonting. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Dessutom kan förhandlingar förena olika aktörer med olika mandat kring politikområden som är beroende av varandra, säger Trafikverket.

Men samtidigt finns det också ett behov att man faktiskt behöver titta tillsammans på [...] Alltså, infrastrukturplaneringen kan inte ses isolerad som den gör när man tar fram en länsplan, en nationell plan på något sätt. Jag tänker att man... det finns behov av att samlat förhandla om och diskutera bebyggelseutveckling, infrastrukturplanering och styrmedel och andra åtgärder också, för all del, som man gör i stadsmiljöavtalen då när vi pratar om att... (IP2, Trafikverket Stockholm)

Problemet med den hierarkiska planeringen är inte bara att politikområden med starka inbördes beroenden behandlas separat – när ett förslag till åtgärd föreslås blir den första frågan vem som ska betala, säger företrädare för regionen.

Ja, men just Trafikverket driver en åtgärdsvalsstudie och så sitter då kommunerna och andra aktörer med i det där arbetet men något sätt så finns det väl alltid i bakhuvudet föreställningen om... men liksom, vem är det i

slutändan som ska betala någonting då? Någonstans måste det påverka ändå vilka slutsatser som en sån process landar i. (IP1, SLL)

Med förhandlingar ges möjligheter att lösa upp sådana knutar. Regionens företrädare lyfter fram stadsmiljöavtalen som en bättre form än de större statliga förhandlingarna. Det ger också Trafikverket möjlighet att påverka områden som idag har stor påverkan på infrastrukturens användning men som verket saknar rådighet över. Därmed kan verket bidra till att uppnå miljömålen.

Vad får Trafikverket ut av det här då? Jo, men de får en himla massa motprestationer i form av byggande i lägen som ska vara attraktiva för att resa hållbart. Det är inte så dumt. De får också massa andra saker utbyggda som nya cykelvägar och lite andra saker, men även få parkeringspolicydokument eller genomförande av boendeparkering eller högre parkeringsavgifter eller hastighetsplaner för hastighet på vägar exempelvis då, som ligger i linje med rätt fart i staden. Det är ju någonting som de uppnår med de här pengarna. Och att åtgärderna verkligen genomförs. För om man inte genomför dem så får man ju inte liksom del av de pengarna som man har ansökt om då…Kan man bara förhandla om en fråga så är det svårare att nyttomaximera men lyfter man in fler parametrar, då kan det hända grejer. (IP2, SLL)

Förhandlingsplanering ger möjlighet till synergieffekter och samordning samt skapar incitament att fullfölja avtalen. För regionen ger det också möjlighet att få till medfinansiering som inte ryms inom den existerande länsplanen, bland annat till investeringar i förbättrad busstrafik. I Stockholm ägs järnvägsinfrastrukturen till stora delar av regionen och därför vill kommunerna gärna få till spårinvesteringar. Stadsmiljöavtalen ger också möjlighet till en mer flexibel planering, eftersom de kan planeras in på kortare sikt än länsplanen. Regionen arbetar för att integrera stadsmiljöavtalen (och även EU-finansiering) som en kompletterande finansiering till länsplanen för investeringar som ändå är planerade. Detta innebär att de genomgår samma rigorösa utredningsprocess som andra investeringar. Stadsmiljöavtalen underlättar också att få kommuner som är mindre ambitiösa vad gäller bostadsbyggande att fatta sådana beslut.

Det finns också andra möjligheter till förhandlingsplanering som intervjupersonerna lyft fram. Det gäller bland annat åtgärder för att öka framkomligheten i stomnätsplanen. Stombussarna har en snabbgående trafik med många resenärer och färre hållplatser som kompletterar den spårbundna trafiken och ordinarie bussar. Stomnätsplanen för Stockholm omfattar både trafik i innerstan (linjerna 1–6) och trafik i ytterområden, såsom trafik till och från Nacka/Värmdö och Tyresö/Haninge. Åtgärder i stomnätet har enligt genomförda ÅVS:er en väldigt hög nytta per investerad krona: 10–23, vilket är mycket mer än alla andra åtgärder i länsplanen. Investeringar i stomnätet går att åstadkomma på kort sikt och ger också snabb effekt.

En av de åtgärder som föreslagits handlar om att bygga påfartsramper i Gullmarsplan för trafiken mot Tyresö/Haninge och Nacka, vilket kommer att korta restiden med tio minuter. Kostnaden är 180 miljoner kr.

Stockholm är väghållare. Och problemet är att väldigt mycket av de här nyttorna hamnar inte Stockholm. Så då har du åtgärder för 180 miljoner, vilket är ganska mycket även för en kommun som Stockholm, för liksom att bygga två ramper. Och då kan man lägga till problematiken med att det inte är deras invånare som får nyttan. Utan de invånare som får nyttan då, de bor framför allt i Haninge och Tyresö och till viss del Nacka också. Och då kan man ställa sig frågan, varför ska Stockholm göra en ganska stor investering på 180 miljoner för att gynna invånare i andra kommuner. (IP2, SLL)

Detta löstes i förhandlingar inom Storsthlm (det regionala kommunförbundet). Egentligen får kommuner och regioner inte finansiera åtgärder bortom det egna området, men så sker ändå vid vissa investeringar som ger nyttor för de egna medborgarna. Som exempel så bidrog Södermanland och Östergötland till finansieringen av Citybanan i Stockholm för att förbättra tillgängligheten för regionaltåg till Stockholm. När den politiska viljan finns går det att lösa.

Miljömålens genomslag i planeringen

Flera intervjupersoner påpekar att miljöbedömningar kan ske på olika nivåer i planeringsarbetet. För infrastrukturplaneringen är det i den tidiga planeringsprocessen, på en övergripande nivå, som klimatmålet är lättast att påverka, i valet mellan olika åtgärder. Det kräver dock att miljömålen verkligen finns med från början och tillåts få genomslag i planeringen, hävdar en företrädare för länsstyrelsen:

De ska tillämpa fyrstegsprincipen och det är ganska bra att ha miljömålen med sig redan då så att man inte bara fokuserar på transportbehovet, men ibland så har man transportbehovet i fokus. Och man kan fundera på om till exempel Förbifart Stockholm, om det var så att man funderade över "Vi har ett transportbehov härifrån och härifrån, hur löser vi transportbehovet?" Eller så är det så här "Det är trångt på vägen, hur löser vi vägbehovet? Alltså, hur löser vi biltrafikantens behov?" Du får två helt olika lösningar på hur att bara lösa problemet, och det som är... Och jag tror att man frågade sig inte hur man ska lösa transportbehovet utan man frågade sig hur ska man lösa biltrafikens behov. Och då är det svårt att uppnå alla miljömål, då har du inte miljömålen i fokus på det sättet utan då blir det sekundärt och så ska du försöka lösa det i efterhand på något sätt, och då handlar det mer om "Var sätter vi de här luftutbytesstationerna någonstans för att den lokalt, på den här platsen, inte ska få för dålig luftkvalitet. Hur löser vi bullerproblematiken i tunnelmynningen, alltså att du får God bebyggd miljö just på den platsen?" (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)

Det är inte miljömålen som styr förslag till projekt och det får konsekvenser för på vilken nivå som miljöbedömningarna sker och med vilka konsekvenser. Om biltrafikens behov kommer i fokus kommer miljömålen att handla om anpassningar av anläggningen. Även de nya tunnelbanorna beslutades utan att ordentliga åtgärdsvalsstudier genomfördes, vilket försvårar genomtänkta beslut med god samhällsekonomi. Kanske hade det varit bättre ur ett samhällsekonomiskt

perspektiv att dra tunnelbanan andra vägar eller satsa på lättare spårtrafik eller bussar.

Intervjupersonerna lyfter vikten av att använda fyrstegsprincipen för att besluta om väl genomtänkta och kostnadseffektiva åtgärder. Men det kan få oanade konsekvenser:

> *Solna har ju länge ganska högljutt och argsint argumenterat för Huvudstaleden i tunnel som är en förlängning från Essingeleden och så bort mot Huvudsta och man ska kunna bygga mycket bostäder. Så gjordes det massa omtag och förstudier, men så gjordes det en rejäl åtgärdsvalsstudie för det här och visar på att den effekten man skulle få av den här Huvudstaleden i tunnel, nästan lika stor effekt skulle man få bara genom ändrad parkeringspolitik i Solna, som kommunen ansvarar för, till en bråkdel av pengarna…*
>
> *Kommunen är fullständigt ointresserad, fast det handlar om vad de sätter för parkeringsnivåer och vart man får parkera och så där… för det ska vara en Huvudstaled för det har man kört i 20 år. (IP1, Trafikverket Stockholm)*

Det räcker inte att Trafikverket använde fyrstegsprincipen. ÅVS kräver inte bara att tänka om från objektsfokus till fokus på det problem som ska lösas utan det innebär ofta ett skifte i ansvar mellan olika aktörer. Intervjupersonerna pekar på att en del kommuner börjat använda ÅVS:er, men att fokus ofta är lite snävt- Till exempel: ”Hur ska vi lösa anslutningen till den här statliga vägen?”.

Miljöbalken är inte anpassad för miljöbedömningar för strategiska planer, säger en annan företrädare för länsstyrelsen. Till exempel är det svårt att veta vad det relevanta nollalternativet ska vara:

> *I Naturvårdsverket så är nollalternativet att inga pengar på väg eller liksom, eller inte satsa några pengar alls nästan, på någonting. Och så är det ju liksom inte. Vi har ju de gamla planerna som succesivt betas av och vi har förhandlingar och annat. Och det är liksom nollalternativet. Det är liksom grunden. (IP1, Trafikverket Stockholm)*
>
> *Det är inte så att liksom kartan är noll, är vit, och sen så väljer vi det som liksom blir bäst ur, samhällsekonomisk bedömning är det som väger ihop miljö och ekonomi och trafiksäkerhet och pengar och allting. (IP1, Trafikverket Stockholm)*

Nya planer måste ta hänsyn till existerande trafik och planerad bebyggelse.

> *I länsplanen också har vi jobbat mycket i system. Att man kanske inte bara kan ha spridda åtgärder utan måste se system. Så 2014 vet jag vi hade liksom åtgärder, allt ifrån medfinansiering till slussen och så var det åtgärder på 222:an, Värmdöleden och Skurubron. Och sen någon kollektivtrafik längre ut och sen har vi en plats för bussar och så här. Så att vi liksom fick med hela stråket.*

Det är ju högst ovanligt och väldigt svårt att man liksom i en, lyfter bort något objekt från en plan som har varit en förutsättning för liksom fysisk planering. Det har hänt två gånger i Stockholm och i båda fallen så har vi haft dialog med kommunen innan och att de har förstått och vi har prioriterat något annat istället. Det är väl liksom den stora stötestenen. (IP1, Trafikverket Stockholm)

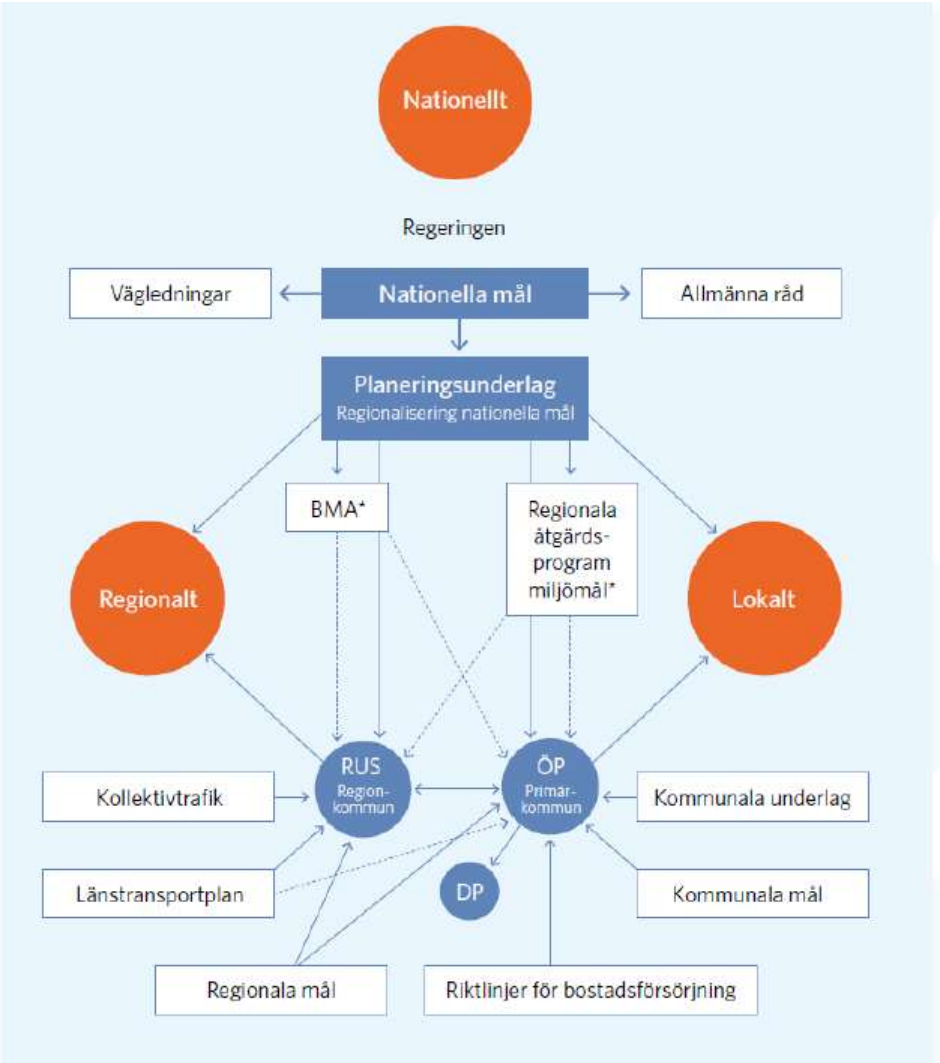
Utöver detta är det svårt att få genomslag för miljöbedömningar på ett tidigt stadium:

Det som jag kan tycka är problemet med de här miljöbedömningarna på den här nivån, det är att det blir så övergripande så det är svårt att få det att... Att det blir användbart liksom, det är det, den... Man kan fundera vad nyttan är med det, att göra miljöbedömning. Det är väldigt bra att man gör det, men det blir ändå svårt att... (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)

Olika miljömål hör hemma på olika planeringsnivåer.

På vilken nivå ska man få någon miljöbedömning så det blir ett bra beslutsunderlag... Man måste titta på de här miljömålen för att se "I vilken nivå kan vi lösa de här, och vilken nivå kan vi lösa de här?" Ibland är det... Ibland hör de hemma här och de blir olösliga på vissa delar här men de kan bli lösliga på det sättet att vi då bara ser lokalt. "Hur får vi en God bebyggd miljö eller hur får vi bra luftkvalité precis på den här lilla platsen?" (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)

Länsstyrelsens roll framgår av Figur 11**Fel! Hittar inte referenskälla.** nedan.



Figur 11 Samspelet mellan den nationella, regionala och lokala nivån i planeringsprocessen

Även Trafikverkets intervjupersoner berättar att miljömålen har större genomslagskraft vid senare skeden i planeringen: det handlar om viltpassager, vattenhantering och buller vid byggande av vägar och järnvägar. Dessa investeringar beskrivs som gedigna med stöd i expertis, lagstiftning och vägledningar för miljöbedömningar och de ingår i de samlade effektbedömningarna. De granskas och godkänds enligt MKB-processen. De blir dock väldigt kostsamma på grund av de anpassningar som måste göras i en tätbebyggd region med många intressen. Till exempel kan man behöva bygga tunnlar eller kostsamma bullerskydd, viltpassager, m.m. Denna kostnadseffekt bidrar också till att tränga ut andra projekt från infrastrukturplanen.

En av intervjupersonerna beskriver förutsättningarna för en bra målöverföring som ett system som är beroende av både kompetens och politisk vilja för att kunna genomföras.

> *Trots att vi har ett väldigt strukturerat system, vi har en röd tråd, vi har ett lagverk som vår verktygslåda, så bygger det jättemycket på erfarenheter och kompetens hur väl allting tillämpas. (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)*

Det finns många hinder mot en effektiv målöverföring i den kommunala planeringen.

> *Det som är svårt ibland när det gäller de lokala miljömålen, det är att de inte riktigt hänger ihop med de regionala målen och de regionala kanske inte alltid hänger ihop nationellt, eller så har man hittat på egna mål som inte har en röd tråd. (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)*

Andra svårigheter handlar om att regionala planer ska användas i den kommunala planeringen på rätt sätt för att implementera miljömålen hela vägen till detaljplanen.

> *Alltså, vad kan du göra med vattnet, hur kan du jobba med den här vattenplaneringen, med en aktiv vattenplanering. Men den kan inte leva sitt eget liv, den måste komma in i en kommunal plan. Alltså, den måste på något sätt ge avtryck i den kommunala planen för du har alltid en översiktsplan och sen så småningom så gör du en detaljplan. Så man kan inte ha en vattenplanering som står på egna ben och så har du en översiktsplanering som glömmer bort vattenplaneringen, och det är väl det som är en utmaning nu, att se till att man inte bara kommer på att "Vi behöver en dagvattendamm eller vi ska göra de här våtmarks..." Gör en våtmark och så vidare och sen så glömmer man bort att planera var den ska in någonstans och sen så helt plötsligt så börjar det... har du det under detaljplan och så är allt fokus på bostäder, och så kommer jag på att "Oj, just med den här platsen skulle vi egentligen behållit våtmarken, för det hade vi behövt med tanke på vår vattenplanering." (IP1, Länsstyrelsen Stockholm)*

Det finns ett omfattande stöd från statliga myndigheter för den kommunala planeringen för att uppnå olika miljömål. Det handlar om vägledande avgöranden, förarbeten och länsstyrelsen avger yttranden i samband med behandling av översiktsplaner och detaljplaner. Det finns också ett stort antal handböcker och vägledningar, både övergripande och mer specifika, numera samlade på planeringskatalogen.se.

Avvägning och prioritering

Det finns uppenbara målkonflikter som bland annat uppstår på grund av motsättningar mellan prognosstyrda och målstyrda direktiv. Trafikverket framhåller att regeringen ger direktiv att basera planeringen på den framskrivna trafikprognosen, givet existerande och beslutade åtgärder och styrmedel. Samtidigt genomför Trafikverket ett klimatscenario som visar att trafikprognosen är ohållbar. En av intervjupersonerna anser personligen att detta är besvärande.

> *Vi inte har en politik som talar om vilken väg vi ska gå. För att vårt ansvar är att få trafiken att fungera. Det är vårt övergripande ansvar. Och enligt ekonomi och förutsättningar och planering så har vi en fortsatt tillväxt i vägtrafiken samtidigt som vi vet att den borde minska och hur hanterar vi det. Vi gör det enligt våra regelböcker genom att vi i våra objekt beräknar samhällsnytta, både enligt prognos och vad vi kallar för klimatscenariot, alltså minskad trafik. Så bedömer vi då ifall "är den här åtgärden motiverad*

och samhällsekonomisk nyttig också enligt klimatscenariot trots att inte vägtrafiken ökar?" Så det är ett sätt vi hanterar det. Men det är ju inte [...] vi saknar i dag ett arbete som är inriktat att nå klimatmålen (IP2, Trafikverket Stockholm)

Intervjupersonen menar att det saknas politiska beslut som riktar planeringen mot att uppnå klimatmålen. Det övergripande målet för transportsektorn är att minska utsläppen från trafiken med 70 procent till år 2030. Med detta mål blir investeringar som Förbifart Stockholm olönsamma. Samtidigt säger intervjupersonen att beräkningar visar att åtgärder i den nationella planen påverkar CO_2-målet med två procent. Det är den rådighet som Trafikverket anser sig ha. Styrmedlen beslutas idag politiskt.

Funktionsmålet har också legitimitet på ett sätt som minskar förutsättningar för att uppnå klimatmålet. Med de planeringsförutsättningar som ges av nuvarande direktiv ska Trafikverket medverka till tillgänglighet. Inducerad trafik är i detta perspektiv något positivt:

Alltså inducerad trafik, det är samma sak som undertryckt efterfrågan.... nyttan av ny infrastruktur... nyttan av att bygga en förbifart, det är att det skapar ny tillgänglighet. Vi möjliggör nya resor. Vi möjliggör för människor i en region att färdas enklare mellan norr och söder. Det gör jättestor nytta, som man alltid räknar hem i samhällsekonomin och motiverar åtgärder. Att göra det enklare att färdas. När vi gör det, så är det också fler som väljer att resa. Och det är ju en samhällsnytta. Så att det är viktigt för oss, så att säga, att inducerad trafik eller att tillgodose efterfrågan är en nytta. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Att tillfredsställa en undertryckt efterfrågan på biltrafik blir i detta perspektiv positiv för att det skapar samhällsnytta. Nya vägar innebär ett antal följdåtgärder som finns med i den nationella planen för att undvika trafikstockningar på andra platser. Nya vägar ökar trafiken men inte mycket i jämförelse med andra, viktigare orsaker:

Ser vi det på regional nivå, så även en sån sak som Förbifarten ökar väl inte mer trafik i regionen mer än vad ett års tillväxt av vägtrafiken annars gör. Ungefär i storleksordning, va. Det är inte som så att vi fördubblar trafiken med förbifarten. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Om infrastrukturbyggandet bara kan påverka trafiken med två procent (och ytterligare två tiondelar med Förbifarten) så anses påverkan försumbar. Detta resonemang betyder att möjligheterna och ansvaret för att minska trafiken läggs hos andra aktörer, främst stat och kommun.

Samtidigt kommer funktionsmålen i konflikt med klimatmålen för samma planerare. Detta kan illustreras med resonemang kring Tvärförbindelse Södertörn som planeras mellan E4-an vid Vårby och riksväg 73 (mellan Skanstull och Nynäshamn) vid Jordbro i Haninge kommun. Tvär-förbindelsen beskrivs som ett sätt att förbättra den lokala miljön för boende på Södertörn, och som nödvändig för att kunna hantera den beräknade trafiken från den nya djuphamnen i Norvik i Nynäshamn som står färdig under 2020:

Ska man titta på det så här så har Södertörn väldigt dåliga vägförbindelser. Och nu har jag inte siffran, men det är ett par hundra tusen människor. Det är någonting … typ Linköping som är anslutet med en tvåfilig väg genom bostadsområden. Så de har så dålig väginfrastruktur. Man skulle inte kunna tänka sig någon mellanstor svensk stad med så dålig väginfrastruktur som man har på Södertörn… Och projektet ska bygga cykelstråk, och det är väldigt integrerat i kommunernas infrastrukturplanering och man har också i det vägprojektet tagit en extra […] kostnad på ett par miljarder som då lades ut ovanpå den första budgeten för att bygga tunnel under ett värdefullt skogsområde… ett exempel på ett modernt, anpassat vägprojekt där vi följer lagstiftning och miljömål och allt det här. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Med funktionsmålet om tillgänglighet i fokus är det självklart att bygga vägen men det blir dyrt på grund av de anpassningar som måste göras (i detta fall bortom den tilldelade planeringsramen). Frågan är också om det är rätt investerade pengar från ett klimatperspektiv.

Men sen så kommer klimatfrågan ytterst ändå. Och då ska vi ju införa handböcker, jobba med det här klimatscenariot och anvisa det. Men vi vet att frågorna kommer. Och vilken typ av underlag ska man jobba med för att kunna diskutera det? Så att vi sitter med de här frågorna. Vi pratar om de här frågorna varje dag, vill jag påstå. Det är bland de viktigare frågorna. Alltså, det är klart det är [skratt]. Det är väl samhällets viktigaste fråga. Men frågan är jättesvår för oss att hantera, eftersom vi inte har […] Vi har politiska mål, men inte politiskt tagna beslut som gör att vi ser att vi är på väg dit. Politiken säger "vi ska nå dit", men hur vi ska nå dit, det vet vi ingenting om. Och det som behövs för att vi ska nå det målet, det är ett ställningstagande. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Samtidigt är det av andra skäl svårt att avvisa tillgänglighetsmålets legitimitet:

Å andra sidan så, enligt våra prognoser, så ökar trafiken. Och folk sitter där med köer, och det byggs in i helskotta, och det är buller, och bussarna kommer inte fram. Och man bygger en ny hamn i Norvik och lastbilarna ska köra genom krokiga vägar genom små samhällen på Södertörn. Alltså, den typen av planeringsfrågor vi sitter med. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Det blir svårt att uppnå lokala miljömål med existerande och beräknad biltrafik utan att bygga Tvärförbindelse Södertörn. Det ska också påpekas att förbindelsens anslutning till E4 ger nära anslutning till Förbifarten med de möjligheter och risker detta skapar, bland annat med tanke på byggande av Hemfosa och Segersäng.

Det finns också andra målkonflikter mellan olika miljömål. Med en ökad satsning på förtätning av staden uppstår konflikter mellan ökad kollektivtrafik och det buller och de partiklar som uppkommer, liksom de intrång i naturen som regionala cykelstråk orsakar.

De intervjuade beskriver dock efterfrågan på vägtransporter som "hur hög som helst" i regionen och har övergett tanken på att bygga bort den:

När vi dimensionerar, så tittar vi också på omgivande system och ser vad det kan ta emot… Så att vi inte bara bygger in sånt som självklart innebär massor med följdinvesteringar steg för steg för steg. Utan att vi försöker balansera upp trafiksystemet och allt vi … Ja, vår bild är att vi inte kan bygga bort köerna. Däremot så är det viktigt var köerna uppstår, och att vi inte bygger stora flaskhalsar. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Nya vägar måste anpassas till hela systemet men det måste ske med måtta:

I ett sånt här fall så dimensionerar vi inte rätt upp och ner efter en beräknad efterfrågan, utan vi bedömer "hur kan den här trafiken avvecklas?" Alltså, Huddingevägen, vad kan den ta emot? Var hamnar köerna, så att säga? Och vi ser till att den vägen vi bygger, att den inte dag ett när det öppnar ska ha stillastående köer i sig. Men vi dimensionerar den inte för en framtida efterfrågan om vi ändå ser att, ja, men det blir andra köer någon annanstans bara. Så vi har … den är inte dimensionerad efter den teoretiskt beräknade efterfrågan. Det är den inte. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Det finns också många andra önskemål kring markanvändning att ta hänsyn till:

Sen jobbar vi också, som du sett i vårt program, med … det är ju trånga sektioner, stort behov av att bygga längs vägarna, buller, luftkvalitet, ambition att få fram busstrafik, att ha en cykeltrafik, bra miljöer. (IP2, Trafikverket Stockholm)

Tillgängligheten måste därför prioriteras:

Samtidigt som det är en efterfrågan i de stora stråken, och också annars, på att ha en fungerande biltrafik. Och att det också handlar mycket om nyttotransporter, hantverkare, distribution som ska fram och så vidare. (IP2, Trafikverket Stockholm)

I samråd med regionens företrädare finns därför ett framkomlighetsprogram som bland annat tar sig uttryck i prioritering av kollektivtrafik, stomnätsplaneringen som tidigare nämnts, styrning och påfartsreglering till större vägar samt bättre stöd och information till trafikanterna (dvs. Mobility Management). För Trafikverket och för regionen är utgångspunkten att bygga ett transporteffektivt samhälle:

Bygger vi så att man ska göra det lättare för folk att välja gång-, cykel-, kollektivtrafik? till exempel. Det är ju vad RUFS:en väldigt mycket handlar om, som vi också har i våra program och som egentligen alla säger så (IP2, Trafikverket Stockholm)

Det bygger dock på samverkan så att kommunerna bygger i kollektivtrafiknära lägen och bidrar med parkeringspolitik, m.m. och på samverkan med staten för beslut vad gäller till exempel trängselskatt.

Samverkan

Samverkan beskrivs som avgörande av samtliga intervjupersoner. Samverkan sker både internt inom de planerande organisationerna och med andra regionala aktörer, kommuner och statliga myndigheter, inklusive de statliga förhandlingarna. Regionens företrädare påpekar att samverkan i planeringen är central, inte minst för framkomlighetsprogrammet:

> *Och jag är ju sån här firm believer av att man måste få vara med i en process för att kunna acceptera den. Vi kan inte komma med att, "ja, men nu ska vi bygga om så här och så här och så här på väg 73 till Stockholm, det kommer att kosta er 180 miljoner". Då har vi inget genomförande alls, det är en ganska naiv inställning. (IP2, SLL)*

Samverkan är mer omfattande än lagkravet och sker ofta på frivillig basis för att kunna hantera de utmaningar som trafikplaneringen kräver i regionen.

Delaktighet är helt avgörande för att kunna genomföra processer som kräver samverkan. Det är också avgörande att ha rätt underlag som medverkande parter litar på för att de ska bidra med finansiering.

> *Så att sitta alla tillsammans och kolla på de här frågorna och se liksom," jaha, men hur kan vi lösa det här, vad är nödvändigt att göra", att ha konsultstöd som hjälper oss med … och experter på vägutformning, exempelvis att kunna dryfta och kolla på statistik. Vi tar fram exempelvis då … vi mäter ju bussarna, hur snabbt de åker mellan hållplatser exempelvis. Kunna kolla på," ja, men mellan de här hållplatserna, där går det saktare, där tappar vi så här mycket tid i förhållande till målhastigheten". "Bra, men vad är problemen här då. Var kan vi gå in och hur kan vi lösa dem, så här". Och att vi gör det här tillsammans skapar, tror jag, ganska mycket av en … ja, men det är en gemensam arbetsprocess och det skapar en acceptans för dels att problemen ser ut som de gör och att åtgärderna … att man har tagit upp dem, man har diskuterat dem och att man liksom är överens om dem. (IP2, SLL)*

Samverkan kring framkomlighetsprogrammet går också bortom planering. Där ingår även driften av vägnät och järnvägsnät.

Verktyg och processer för bättre målöverföring

Samtliga intervjupersoner lyfter fram bristande rådighet som ett problem för att arbeta med klimatmålen inom ramen för det egna arbetet. Flera lyfter också fram bristen på beting för sektorn och för regionen vad gäller de önskade effekterna av klimatarbetet. Det är kommunerna som råder över bebyggelseplanering, parkeringspolitik och lokala miljözoner, det är markägare och byggbolag som önskar bygga i vissa lägen och det är staten som styr över skatter och avgifter. Det är också staten som ger direktiv till förhandlingar, stadsmiljöavtal och till infrastrukturplaneringen.

En del intervjupersoner efterlyser politiska beslut som anger mer detaljerade beting för olika delar av samhället för att nå klimatmålen, till exempel för infrastrukturplaneringen i den egna regionen och i förhållande till andra myndigheter. Det skulle underlätta planeringsarbetet:

Visst, vi kan presentera, förklara för dem vad vi ser oss framför oss är möjligt att göra och det gör vi också i RUFS och då konstaterar vi att "vi klarar inte det här själva, vi behöver att ni tar i mer, vi behöver mer kraftfulla styrmedel i närtid för att ställa om fordonsflottan så att den blir mer energieffektiv och mer klimatvänlig". Och jag tänker, det kanske är något av det viktigaste som våra politiker egentligen har att göra, att man mer kraftfullt borde uppvakta regeringen och stå och förklara det. Sen kan vi hålla på och försöka jobba med alla våra verktyg vi har och bygga på rätt ställen och sänka hastigheter och försöka få fler att åka kollektivt eller att cykla och så vidare, men det behöver hända ganska mycket ganska snart nu, åren tickar på liksom, att det är inte tillräckligt det som händer... (IP1, SLL)

Som vi har sett minskas rådigheten av de statliga förhandlingarna som inte utgår från miljömål och som tar mycket resurser i anspråk, bland annat för det blir kostsamma lösningar för att hantera de anpassningar som krävs i senare skeden i planeringsprocessen i en tättbebyggd region med många intressen.

En del intervjupersoner ger tydliga förslag kring statens möjligheter att styra hårdare såsom incitament för att uppnå miljömålen.

Det skulle vara ett tydligare incitament att man har ett tydligt direktiv som ska satsa på, ja, om det nu är miljömålen man vill satsa på. Kan man inte visa att man har gjort det här tydligt så blir det 20 % ramminskning. Och så skjuter man över det till de som visar att, de fem bästa planerna. De fem sämsta planerna blir av med pengar som går till de fem bästa. Alltså, man skulle kunna göra så och ha det i förutsättningarna redan i direktivet. Eller: "Här är länsplanerna 35 miljarder. Det här är era planeringsdirektiv, de är garanterade. Ni som visar att ni gör riktigt bra miljöplan, ni får dela på de här två miljarderna som vi håller inne". Alltså, det finns ju alla varianter man skulle kunna göra. (IP1, Trafikverket Stockholm)

Likartade program finns inom andra politikområden såsom vårdköer. Likaså kunde förhandlingsplaneringen i ökad utsträckning börja med ÅVS:er för att identifiera problem och inte börja med lösningen.

Intervjupersonerna påpekar också att det är frustrerande att Trafikverket inte får medfinansiera steg 1- och 2-åtgärder. Trafikverket gör ÅVS:er och kommer fram till att det är möjligt att åstadkomma en hel del med mycket kostnadseffektiva åtgärder på dessa nivåer, men de får inte vara med och finansiera det. Detta skapar en bias mot steg 3 och 4-åtgärder. Trafikverket har påpekat detta för Näringsdepartementet under flera år utan att få till en förändring. På samma sätt har länsstyrelsen efterfrågat direktiv till målstyrda beräkningar för trafikarbetet, för att kunna planera utifrån klimatmål.

Det saknas också en samlad uppföljning av utfallet av olika åtgärder som syftar till att uppnå miljömålen inom regionen med utgångspunkt i RUFS. En intervjuperson beskriver att det saknas tillräckliga parametrar för att kunna följa upp målen.

Att man ska ha tänkt ut bra parametrar att följa upp som blir relevanta och där man faktiskt kan utläsa..."Går vi i riktning mot målen och gör vi

> *tillräckligt med insatser, så att säga, vi aktörer tillsammans?" För det blir en ursäkt sen, att en gång om året kanske ha en gemensam diskussion kring det här, så det blir ett slags processinstrument av den här uppföljningen då, om man sköter det på ett bra sätt. Så det är mycket det här arbetet handlar om, det är självprocessen, dialogen och se till att man får verkstad, så det tycker jag är viktigt att vi får till på ett bra sätt nu i alla fall... sen så kan det vara svårt ibland att hitta de där... sättet att följa upp då liksom "Vilka är de där parametrarna?" Och mäta det så att det är någonting som verkligen mäter det som vi själva då har någon slags också rådighet över. (IP1, SLL)*

Med en gemensam uppföljning skapas ett gemensamt engagemang och möjlighet till lärande och förbättring. Det finns ett behov av kunskapsunderlag för att bedöma effekter av förtätning för att bättre hantera de målkonflikter som uppstår. Länsstyrelsen påpekar att den samlade effektbedömningen haltar: det är till exempel svårt att räkna på effekter av cykelbanor.

Stadsmiljöavtalen ses som en bra väg för att genomföra förhandlingar mellan olika aktörer med olika mandat och med bindande åtgärder. De intervjuade anser dock att det finns för lite resurser och att det borde sättas kvantitativa mål för trafikarbetet, på det sätt som sker i Norge. Det skulle ge skjuts åt arbetet med att uppfylla klimatmålen.

Företrädare för Region Stockholm ser också behov av en ökad rådighet över verktyg för "Mobility Management".

> *Vi behöver faktiskt ge dem mer styrmedel till exempel, nu behöver vi se över reseavdraget till exempel. Alltså, det finns massvis med saker som staten kan göra som vi inte... Apropå stombussarna, alltså varför får vi inte kameraövervakat att bilar inte ställer sig i busskörfält? Varför får inte kommuner ha hastighetskameror? (IP1, SLL)*

Regionen har varit i kontakt med Näringsdepartementet angående kameraövervakning, men inget händer. Det är dock riskfyllt för kommunerna att börja använda fler verktyg för Mobility Management såsom höjda parkeringsavgifter och färre parkeringar – det kommer att bli ett högljutt motstånd från välartikulerade väljare.

Sammanfattande analys

Överföringen av miljömålen påverkas av planeringens formaliteter (direktiv, regelverk, uppdrag, mandat, etc.), planeringslogiker (prognosstyrning versus målstyrning, uppfattningar om rådighet utifrån mandat och direktiv) men också av verklighetens begränsningar (politiska låsningar, trängsel och buller).

Planeringens formaliteter: Detaljerade krav, etablerad kunskap och tydliga avgöranden underlättade målöverföringen för flera av miljömålen: vatten, buller m.m. Den hierarkiska planeringsstrukturen med successiv nedbrytning av infrastrukturplaneringen försvaras av de intervjuade som ett viktigt instrument för att förverkliga överföringen av miljömålen. Miljöbedömningar bör genomföras på olika nivåer för att få effekt. Klimatmålet får störst genomslag vid miljöbedömningar i det tidiga problemformuleringsskedet. Samtidigt finns kritik

mot miljöbalken och förutsättningarna för en tillräcklig miljöbedömning, särskilt i de inledande stegen i planeringen.

De intervjuade uttryckte frustration över de störningar som de statliga förhandlingarna orsakade för att de försvårade formaliteter som de värderade som viktiga för att nå miljömålen:

- Har fokus på bostadsbyggande eller på biltrafikens behov – inte på att undersöka och lösa det verkliga transportbehovet och genomförandet av miljömålen
- Har ett ogenomtänkt beslutsunderlag som inte tar hänsyn till de systemeffekter i form av biltrafik som skapas av föreslagna lösningar
- Har en otillräcklig integration med existerande planering och därmed försvårar för redan planerade projekt
- Skapar risker för fördyringar eller stopp för att det inte genomgått tillräcklig miljöprövning
- Tar stora resurser i anspråk för åtgärder som står i strid med miljömålen eller som skapar dyra lösningar som ger begränsad miljöeffekt – istället för mer genomtänkta och kostnadseffektiva lösningar
- Har ett utökat mandat jämfört med de regionala planupprättarna – kan föreslå förändringar av trängselskatt mm

Brister i planeringens formaliteter inkluderar avsaknad av möjligheter att finansiera steg 1- och 2-åtgärder i kommunerna och mandat över andra politikområden. Därför uttryckte samtliga intervjuade att förhandlingsplanering är ett sätt att förena olika politikområden (såsom infrastruktur, bostadsbyggande och styrmedel) med skilda huvudmän och finansiärer men ett starkt systemsamband. Det ger större effekt av de investeringar som staten gör och ger starkare incitament till kommunerna att genomföra avtalade åtgärder.

Förhandlingsplanering ger också möjlighet att genomföra åtgärder som går bortom formella bestämmelser, som till exempel medfinansiering av åtgärder i andra kommuner. Utöver dessa fördelar lyftes stadsmiljöavtalen fram som ett sätt att genomföra åtgärder som redan finns med i planeringen men som saknar finansiering i länsplanen. Stadsmiljöavtalen är också på god väg att implementeras i den ordinarie planeringsprocessen med ÅVS:er och miljöprövningar.

Planeringslogiker: De intervjuade uttryckte frustration över deras bristande rådighet att bidra till klimatmålen genom planeringsarbetet. Kommunerna har beslutsmandat över den egna fysiska planeringen och kan påverka trafikarbetet genom bebyggelseplanering och köpcentra. Det var dock inte det mest framträdande problemet i intervjuerna och i dokumenten: det beskrevs som hanterbart. Istället var det brister i de statliga direktiven för infrastrukturplaneringen som de intervjuade uppfattade som problematiska. De intervjuade saknar tydlighet för relationen mellan prognosstyrd versus målstyrd planering och mellan funktionsmål och hänsynsmål, de saknar ett tydligt beting för klimatarbetet och de saknar beslutsrätt över ett antal effektiva styrmedel.

Den negativa miljöpåverkan från vägbyggandet beskrivs som att den uppvägs av nyttan av att tillfredsställa efterfrågan på fler bilvägar, vilket i sig anses legitimt då det bidrar till att uppnå andra mål. Trafikverkets framkomlighetsprogram visar dock att regionens aktörer går mot en mer målstyrd planering för trafiken genom att prioritera framkomlighet för människor och gods.

Verklighetens begränsningar: Trängsel, buller och luftföroreningar i stockholmstrafiken har motiverat Trafikverket att parallellt med den prognosstyrda logiken börja arbeta med prioriteringar av olika trafikslag. Nya planeringsmetoder (ÅVS:er) kräver ett nytt tankesätt och kan uppenbara politiska krafter som motverkar genomförandet av effektiva steg 1- och 2-lösningar.

Avslutningsvis: Många av de resultat som framkommit här är inte nya utan återfinns i annan forskning och i rapporter från Trafikverket och andra myndigheter. Detta gäller till exempel förhandlingsplanering, målstyrning versus prognosstyrning, beslutsrätt över styrmedel, etc.: Vi vill därför särskilt lyfta frågan om rådighet och framkomlighet. Det framstår som angeläget att regeringen tar ställning i de frågor som har lyfts av olika myndigheter för att Trafikverket, länsstyrelsen och regionen ska kunna jobba mer effektivt mot miljömålen.

Frågan är dock om inte Trafikverket och länsstyrelsen kan gå ett steg längre även utan beslut i dessa frågor. Framkomlighetsprogrammet skulle kunna ta ett eller flera steg till genom att utgå från Trafikverkets klimatscenario utan att invänta regeringens förtydligande av planeringsdirektiven. Framkomligheten skulle kunna definieras som bästa möjliga framkomlighet för individer, gods och samhällstjänster (såsom räddningstjänst, sophämtning, m.m.) inom ramen för miljömålen, med utgångspunkt i klimatscenariot. Det innebär också att den prioriterade trafiken sätter ramarna för vilken privatbilism som är möjlig. Om framkomlighetsprogrammet omfattade hela infrastrukturplaneringen i länet skulle det på ett tydligt och konkret sätt visa på potentialen för en ny transportplanering, men också de utmaningar som politiken står inför i form av uppdrag och styrmedel. Det förutsätter dock nytänkande kring några centrala punkter: fler åtgärder för att prioritera trafiken på existerande vägar och möjligheten att stänga av vägar som ett sätt att åstadkomma framkomlighet inom hållbarhetens ramar.

Referenser

Länsstyrelsen i Stockholm (2018), Länsplan för regional transportinfrastruktur i Stockholms län 2018–2029.

SLL (2018), Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen

Trafikverket (2018b), Rapport: Framkomlighetsprogram. Trafikverkets inriktning för hur Storstockholms primära vägnät används på bästa sätt.

Trivector (2017), Samlad konsekvensbedömning av Stockholms länsplan för transportinfrastrukturen 2018–2029 – Miljö, jämlikhet och jämställdhet.

Bilaga 9: Analys regionala transportplaner

Region Östergötland

Operationalisering av nationella miljömål i planen.

I *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029 Östergötlands län* (LTP) (Region Östergötland 2018) beskrivs dess roll i det regionala utvecklingsarbetet som att stödja de övergripande målen och strategierna i det Regionala utvecklingsprogrammet (Region Östergötland 2012) samt Strukturbild Östergötland (region Östergötland 2016). Vidare ska LTP:n bidra till att de långsiktiga målen för kollektivtrafiken uppfylls som de uttrycks i det Regionala Trafikförsörjningsprogrammet.

Länsstyrelsen i Östergötland utgår i huvudsak från de nationella miljömålen i sin miljömålsuppföljning. Det finns också nedbrutna regionala miljömål inom miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Två regionala miljömål berör transporter:

- Hållbart resande: År 2020 ska persontransporterna ha förändrats så att utsläppen av växthusgaser från Östgötska personbilar har minskat med minst 20 procent jämfört med 2008.
- Hållbara godstransporter: År 2020 ska godstransporterna ha förändrats så att utsläppen av växthusgaser från lastbilar har minskat med minst 10 procent jämfört med 2008.

Målet för hållbara godstransporter är redan uppfyllt. För att målet om hållbart resande ska uppnås behövs en minskning av utsläpp med 9 procent mellan år 2013 och 2020. Länsstyrelsen gör mätbara uppföljningar när det gäller utsläpp av växthusgaser från trafik.

RUP 2030 (Region Östergötland 2012), det regionala utvecklingsprogrammet för Östergötland, är den gemensamma plattformen för det regionala utvecklingsarbetet i Östergötland. Programmet antogs 2012.

De regionala målen enligt RUP är följande:

1. Goda livsvillkor för regionens invånare (social hållbarhet)
2. Ett starkt näringsliv och hög sysselsättning (ekonomisk hållbarhet)
3. Hållbart nyttjande av naturens resurser (ekologisk hållbarhet)

I RUP formuleras också ett antal strategier för att nå målen. Fyra av dessa strategier har direkt koppling mot transportsystemet och den rumsliga planeringen:

- Utveckla Östergötlands roll i ett storregionalt sammanhang
- Stärk Östergötland som en flerkärnig stadsregion
- Arbeta för utveckling av Östergötlands alla delar
- Ställ om Östergötland till en resurssnål region

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan).

Utgångspunkten när man prioriterar större investeringar är följande parametrar:

- Regionalt utvecklingsprogram, Strukturbild Östergötland och Regionalt Trafikförsörjningsprogram
- Funktionella pendlings-och godsstråk som knyter ihop regionens kommuncentra och större tätorter (flerkärnig stadsregion)
- Miljömål, effekter på miljön
- Pågående objekt ska fullföljas
- Planeringsläget, när kan objekten startas
- Finns objekten med i nu gällande plan
- Storlek på objektet – hur påverkas planeringsramen

Figur 12 Fördelning av planeringsramen på olika åtgärder enligt förslag. Källa: Region Östergötland 2018

I valet av åtgärder är det andra mål än miljömål som styr. Den prioriterade utgångspunkten i Regionalt utvecklingsprogram (RUP) (Region Östergötland 2012) och strukturbild (Region Östergötland 2016) handlar om att knyta samma en flerkärnig region på ett effektivt sätt. Målet blir ”upprustning av strategiska pendlingsstråk mellan regionens centrala och perifera delar, samt utbyggnad av attraktiv kollektivtrafik längs dessa stråk” (Region Östergötland 2018 s. 48).

Enligt den samlade bedömningen i planen kommer effekterna att bli ett ökat bilåkande, vilket beskrivs som en motsättning mot miljömålen då växthusgaser förväntas öka. Man framhåller dock att investeringarna också kommer att ge bättre förutsättningar för att bedriva kollektivtrafiken. När det gäller miljömålen för buller, luftföroreningar och god bebyggd miljö, etc. så pekar man på en planerad förbifart som kommer att minska dessa konflikter. Övriga berörda miljömål nämns inte.

Det är tydligt att tidigare beslutade objekt har stor betydelse för inriktningen. En generell slutsats för de regionala planerna är att det anses vara svårt att ändra på objekt som funnits med länge.

> ”Större investeringsåtgärder kännetecknas av mycket långa planeringstider, i vissa fall uppåt 10 år. Inte minst med tanke på den arbetsinsats som fordras måste planläggningsarbetet koncentreras till ett begränsat antal investeringsprojekt. Fastställda arbetsplaner har begränsad giltighetstid, dvs. måste genomföras inom en viss tid. Att avbryta en långt gången planering kan därför få stora konsekvenser. Det uppkommer stora omställningsproblem och dessutom är det fråga om omfattande kapitalförstöring då kostnaderna för att ta fram exempelvis vägplaner är höga.” (Region Östergötland 2018)

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan).

I miljökonsekvensbeskrivningen för länsplanen beskrivs tre olika översiktliga inriktningar för planen samt ett nollalternativ. Miljökonsekvensbeskrivningen genomförs parallellt med framtagandet av planen och används under processen som inspel till nämnd, för samråd och beslut.

De tre olika alternativen samt nollalternativet och MKB:n för respektive alternativ används som argument för vald riktning, det balanserade mellanalternativet. Det används också för att visa på att inte ens det mest miljövänliga alternativet (som kallas utvecklad kollektivtrafik samt gång och cykel) leder till att miljömålen och klimat går från att vara negativa till att nå måluppfyllelse. Miljöpåverkan blir i det miljövänliga alternativet mindre, men leder inte till måluppfyllelse.

Det konstateras att väginvesteringarna minskat från tidigare regional plan och kollektivtrafik, gång och cykel ökat något. Förhoppningen är att investeringar i kollektivtrafik, gång och cykel ska vara ännu större nästa planomgång. Samtidigt sätts stort hopp till den framtida tågförbindelsen Ostlänken som man hoppas kan skynda på och bidra till överflyttning från bil/lastbil till tåg.

Det konstateras också att mycket ligger utanför planens rådighet för att kunna nå klimat- och miljömålen. Dessutom är som tidigare nämnts större delen av planen ”låst” i form av tidigare beslut.

Så här beskrivs de klimatrelaterade miljömålens uppfyllelse i den valda inriktningen för planen:

> Beträffande de regionala miljömålen se vidare avsnitt 14, Miljöbedömningen. Den övergripande bedömningen är dock att dessa inte kommer att uppnås med de föreslagna åtgärderna. För att så ska ske krävs åtgärder som ligger utanför planens rådighet i form av restriktioner av olika slag samt ett ökat inslag av förnyelsebara drivmedel. Enligt Trafikverkets samhällsekonomiska effektbedömningar uppvisar samtliga större vägobjekt en positiv nettonuvärdeskvot. Objekten förväntas bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. (Region Östergötland 2018, s. 6)

Målkonflikter

Flera målkonflikter identifieras, och alla är kopplade till miljömålen (se de tre punkterna nedan). I valet av åtgärder är det den prioriterade punkten upprustning av strategiska pendlingsstråk mellan regionens centrala och perifera delar i regionalt utvecklingsprogram som får gå före miljömålen. Det framgå tydligt i texten att valet påverkar miljömålen negativt.

Infrastrukturinvesteringar i väg leder till ökad mobilitet och tillgänglighet. Det genererar mer vägtrafik och utsläpp. Högre hastigheter och minskade restider ökar också resande och utsläpp av växthusgaser. Mål för tillgänglighet, ökad framkomlighet, trafiksäkerhet och kapacitetsutbyggnad står i konflikt med miljömålen. Mål om regionförstoring och ökad arbetspendling genererar också mer persontransporter och utsläpp vilket går emot miljömålen.

Ökade godstransporter på grund av ökad utrikeshandel identifieras också stå i målkonflikt med miljömålen. Det är fler aspekter än växthusgaser som identifieras som till exempel buller, biologisk mångfald, landskapsfrågor och anda typer av luftföroreningar.

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan).

Arbetet har bedrivits i en regional arbetsgrupp, bestående av representanter från Region Östergötland, Kollektivtrafikmyndigheten, länsstyrelsen, Trafikverket samt länets kommuner. Arbetet har letts av en politisk referensgrupp där samtliga partier i Regionens Trafik- och samhällsplaneringsnämnd (TSN) varit representerade. Under arbetet har två dialogmöten hållits och träffar med länets samtliga kommuner har genomförts. Vidare har arbetet kontinuerligt redovisats i TSN samt i den ordinarie samrådsstrukturen mellan Regionen och länets kommuner. Viktiga underlag för förslaget till Länstransportplanen 2018–2029 är det Regionala Utvecklingsprogrammet för Östgötaregionen, Regionalt Trafikförsörjningsprogram, Regional Cykelstrategi, Regionala miljömål, Storregional Systemanalys 2016 (Stockholm-Mälarregionen inklusive Östergötland och Gotland), Nationella transportpolitiska mål och klimatmål, Trafikverkets inriktningsunderlag samt Regeringens Infrastrukturproposition och direktiv.

Besluten legitimeras utifrån dokumenten som nämns ovan. Processen verkar vara transparent med samråd där tre olika inriktningar samt ett nollalternativ presenteras för att tydligt visa på effekter av de olika alternativen och MKB:er görs för alla alternativ.

> ”Syftet med detta har varit att få en rejäl diskussion om planens inriktning och vilka konsekvenser dessa får på olika faktorer. I miljöbedömningen redovisas närmare effekterna av de olika inriktningarna. Under framtagandet av planförslaget har dessa olika inriktningar presenterat vid olika träffar och dialoger med parter inom Region Östergötlands samrådsstruktur. Inriktningarna har använts för hantera kravet om alternativhantering i miljöbedömningsprocessen.” (Region Östergötland 2018, s. 46).

Planen har en ökning av kollektivtrafik och gång och cykel jämfört med tidigare planperiod. Under samrådet framkom att framförallt kommunerna ville ha en ökad satsning på kollektivtrafik och gång och cykel.

Måluppföljning (steg 7 i trappan).

De indikatorer som nämns är länsstyrelsens uppföljning av regionala miljömål samt resestatisk och färdmedelsfördelning. Ambitionen är att öka kollektivtrafik och gång och cykel men mycket är redan låst i planen. Nästa plan har ambitionen att öka andelen hållbara transporter ännu mer.

”Samrådet för samhällsplanering” inom Regionen som består av Region Östergötland, Östgötatrafiken samt länets kommuner kommer att få till uppgift att ansvara för uppföljning och genomförandet av Länstransportplanen.

Trafikverket ska efter varje år göra en redovisning för Samrådet för samhällsplanering över vilka åtgärder som genomförts under det gångna året och hur utfallet gentemot beslutad plan ser ut.

Region Västerbotten

Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan).

Länstransportplanen för Västerbottens län för planperioden 2018–2029 antogs under 2018. Länsplanen beskrivs *”ha som syfte att uppfylla såväl nationella mål som regionala mål och strategier”* (Västerbottens län 2018). De nationella målen som lyfts är de transportpolitiska målen: funktionsmålet och hänsynsmålet vilka presenteras i sin helhet. I hänsynsmålet nämns att det innefattar generationsmålet och de 16 miljökvalitetsmålen samt att det ska bidra till ökad hälsa. Den

övergripande sammanfattning som ges av de regionala målen innehar ett stort fokus på tillgänglighet.

> Transportsystemets utformning, funktion och användning ska bidra till att ge människor och gods en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet. (…) Gruv-, skogs-, energi- och besöksnäringen är exempel på viktiga tillväxtsektorer i näringslivet som är beroende av god infrastruktur. (Västerbottens län 2018, s 12)

I nästa steg lyfts delar av den regionala utvecklingsstrategin för Västerbotten och en av deras strategiska vägval. Vägval nummer sex *"En tillgänglig och utåtriktad region"* som enligt strategin är den del som främst behandlar insatser för att minska eller begränsa miljöpåverkan från transportsektorn och infrastruktursatsningar. Miljö och hållbarhet lyfts i det sjätte vägvalet där ett av de prioriterade områdena är område 2 *"Hållbar och effektiv person och godstrafik"*.

PRIORITERADE OMRÅDEN:

1. Förbättrad systemfunktion och kapacitet i transportinfrastrukturen.
2. Hållbar och effektiv person och godstrafik.
3. Stärkt samverkan kring internationellt transportsamarbete och strategisk planering.
4. God tillgång till digital uppkoppling.
5. Utveckla och vidare utveckla internationellt samarbete.

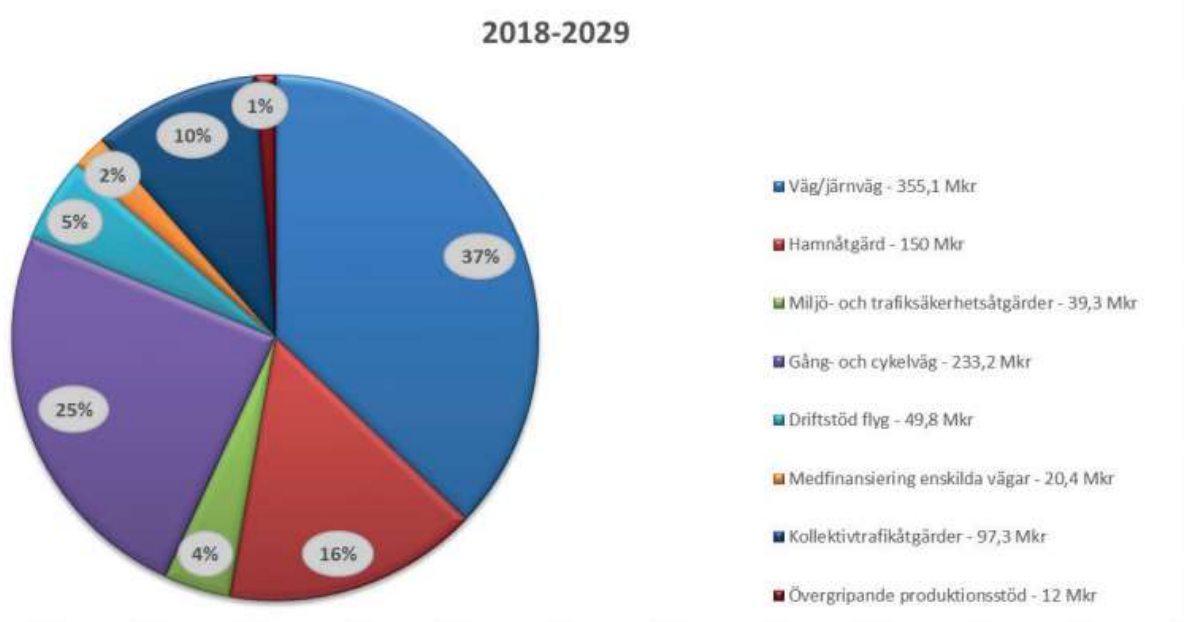
Figur 13 Prioriterade områden inom det sjätte strategiska vägvalet i den regionala utvecklingsstrategin för Västerbottens län som heter "en tillgänglig och utåtriktad region". Källa: Västerbottens län 2018

I länstransportplanen framförs inga tydliga kvantitativa mål, vilket därmed gör det svårare med uppföljning och hur de uppfyller de nationella målen.

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan).

I den samlade miljöbedömningen för länsplanen görs enbart för vissa av åtgärderna en bedömning utifrån miljökvalitetsmålen. I planen framgår inte heller bedömningen tydligt i beskrivningen av varje åtgärd.

Fördelningen av medlen i den regionala länstransportplanen kan ses i Figur 14. Väg och järnvägsprojekten klumpas här samman med en totalsumma på 355,1 Mkr. Övriga vägrelaterade poster är Miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder på 39,3 Mkr och Medfinansiering enskilda vägar på 20,4 miljoner.



Figur 14 Fördelning av medel per åtgärdskategori i länstransportplan 2018–2029 för Västerbottens län. Miljoner kronor och andel i procent. Källa: Västerbottens län 2018.

I kapitel 7 i planen görs en sammanställning av prioriteringarna för planperioden. När investeringarna inom *Väg/järnväg* på 355 Mkr separeras för väg respektive järnväg blir investeringsbeloppet för järnvägsrelaterade investeringar 96 Mkr och vägrelaterade 140 Mkr. De resterande 119 Mkr är ej ännu fördelade.

I samma kapitel sammanställs åtgärder som enligt planen bedöms ”råda bot på brister av mer omfattande betydelse avseende väg- eller järnvägsnätet som i nuläget bedöms som viktiga att beakta inför kommande prioriteringar”. Bland åtgärderna listas endast åtgärder kopplade till vägnätet.

Samtidigt lyfts i miljöbedömningen att den främsta negativa inverkan mot att uppnå klimatmålen beror från investeringar i vägtrafiken. Planen innehåller ingen reflektion kring detta.

I bilaga 17 Samlad miljöbedömning beskrivs planens miljöpåverkan.

> ”Länstransportplanens sammantagna klimatpåverkan jämfört med nollalternativet bedöms positivt. Planens satsningar på järnväg, gång- och cykelstråk och kollektivtrafikåtgärder förväntas ge positiva klimateffekter. Samtidigt bedöms planens vägåtgärder leda till ökad biltrafik, högre hastigheter och klimatpåverkande utsläpp, vilket å sin sida motverkar de positiva klimateffekterna. Åtgärderna i planen är därför inte tillräckliga för att nå klimatmålen.”

Att åtgärderna inte är tillräckliga för att nå klimatmålen problematiseras endast i liten utsträckning i transportplanen.

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan).

Länstransportplanen för planperioden 2018–2029 har fyra huvudsakliga prioriteringsområden:

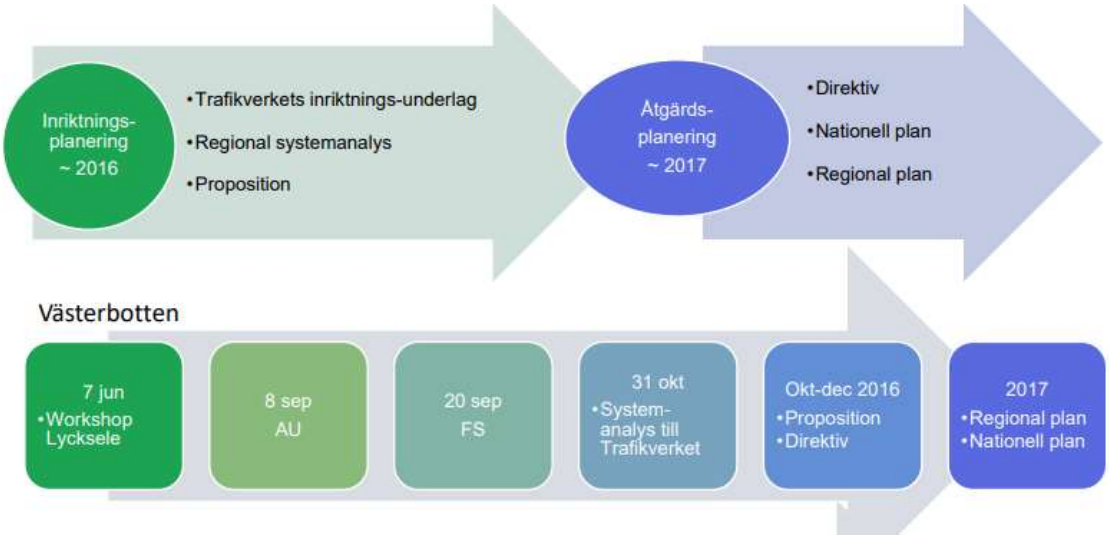
- Järnvägsrelaterade åtgärder
- Vägåtgärder med inriktning på trafiksäkerhet och hastighetshöjande åtgärder
- Stärka det öst-västliga samverkansstråket
- Gång- och cykelåtgärder

Men det framgår inte hur målkonflikter och målavvägningar hanterats i planen och hur det slutgiltiga urvalet genomförts. Någon tydlig prioriteringsordning och målhierarki presenteras inte.

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan).

Västerbottens länsstyrelse har drivit en systemanalys tillsammans med Norrbottens länsstyrelse (SWECO 2016). Framtagandeprocessens kärna var workshops som hölls i juni 2016. En workshop hölls i Lycksele och en i Luleå där totalt ett 70-tal personer deltog. En stor mängd material kring länens förutsättningar, utmaningar och funktioner arbetades fram i grupper och redovisades. Dessa prioriterades sedan och resultatet blev en tydlig gemensam bild av vad de viktigaste utmaningarna var, samt vilka funktioner som transportsystemet behövde tillhandahålla för att nå den målbild som också fastställts i respektive län. Målbilden är snarlik för de bägge länen.

Deltagarna på workshopparna representerade länens kommuner, kommunförbund, kollektivtrafikmyndigheten, Trafikverket samt handelskammaren. Deltog gjorde även ansvariga för länens flygplatser och hamnar, gods -, åkeri - och industriföretag, landsting, turism med flera. Allt material som togs fram är sammanfattat i bilagor till systemanalysen. Processen upplevs som tydlig och transparent.



Figur 15 Processen för systemanalys.. Källa: SWECO 2016

Måluppföljning (steg 7 i trappan).

Med tanke på att det inte formulerats tydliga kvantifierbara mål kopplat till miljö försvåras uppföljning. I planen anges att uppföljning kommer att ske i början av varje år av Region Västerbotten i dialog med Trafikverket för att följa upp föregående år. Då är fokuset främst på hur arbetet med de valda åtgärderna fortskrider och de tilldelade medlen. Utfallen från tidigare år samt inriktning och prioriteringar för kommande verksamhetsår redovisas på den årliga länskonferensen transport och infrastruktur. Hur målen följs upp framgår inte.

Region Norrbotten

Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan)

Det finns ett flertal regionala mål och strategier. Bland dessa kan nämnas den regionala utvecklingsstrategin (RUS) (Norrbottens län 2018b), regional systemanalys (SWECO 2016) (beskrivs närmare nedan), trafikförsörjningsprogram samt regional trafikstrategi för Luleåregionen. Dessa är styrande för prioriteringen i länstransportplanen (Norrbottens län 2018a) vid sidan om regeringsdirektivet för planperioden 2018–2029 vilket inkluderar de transportpolitiska målen. Den nationella planens inriktning styr i hög grad prioriteringarna i länstransportplanen eftersom det finns stora infrastrukturobjekt i länet som delvis medfinansieras av länstransportplanen. Nationella och regionala mål kan alltså sägas vara likställda varandra.

Figur 16 Viktiga utgångspunkter för framtagande av länstransportplanen Källa: Norrbottens län 2017

Begreppet hållbarhet går som en röd tråd genom plandokumentet och det finns ett samlat fokus på ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Detta exemplifieras också i målen i RUS, se textruta nedan. Dessa mål följs också upp i en Samlad effektbedömning av planen. Det finns dock inga mätbara eller kvantifiera regionala mål med koppling till nationella miljömål.

Vad gäller miljökvalitetsmål har Länsstyrelsen i Norrbottens län fattat beslut om att de nationella målen ska gälla rakt av. Miljökvalitetsmålen tas dock enbart upp i Miljöbedömningen. I vilken mån dessa mål har haft betydelse för innehållet i planen beskrivs inte i plandokumentet.

Mål i den regionala utvecklingsstrategin

Livsmiljöer

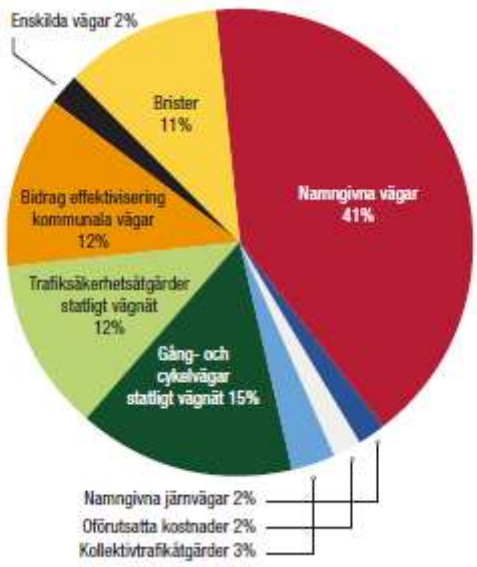
- Utvecklingsarbetet i länet ska bidra till attraktiva miljöer för invånare och besökare.
- God tillgång till ett rikt och varierat kultur- och nöjesutbud, sociala nätverk, service, välfärd, bra boende, kvalificerade och givande arbetstillfällen, goda kommunikationer och pendlingsmöjligheter och välutbyggd informations- och kommunikationsinfrastruktur.

Tillgänglighet

- God tillgänglighet till arbete, utbildning, samhällsservice och kultur- och fritidsaktiviteter för både besökare och boende i länet.
- Utvecklingen av större sammanhängande arbetsmarknadsregioner.
- Ett långsiktigt hållbart transportsystem som skapar förutsättningar för säkra, trygga och effektiva transporter.
- Flexibla och effektiva transportkedjor där transportslagen samverkar genom exempelvis funktionella terminalpunkter.
- Samverkan mellan statliga, regionala och kommunala aktörer inom bland annat transportinfrastruktur, kollektivtrafik och fysisk planering ökar förutsättningarna för en förbättrad tillgänglighet för alla medborgare samt att det sker på ett hållbart sätt.
- Nationella och regionala mål följs upp i en Samlad effektbedömning

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan)

Länstransportplanen tar avstamp i den regionala systemanalysen som arbetades fram under 2016 i samverkan med Västerbotten vad gäller de utmaningar som regionen står inför och som transportsystemets olika funktioner kan möta genom olika satsningar och åtgärder (SWECO 2016). De nationella målen tillsammans med de regionala målen har varit utgångspunkten för att formulera de högst prioriterade funktionerna inom transportsystemet som ska bidra till att nå den gemensamma målbilden för regionen. De regionala målen har sin utgångspunkt i respektive läns Regionala utvecklingsstrategi samt Regionalt strukturfondsprogram för investering i tillväxt och sysselsättning i övre Norrland 2014–2020.



Figur 17 Fördelning per investeringsområde 2018–2029. Källa: Norrbottens län 2017

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan)

I den regionala systemanalysen pekas fyra övergripande funktioner ut. Funktionerna ska bidra till jämställd, ekonomisk, miljö- och klimatmässig hållbarhet:

- En samspelande region
- Ett samverkande transportsystem
- Tillgänglighet till Sverige och världen
- Kapacitetsstark och robust järnväg

De två prioriterade funktioner där det bedöms att åtgärder via länstransportplanen framförallt kan påverka är:

- En samspelande region
- Ett samverkande transportsystem

I övrigt är regionens uppfattning att det är inom ramen för den nationella planen som en avgörande påverkan kan ske inom samtliga fyra prioriterade funktioner. Länstransportplanen uppges alltså enbart kunna bidra till en begränsad del av de utpekade funktionerna i systemanalysen.

Den strategiska inriktningen på länstransportplanen uppges vara en tydlig fokusering mot ett hållbart samhälle där åtgärderna framförallt bidrar till regional tillväxt och ett livskraftigt Norrbotten samt en ökad trafiksäkerhet. 41 procent av planens utrymme satsas på namngivna vägar, resterande del på åtgärdsområden (gång och cykel, kollektivtrafik, trafiksäkerhet, statsbidrag, enskilda vägar och brister).

Hållbarhetsbegreppet är således starkt framträdande, men samtidigt är det svårt att bryta ut åtgärder och prioriteringar som är direkt kopplade till någon specifik hållbarhetsdimension. Planens samlade effektbedömning uppger att de föreslagna

åtgärderna leder i såväl positiv som negativ riktning avseende bidra till hänsynsmålet. Klimatfrågan nämns dock inte alls i den samlade effektbedömningen. På vilket sett hänsynsmålet haft betydelse i målavvägningen är inte tydligt, och en slutsats är att med en bred syn på hållbarhet kan merparten av åtgärder sägas bidra till ökad hållbarhet.

Till vissa delar motiveras målavvägningen med planens mandat:

> ”När det gäller den sammanfattande bedömningen av länstransportplanen ska man notera att direktiven och syftet med planen till stor del riktar sig mot vägåtgärder vilket även återspeglar sig i valet av åtgärder.” (Norrbottens län 2018a, s. 37).

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan)

Det finns en gedigen miljökonsekvensbeskrivning av länstransportplanen, som transparent redovisar planens miljöpåverkan. Vid sidan av MKB:n finns också en Samlad effektbedömning där effekter på de transportpolitiska målen (funktionsmålet och hänsynsmålet) redovisas på ett tydligt sätt. I vilken mån MKB:n och den samlade effektbedömningen har haft betydelse för planens innehåll och därmed varit integrerad i beslutsfattandet, framgår inte av plandokumentet.

Själva processen kring framtagandet av planen och vem som varit involverad i framtagande är inte tydligt beskriven.

Måluppföljning (steg 7 i trappan)

Det finns en löpande process för uppföljning, som innebär att Region Norrbotten årligen följer upp planen i dialog med Trafikverket. Denna uppföljning fokuserar på hur genomförandet av planen fortskrider avseende dels namngivna objekt och dels objekt inom varje åtgärdsområde. Avseende måluppföljning av miljömål hänvisas det till löpande uppföljningsarbetet kopplat till miljökvalitetsmålen, där det sker både en regional och nationell uppföljning.

Referenser

Norrbottens län (2018a*), Länstransportplan 2018–2029*.

Norrbottens län (2018b), *Regional utvecklingsstrategi för Norrbotten 2030*.

Region Östergötland (2012), *Regionalt utvecklingsprogram 2030 för Östergötland*. Antaget vid Regionförbundet Östsams fullmäktige 3 maj 2012.

Region Östergötland (2016), *Regional strukturbild för Östergötland*.

Region Östergötland (2018), *Länsplan för regional transportinfrastruktur 2018–2029 Östergötlands län*, Fastställd av Regionfullmäktige 2018-06-20.

SWECO (2016), *Regional systemanalys för Norrbotten och Västerbotten 2016*.

Västerbottens län (2018), *Länstransportplan 2018–2029*.

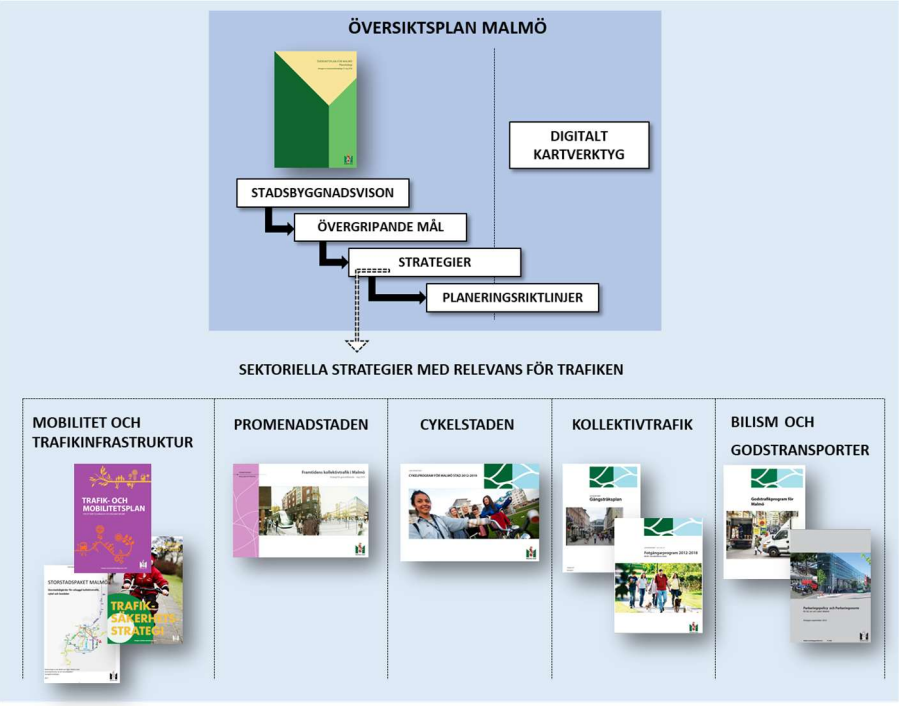
Bilaga 10: Fallstudie Malmö stad

Denna fallstudie beskriver Malmö stads arbete med de nationella miljömålen i planeringsprocessen. Fallstudien består delvis av en kvalitativ analys av centrala plandokument men även av ett antal intervjuer med tjänstepersoner som arbetar med översiktsplanering, detaljplanering och mobilitetsfrågor har genomförts.

De plandokument som varit i fokus i denna fallstudie är översiktsplanen (Malmö Stad 2018) och Malmös trafikstrategi (Malmö Stad 2016a), som utgörs av Trafik- och mobilitetsplan för ett mer tillgängligt och hållbart Malmö (TROMP). Utöver detta att har två detaljplaner använts för att illustrera och påvisa utmaningar och möjligheter inom målöverföring till detaljplaneringen (Malmö Stad 2016b och 2019).

Översiktsplan och trafikstrategi

Malmö stads nya översiktsplan antogs i maj 2018. Den tidigare versionen antogs i maj 2014 och de grundläggande planeringsförutsättningarna skiljer sig inte särskilt mycket mot den gällande versionen. Gällande översiktsplan består av flertalet dokument som tillsammans utgör den nya översiktsplanen. Det är ett ambitiöst strategidokument och översiktsplanen består dels av en planstrategi och dels av kartor med planeringsriktlinjer som redovisas i ett webbaserat kartverktyg. Det innehåller även en hållbarhetsbedömning med miljökonsekvensbeskrivning, utställningsutlåtande och en samrådsredogörelse.



Figur 18. Illustration av Malmös översiktsplan och dess uppbyggnad med stadsbyggnadsvision, övergripande mål, strategier och planeringsriktlinjer. De sektoriella strategier som har relevans för trafiken syns längst ner på bilden. Källa: Malmö Stad (2019).

Operationalisering av nationella miljömål i översiktsplanen

Malmö stad har ambitiösa målformuleringar kopplat till de lokala miljömålen men de saknar i regel kopplingar till de nationella miljömålen. Exempel på när explicit koppling görs är området prioriteringsinriktningar där det beskrivs på följande sätt: ”*För att bidra till att uppnå miljömålen ska resurssnålhet och energieffektivitet prioriteras, liksom satsningar på förnybar energi och på ett trafiksystem med minimerad miljöpåverkan.*” (Malmö Stad 2018).

Däremot har flera andra mål implicit koppling till de nationella miljömålen. Malmö har exempelvis en prioriterad inriktning kring ”*Nära, tät, grön och funktionsblandad stad”, där* gång-, cykel- och kollektivtrafiken ska utgöra grunden i trafiksystemet. Utöver detta har också översiktsplanen en stadsbyggnadsvision som beskriver ett antal mål kopplade till trafiken som anses bidra till de övergripande transportpolitiska målen (Malmö Stad 2018).

> ”Attraktiva gaturum inbjuder till lägre och jämnare hastigheter och förbättrar samspelet med andra i trafiken, minskar säkerhetsrisker och utsläpp till närmiljön. Malmö ska vara en trafiksäker stad där alla kan förflytta sig på ett tryggt sätt med speciell omtanke om funktionshindrade, äldre och barn. Inriktningen är att dämpa trafikens tempo.” (Malmö Stad 2018. s. 16)

> ”Planeringen ska också bidra till minskade luftföroreningar och ge goda möjligheter att välja cykel eller att gå istället för bil, till exempel genom ett utökat nät av cykelvägar och säkra, trygga skolvägar. Områden med låga bullernivåer är sällsynta och behöver bli fler. Fler träd i stadsrummen kan bidra till bättre mikroklimat och luftkvalitet.” (Malmö Stad 2018 s. 17)

Ovanstående mål reflekterar i princip de nationella mål som rör trafiksäkerhet och en god bebyggd miljö gällande frisk luft. I övrigt följer översiktsplanen relativt ambitiösa klimatmål.

En intressant aspekt i översiktsplanen är att FN:s globala mål har en tydligare koppling till uppföljningen av dokumentet. I detta fall är FN:s globala mål och Agenda 2030 utgångspunkt i Malmös hållbarhetsarbete och utgör grunden för hållbarhetsbedömningen av hela översiktsplanen. I detta understryks vikten av att hela Malmö stads organisation gemensamt bär ansvar för att de mål som ställs upp i översiktsplanen ska förverkligas. En viktig aspekt är även att översiktsplanen betonar vikten av att samverkan mellan nämnder, förvaltningar och bolag ska leda till att prioriteringar och investeringar sker på ett samordnat, strategiskt och målinriktat sätt. Bred och gränsöverskridande samverkan främjar delaktighet och är nödvändigt för ett framgångsrikt hållbarhetsarbete.

Detta är intressanta målformuleringar kopplat till samverkan som inte alltid lyfts fram i dessa typer av dokument.

Åtgärder och strategier

När det gäller konkreta åtgärder kopplat till kommunala miljömål beskrivs i första hand delstrategier inom översiktsplanen. Malmö har antagit förhållningssättet att översiktsplanen inte är ett ”heltäckande planeringsinstrument” utan behöver kompletteras med fördjupande åtgärder inom handlingsplaner, program, planprogram och detaljplaner. Således redovisas i första hand olika strategier inom översiktsplanen vilka sedan hänvisar till underliggande tematiska handlingsplaner som redovisar åtgärder på en mer detaljerad nivå. Delstrategierna handlar om fyra olika områden:

- Promenadstaden
- Cykelstaden
- Kollektivtrafik
- Bilism och godstransporter

Inom delstrategiområdena finns kopplingar till olika handlingsplaner med mer riktade åtgärder för att implementera flera av de lokala miljömålen. I textrutan nedan redovisas generella strategier för området trafikens mål.

Översiktsplan i Malmö 2018 (Källa: Malmö Stad 2018)

Översiktsplanen definierar ett antal strategier som berör trafikens mål och inriktning

För trafiken generellt finns följande mål och strategier

- Människan ska vara i centrum när trafiktekniska frågor löses. Det ger ett trafiksystem som bidrar till en hälsofrämjande, attraktiv och inkluderande stad och region.
- Transportsystemet ska bidra till att fler väljer att gå, cykla eller åka kollektivt. Framkomlighet för dessa trafikslag ska prioriteras, såväl inom som till och från Malmö, för att uppnå en god tillgänglighet på ett jämlikt och jämställt, Energieffektivt och mindre miljöbelastande sätt. Goda kopplingar mellan trafikslagen ska planeras ur ett hela-resan-perspektiv.
- Fysiska och mentala barriärer ska arbetas bort. Vid planering, utformning och gestaltning ska omsorg läggas vid olika gruppers, såsom barns och äldres, varierande förutsättningar, behov och erfarenheter. Konsekvensbedömningar ska utvecklas till att omfatta sociala aspekter som inkluderar jämlikhet och jämställdhet.
- Malmö stad ska genom marknadsföring och kommunikation påverka invånarnas resvanor. Förbättrade dialogprocesser ska bidra till fler gruppers inflytande över utformning av trafiksystem och trafikmiljöer.
- För att förverkliga en tillgänglig, grönskande, klimatsäkrad och jämlik stad – där stadshuvudgatornas framtida utformning spelar en viktig roll – behöver nya finansieringsmodeller utvecklas. Gaturummen ska vid ny- och ombyggnader utformas med helhetssyn och långsiktighet där varje ny investering eller reinvestering ska göra flera nyttor.
- För att hantera kapacitet och bättre prioritera mellan trafikslag i korsningspunkter ska nya lösningar för utformning, reglering, trafiksignaler med mera tas fram och implementeras. Kollektivtrafikens stomlinjer ska prioriteternas i hela staden. I stadens centrala delar och andra tättbebyggda platser ska stråk för fotgängare och cyklister prioriteras framför annan motorfordonstrafik.
- Malmö stad ska fortsatt arbeta med åtgärder för att förbättra luftkvaliteten i staden och uppnå miljökvalitetsnorm för kvävedioxid, minskade artikelmängder och minskat trafikbuller samt följa upp effekter av insatser.
- Fotgängare ska ha god tillgänglighet i hela Malmö. Oavsett ålder, kön och fysisk förmåga, ska alla tryggt kunna röra sig till fots i hela staden, utan oönskade omvägar, nivåskillnader eller dröjsmål och utan källor till osäkerhet. Fler trygga och säkra korsningspunkter med annan trafik ska åstadkommas.
- Huvudgator och huvudcykelstråk som samtidigt är stråk för stora fotgängarflöden ska utformas och gestaltas även för gående och vistelse.
- Viktiga målpunkter som torg, parker och stationer ska kopplas samman bättre för fotgängare och mentala avstånd minskas genom olika åtgärder, exempelvis tydligare vägvisning.
- För att främja gångtrafik ska rörelsefriheten i staden stimuleras genom att minska olika barriäreffekter, tillgodose behov av tillräckliga ytor för rörelse, upplevelser, mötesplatser och vistelse i gatumiljöer, samt öka trygghet och trafiksäkerhet.
- Särskilt fokus ska läggas på säkra skolvägar – att anlägga ett barnperspektiv ger en säker och trygg miljö för alla åldrar.

Malmös trafikstrategi - TROMP

Det mest centrala dokumentet kopplat till miljömålen och trafiken i staden är Malmös trafikstrategi, *Trafik- och mobilitetsplan för ett mer tillgängligt och hållbart Malmö (TROMP)* (Malmö Stad 2016a). Det finns även andra dokument som beskrivs i översiktsplanen och som innehåller olika åtgärder som kan kopplas till miljömål och trafiksystemet. Nedan listan ett antal exempel:

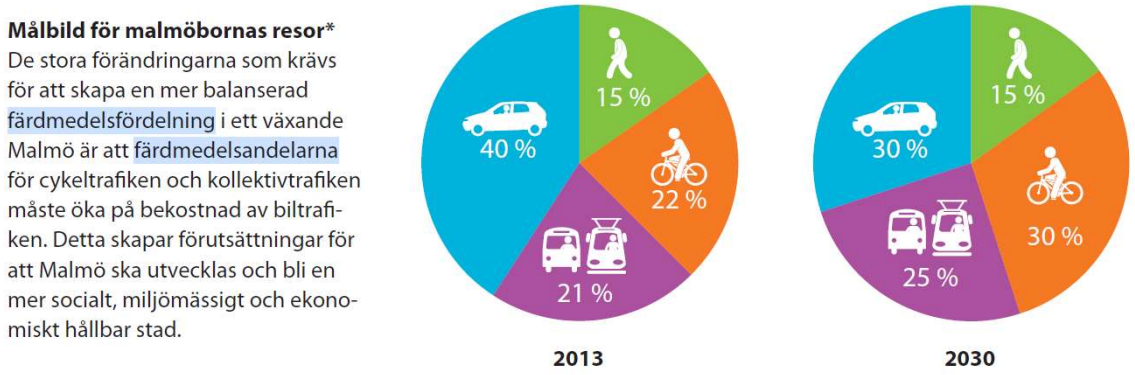
- Trafiksäkerhetsstrategi
- Storstadspaket Malmö Storstadsåtgärder för utbyggd kollektivtrafik, cykel och bostäder
- Strukturbild MalmöLund – Utbyggd spårtrafik kan bidra till stadsutveckling i noderna längs stråket mellan Hyllie i södra Malmö och Brunnshög i nordöstra Lund.
- Gångstråksplan
- Fotgängarprogram 2012–2018 Malmö – den gångvänliga staden

Dessa är enligt översiktsplanen viktiga dokument som beskriver olika former av åtgärder som ska bidra till det övergripande genomförandet av översiktsplanen. Inom detta arbete summerar vi dock endast TROMP-dokumentet. Detta då TROMP:en har störst bäring på miljömålen och trafiksystemet.

Genom TROMP:en vill Malmö stad ta ett helhetsgrepp om hur staden och dess trafiksystem ska utvecklas. Malmö stad har under lång tid arbetat framgångsrikt med hållbara transporter per trafikslag och arbetet med Malmös första trafik- och mobilitetsplanen påbörjades i november 2012 och antogs i kommunfullmäktige i mars 2016. Kommunen har haft höga ambitioner att ligga i framkant med TROMP-dokument och i att vara progressiva och holistiska inom trafikplaneringen.

Den mest intressanta målformuleringen utifrån fallstudiens syfte är målbilden för färdmedelsfördelning som Malmö antagit inom TROMP:en. Den utgår från att staden vill förändra fördelningen mellan olika trafikslag.

”…prioritering mellan olika trafikslag är en viktig fråga för ökad jämställdhet. En stad och ett trafiksystem med en obalanserad färdmedelsfördelning, där biltrafiken är det dominerade trafikslaget, begränsar egenmakten och möjligheten att förflytta sig i vardagen.” (Malmö Stad 2016a, s 20)



Figur 19 Målbild för färdmedelsfördelning Malmö (Källa: Malmö Stad 2016a).

Utifrån detta innehåller även TROMP:en en åtgärdslista som beskriver pågående åtgärder och förslag för kommande åtgärder. Åtgärderna redovisas även utifrån en prioritering baserad på en bedömning av hur stor effekt de har för att nå Trafik- och mobilitetsplanens och Malmö stads övergripande mål. Förslagen till kommande åtgärder är ej resursbudgeterade och tidsatta.

Två av de åtgärder som redovisas under störst effekt är följande två punkter:

- Vid framtagande av verksamhetsplaner, styrande dokument och i planarbete ska utgångspunkt vara Malmö stads mål för hållbara transporter för de 15 geografiskt indelade områdena i TROMP:en. Målbilder om förändrade resvanor och utbyggnadsstrategin ska stärka varandra.
- Fördjupande utredningar som innehåller tydliga strategier med avseende på målstyrd transportefterfrågan ska genomföras i utvalda delområden.

En andra punkt som lyfts fram inom flera områden i dokumentet är att staden vill arbeta med målstyrda trafikprognoser. I dokumentet framhålls att staden vill arbeta med framförallt två åtgärder:

- Utveckla trafik- och prognosmodeller för alla trafikslag, inte minst för fotgängartrafik, cykeltrafik och godstrafik.
- Öka samarbetet med andra organisationer för tillgång till relevant data inom staden, regionen, nationellt och internationellt.

Staden har som fortsatt mål att arbeta vidare med att fördjupa kunskapen om subjektiva faktorer för resval inom trafikmodellering och utveckla scenariomodellering som underlag vid prioriteringsarbete och beslut. Målstyrda trafikprognoser ska användas för att konkretisera och tydliggöra de mål som anges i TROMP:en. Som underlag för bullerberäkningar och luftkvalitetsberäkningar ska olika scenarios avseende trafikmängder användas. Utgångspunkten ska vara att beskriva och förutse olika hälso-, miljö- och klimatmässiga risker.

Målkonflikter och målavvägning

Översiktsplanen tar upp att det kan finnas målkonflikter mellan olika strategier i översiktsplanen. Utgångspunkten för att hantera potentiella målkonflikter är att det ska lösas genom ”… helhetssyn, samverkan och kompromisser”. Det beskrivs även att konflikterna inte alltid finns inom översiktsplanen och mer handlar om:

> ”… konventionellt tänkande, otidsenliga riktlinjer och regelverk, sektoriserade finansieringsstrukturer med mera. Konventioner, hävdvunna metoder och interna riktlinjer måste ifrågasättas. Även existerande normer, regelverk och lagstiftning kan behöva omprövas för att möjliggöra en hållbar stadsutveckling”.

Här understryks att målkonflikter kan finnas mellan kvantitet och kvalitet samt mellan olika former av markanvändning och utrymmesbehov. I detta sammanhang lyfts att det är viktigt att föra en dialog kontinuerligt om varje funktionskrav uppfylls optimalt eller om det i vissa fall är godtagbart med ”gott nog” för att sammantaget uppnå en hållbar stadsutvecklingen (Malmö Stad 2018).

När det gäller målavvägningar beskrivs detta under ett särskilt avsnitt ”Genomförande av översiktsplanen” (Malmö Stad 2018) som behandlar hur olika prioriteringar i planen ska hanteras. I förhållande till visionen ”*uppnå en tät, resurssnål och funktionsblandad stad som är socialt sammanhållen krävs i hög*

grad helhetssyn och samsyn…" krävs ett holistiskt perspektiv på utvecklingen i staden och prioriteringar är nödvändiga. I denna del framhävs särskilt utmaningen att möta stadens behov av bostäder, arbetsplatser och samhällsservice samtidigt som staden ska bli grönare, hälsosammare och erbjuda stadsmiljöer av god kvalitet. Om den täta och gröna staden ska realiseras krävs att stadens hårdgjorda ytor används på ett effektivt sätt. När staden växer behöver större hänsyn tas till avvägningar kring olika särintressen som kan påverka resultatet av hur städer växer. Här beskrivs vikten av att ha flexibla sektorsriktlinjer för att anpassa till olika situationer och det krävs "mod att utmana rådande förhållanden". Vidare understryker översiktsplanen att det är viktigt att den kommunala organisationen antar ett synsätt som i varje enskild fråga tar stadens långsiktiga utveckling i fokus och att de mindre projekten bidrar till stadens övergripande mål.

Kopplingen mellan Malmös trafikstrategi och översiktsplanen handlar framförallt om mål och åtgärder. Syftet med TROMP:en är att fastställa en plan med strategier för hållbar stadsutveckling inom Malmö stad som samlar, tydliggör, konkretiserar och vidareutvecklar de trafikrelaterade mål som finns i Översiktsplanen, Trafikmiljöprogrammet och övriga strategiska dokument inom Malmö stad. Således ska trafikstrategin ses som en förlängd delstrategi för översiktsplanen som konkretiserar åtgärder inom trafikområdet. När det gäller eventuella målkonflikter och avvägningar finns inga konkreta resonemang kring detta varken i trafikstrategin eller i översiktsplanen.

Legitim och transparent beslutsprocess

Framtagandet av Malmös översiktsplan har varit en omfattande och öppen planprocess som framstår vara legitim. Framtagandet av översiktsplanen har letts av strategiavdelningen vid stadsbyggnadskontoret på uppdrag av kommunstyrelsen. Strategiavdelningen har samarbetat med planavdelningen, stadskontoret, gatukontoret, miljöförvaltningen, fastighetskontoret och även andra aktörer.

Innan översiktsplan antogs genomfördes en utställning av planförslaget (september och november 2017). Planen presenterades i sin helhet i stadshusets foajé samt på kommunens hemsida, där det också fanns möjligheter att lämna synpunkter. Utöver detta genomfördes en fysisk utställning om översiktsplanen på Malmö stadsbibliotek och i stadshusets foajé. Sammanfattningsvis skickades även förslaget ut till omkring 300 instanser inklusive statliga och regionala myndigheter men även till Köpenhamnsregionen, företag, intresseorganisationer och lärosäten för högre utbildning.

Utifrån den här beskrivningen framstår översiktsplaneprocessen som legitim och transparent.

Tjänstepersonernas syn på "stafetten"

Parallellt med plangenomgången har även ett antal intervjuer genomförts med representanter på Malmö stad. Sammanlagt har tre intervjuer genomförts med översiktsplanerare, mobilitetansvarig på gatukontoret och trafikplanerare på detaljplanenivå. Nedan redovisas resultaten av dessa intervjuer.

Processen och miljömålen

Enligt översiktplanerare på Malmö stad arbetar man med att integrera de nationella, regionala och lokal miljömålen i de övergripande kommunala målen. De är dock inte listade explicit i översiktsplanen utan det beskrivs endast att man tagit hänsyn till dem i framtagande av de lokala målen. Kommunens tjänsteperson upplever att kommunen ändå på så sätt fångat målen från regional och nationell nivå även om de inte beskrivs i detalj. Under intervjun med översiktsplaneraren framkommer det att de nationella miljömålen inte är så kända bland de som arbetar med planeringen. Till stor del fokuserar man på de lokala målen som utgår ifrån de generella hållbarhetsprinciperna. Detta är något som också framkommer under intervjun med tjänstepersonen som arbetat på detaljplanenivå.

Det beskrivs tydligt av tjänstepersoner att det inom Malmö stad finns en ständig intern diskussion om hur de övergripande hållbarhetsmålen ska konkretiseras i planeringen.

> *Vi jobbar, i översiktsplanen, enligt hållbarhetsprinciperna…de tre hållbarhetsmålen i ett, kring ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Och det är en ständigt pågående diskussion om hur man då ska tolka och ta ner de här målen i mer konkret planering. (IP1, Malmö Stad)*

Sammanfattningsvis visar detta att frågan är ständigt närvarande bland tjänstepersonerna, men att det inte alltid är lätt att hantera konkreta projekt inom detaljplaneringen.

Utöver översiktsplanen framhålls att trafikstrategin (TROMP) är ett styrande dokument och utgångspunkt för mål som berör trafiken. Det framkom under samtliga intervjuer att TROMP-dokumentet har en viktig roll i de lokala planeringsprocesserna som vägledningen för hur trafiken ska styras och vilka planeringsprinciper som ska gälla.

Det framgår att TROMP-dokumentet används inom den lokala planeringsprocessen som understöd för att prioritera mellan de olika trafikslagen, även fast det inte alltid är så enkelt i praktiken.

> *…TROMP:ens mål om hur vi ska på något sätt prioritera de olika trafikslagen. det är någonstans utgångspunkten, även om det inte alltid är så enkelt i praktiken. Men jag skulle vilja säga att det är det som ändå är styrande någonstans, att vi vill få fler att resa hållbart. Det kommer man tillbaka till tycker jag hela tiden, att det vill vi åstadkomma med vår plan, att göra så bra som möjligt för kollektivtrafik och fotgängare och cyklister. (IP1, Malmö Stad)*

Sammanfattningsvis upplevs de nationella miljömålen ha en viktig roll inom den lokala planprocessen men att de spelar mindre roll i det dagliga arbetet. Samtliga menar dock att de lokala målen har utvecklats utifrån de nationella miljömålen och att de lokala målen ligger i linje med de nationella målen. Kommunen har dock ingen strukturerad metod för att följa upp och kvantifiera hur målen i översiktsplanen efterlevs.

Däremot har kommunen tagit fram en hållbarhetsbedömning som syftar till att följa upp och bedöma planens konsekvenser på stadens utveckling. I bedömningen ingår miljökonsekvensbeskrivning och de intervjuade personerna lyfte detta som ett viktigt stöd för att få med miljöaspekter i den lokala planeringen.

Vidare använder kommunen en kvalitativ metod för utvärdering genom att stadsbyggnadskontoret genomför intervjuer med planhandläggarna på planavdelning för att utvärdera hur översiktsplanen efterföljs i detaljplanerna.

Avvägning och prioritering

Så som beskrivits i plangenomgången ovan, ger översiktsplanen ett förhållandevis stort tolkningsutrymme för efterföljande planeringsprocess att hantera olika avvägningar mellan olika intressen och målkonflikter. Det vill säga att en stor del av ansvaret för att hantera målkonflikter lämnas till detaljplaneprocessen. Det framhålls även under intervjun med översiktsplanerare att det är upp till detaljplanen att processa olika målavvägningar:

> *I själva verket kan de översiktliga riktlinjerna ibland ses som ett smörgåsbord, att man tar lite det man tycker passar just för den mer detaljerade planen eller när man tar det vidare. Man kan hitta stöd för väldigt mycket i översiktsplanen… (IP1, Malmö Stad)*

Även om samtliga intervjuade personer håller med om att översiktsplanen ger bra stöd för vidare planering så kan det ibland upplevas som svårt att förstå hur avvägningar ska göras inom olika lokala projekt. Ibland upplevs det inom organisation som att det finns väldigt många olika målbilder att ta hänsyn till och att det under senare år även lyfts fram FN:S agenda 2030 målen. Ibland kan det upplevas vara ”trängsel” mellan olika målbilder och perspektiv, vilket försvårar för tjänstepersoner att avgöra vilket mål som styr.

Översiktsplanerare upplever att planen har fått en tyngd inom organisationen även om det finns brister i planens vägledning på detaljerad nivå. Framförallt betonas att utformningsprinciper och gestaltningsfrågor inte ges några tydliga rekommendationer i översiktsplanen, utan får lösas i efterföljande planer. En översiktsplanerare beskriver detta på följande sätt:

> *När man går ner mer på detaljerad nivå, så är det mer utformningsprinciper, att lösa mer konkreta, tekniska, logistiska, gestaltningsmässiga, upplevelsemässiga frågor som ju man kanske inte riktigt kan förvänta sig att översiktsplanen kan eller ska ge stöd till alltid, så. (IP1, Malmö Stad)*

När det gäller målkonflikterna på översiktsplanenivå är det enligt översiktsplaneraren ofta fråga om stora etableringar av nya arbetsplatser som kan komma i konflikt med lokala miljömål. Med andra ord handlar konflikterna ofta om ekonomiska drivkrafter och incitament mot lokaliseringen av nya arbetsplatser.

> *Men på övergripande nivå så handlar det mer om det jag nämnde, att det handlar om lokaliseringar och etableringar, oftast stora såna som innebär många arbets… Eller som man tänker sig många arbetsplatser*

till Malmöborna. Det är ofta målkonflikt i det kontra miljömål och andra mål. (IP1, Malmö Stad)

Gällande hur olika målavvägningar ska ske och hur prioriteringar ska göras på detaljplanenivå upplevs det som att det som är mätbart prioriteras i första hand.

... Man kan säga att sådant som är enkelt mätbart prioriteras...till exempel, antal bostäder som ska produceras, antal förskoleplatser som ... Det är lätt att räkna och det är lätt att följa upp på. Vad som är svårare att följa upp och mäta på, det är kvalitet och vad det får för övriga konsekvenser. Så att kvalitet i bostadsbyggandet och kvalitet i andra sektorer, som skola, förskola, vård och omsorg, är svårare att följa upp på. (IP1, Malmö Stad)

Liknade resonemang förs av en annan intervjuperson på frågan om vad i första hand prioriteras i planeringen (IP3, Malmö Stad):

Det är alltid sånt som är mätbart. Är inte tyngre, men de är mycket lättare att bevaka. Om man tänker sig buller, då gör man en bullerutredning, så visar den antingen att det är okej eller inte, och då kanske man anpassar bebyggelser efter detta. Det är alltid mycket svårare med de här målen som inte är mätbara och hur man tar hänsyn till dem. Oftast är de lika viktiga, så det är inte det. Men det är svårare.

Vidare poängterar en av de intervjuade att just luft och buller är sådana mätbara aspekter som oftast får tyngdpunkt medan andra är svårare att bedöma.

Men hur mäter man ett mål om att det ska vara en bra miljö, att den ska vara trygg och säker. Alltså det finns väldigt ... Vi har väldigt många mål som inte är mätbara, som vi hela tiden försöker ta hänsyn till (IP3, Malmö Stad)

Det framkommer även att ibland kan det bli svårt på detaljplaneringsnivå att utgå ifrån de övergripande styrdokumenten. Ibland upplevs det som att det finns tydliga mål att utgå ifrån, men att det i praktiken är svårare att få förståelse för lösningar. Intervjupersonen summerar det hela på följande sätt:

...och att det är väldigt lätt när man gör ett styrdokument, att man har ett mål väldigt tydligt framför sig, vad det är som ska åstadkommas, men i praktiken så ... Så just det där med att fungera, en stad som ... Alltså som politiker kan jag förstå att ... Ja, men det är väljare, de måste komma kunna till arbete, Företag som ska fungera, det är ... Ja, det är en så komplex historia, det här. (IP3, Malmö Stad)

Det upplevs alltså inte så lätt att få till detta i alla projekt och det kan finnas flera aktörer som kan sätta sig på tvären mot lösningarna: politiker, men även medborgarna och de lokala företagarna. Detta framhålls framförallt av

intervjupersonerna som arbetat på detaljplanenivå och på gatukontoret. De lyfter även fram att gatukontoret arbetar närmare användarna av gatorna och att man har mer direkt dialog med medborgarna kring trafiklösningar som byggs. Detta kan påverka hur staden i slutändan väljer lösning inom olika projekt. Tjänstepersoner summerar detta på följande sätt:

> *...Stadsbyggnadskontoret sysslar med planering i tidigt skede. Vi har mer kontakt med Malmöborna, så därför får mycket tydligare ... När man är missnöjd, för det till oss man hör av sig till när man suttit i kö och tycker det är dåligt. Vi kan då tycka att ... Ja, men ska man uppfylla TROMP:en så var det så att framkomligheten för bilar inte skulle vara motorvägar överallt, utan att det var så att vi talade om tillgänglighet i stället för framkomlighet. (IP3, Malmö Stad)*

Detta kan alltså påverka möjligheten att genomföra och följa planeringsprinciperna i TROMP-dokumentet i praktiken, och på detta sätt riskera att planering inte blir som det är tänkt och att den inte bidrar till måluppfyllelse. Vidare beskrivs det att det ibland finns motstridigheter mellan olika mål, vilket försvårar en målöverföring. Detta kan också medföra att de involverade aktörerna inte kan komma överens om vilket mål som ska styra.

> *Ja, alltså det finns mål ibland som känns de är lite motstridiga, och då är det ju jobbigt. Och det är alltid jobbigt när man inte är överens. Det gäller oavsett om det är mellan förvaltningar eller mellan privata aktörer och oss. Så det är lättare ibland om det är uppstyrt tydligt och enkelt, så det är någon slags mix där emellan. Och att vi hela tiden arbetar mot att man blir bättre, alltså så att inte ... För mycket lagar kan också ibland strypa lite kreativiteten. Den vill vi ju ha kvar. (IP3, Malmö Stad)*

Sammanfattningsvis ger intervjuresultaten kring avvägningar och prioriteringar relativt tudelade svar. Översiktsplanen är relativt bred och ger en översiktlig vägledningen för underliggande planprocessen. Detta upplevs både vara en fördel och nackdel på detaljplanenivå: ibland kan vara nödvändigt att ha flexibilitet men det kan också innebära att det blir godtyckligt vilka mål man väljer att arbeta efter.

Samverkan

Generellt sätt upplever samtliga intervjupersoner att det finns en vilja inom kommunen att samverka mellan olika avdelningar. Bland annat arbetar samtliga involverade avdelningar med ett så kallat ”startblock” för att få med alla nödvändiga aktörer i planprocessen. I detta skede lyfts alla viktiga frågor tidigt i processen och alla avdelningar bjuds in till att ge sin syn på planen och vilka frågor som de anser vara viktiga att hantera.

De utmaningar som kopplas till den interna samverkansprocessen handlar främst om att Malmö stad är en stor organisation och att det ibland kan vara utmanande att synkronisera de olika planprocesserna med varandra. Detta kan medföra att olika projekt verkar mot varandra och ger målkonflikter. Likaså framkommer det

att det upplevs vara svårt att få tid till samverkan och avstämning med andra avdelningar. När det är för stressigt för medarbetarna så finns det risker att de inte hinner med. Det är också ”personberoende” hur väl samverkan fungerar. Följande poängteras av en av intervjupersonerna:

> *Alltså ingen vill arbeta i silos, men visst har vi det. Det ska man inte förneka. Ju mer vi har att göra och är stressade, desto mindre hinner man vara med i olika saker och stämma av, så är det. Men vi är alltid med i detaljplanerna, så det är inte så att vi inte har något samarbete…Oavsett vad man arbetar med så är det personberoende, en del människor är mer öppna och kontaktar och stämmer av än andra. Och det gäller oss alla. (IP3, Malmö Stad)*

Vidare betonas att det i grunden finns ett bra samarbete och att politikerna litar på att tjänstepersonerna löser eventuella målkonflikter. Samverkan summeras på följande sätt av tjänstepersonerna.

> *Och i huvudsak har vi ett bra samarbete med regionen, med Trafikverket, som jag sa, med grannförvaltningar, fastighets- och gatukontor, där vi i grunden strävar mot samma sak och mot samma mål. Så är det på detaljnivå där det ibland hakar upp sig. Men … Och i grunden kanske jag tänker att det … Också för att vi hanterar frågor som egentligen kanske borde avgöras på politisk nivå, men där man inte har velat visa upp den konflikten på den politiska arenan. Eller vad man ska säga, att politikerna litar på tjänstemännen på ett sätt, eller… (IP1, Malmö Stad)*

När det gäller den externa samverkan med regionen och övriga aktörer, upplever de intervjuade att samarbetet fungerar med både Region Skåne och Trafikverket. Ibland upplevs dock att exempelvis Trafikverket kan ha en lite snäv syn på utvecklingen i städerna. Detta framhävs av en intervjuperson:

> *Vi har ett gott samarbete med Trafikverket i de flesta sammanhang. Vi har … I och med ÅVS-metodiken så har vi arenor där vi finns med. Och vi är en betydande aktör i sammanhanget, i skånska sammanhang oftast, eftersom vi är en stor kommun och en stor målpunkt för mycket av resande och transporter. Vi har en stor hamn, vi har järnvägsknutpunkt, bangård och så vidare. Så att det finns stort naturligt intresse att samverka. Och det tycker jag funkar bra för det mesta. Det finns väl frågor där man kan förvänta sig att Trafikverket skulle agera mer utifrån ett bredare samhällsutvecklingsperspektiv än enbart titta på transportsektorn. Det är väl lite tolkningen av deras uppdrag som … De gör en tolkning internt själva som de känner att de måste lägga fokus på. Det går att förstå. Samtidigt så tycker jag ändå att man … För att få gehör och kunna få en trovärdighet, och i det här*

att man kallar sig samhällsbyggare så får man vidga begreppen ibland. (IP1, Malmö Stad)

Detta resonemang är intressant utifrån tre olika perspektiv. För det första handlar det om att Malmö är en stor kommun och en viktig spelare i regionen, vilket gör att Trafikverket måste samverka på ett bra ett sätt. För det andra har ÅVS-metodiken haft en positiv inverkan på samverkansarbetet genom att det finns en gemensam metod att utgå ifrån. För det tredje kan det upplevas som att Trafikverket har ett lite smalt perspektiv och att det råder delade meningar om hur respektive aktör tolkar sitt mandat och sin rådighet. Trafikverket beskriver sin roll som samhällsbyggare och det är inte alltid tydligt för involverade aktörer vad detta innebär i praktiken.

Verktyg och processer för bättre målöverföring

När intervjupersonerna tillfrågas om möjligheterna att förbättra målöverföringen inom den interna processen upplevs det alltid finnas behov av att utveckla bättre verktyg för målöverföring och uppföljning. Intervjupersoner medger dock att Malmö stad gör mycket bra saker och att det finns rutiner för att följa upp mål och planering. Det finns ett antal generella indikatorer som används för att följa upp utvecklingen, men dessa är kopplade till exempelvis antalet bostäder, förskoleplatser och att antal parkeringsplatser för bil och cykel följs. Det vill säga sådana fysiska förändringar som är relativt lätta att mäta i verkligheten.

Däremot upplevs det som att det finns behov att få mer kunskap om genomförandeprocesser och om konsekvensanalyser som kan hjälpa till att bedöma planers ekonomiska och ekologiska konsekvenser. Ett exempel handlar om att utveckla verktyg för att värdera ekosystemtjänster ekonomiskt:

Vi behöver bli bättre på från strategiskt håll och den här översiktliga … Vi behöver bli bättre på att förstå genomförandeprocesser för att kunna få återkoppling och ha förtroende i den processen, att … Ja, men okej, varför kunde vi inte göra så där? Alltså man har en dialog kring hur vi kan komma fram i stället. Och i det ingår … I perspektivet kanske också ingår i de här ekonomiska övervägningarna också som behöver göras kring…alltså jag menar inte att man ska sätta kronor och ören på allting. Men det finns ändå ett mått av…klä värden i ekonomiska termer, så är det lättare kanske att få gehör också. Det kan handla om ekosystemtjänster och liknande, vad man kan beräkna. Man kan till exempel beräkna samhällsnyttan av ett träd, så. Det är ett exempel. Man kan räkna på biologisk mångfald, vad pollinatörer bidrar med i form av en ren tjänst som … (IP1, Malmö Stad)

Detta visar på att det finns behov och önskan om att komma längre i sina konsekvensanalyser och skapa en bredare förståelse för miljökonsekvenser kopplat till en bredare samhällsnytta. Här finns behov av att utveckla flera och mer pålitliga verktyg.

När det gäller uppföljning av TROMP:en och specifikt måluppföljning, beskrivs det från en av tjänstepersonerna som att det inte är något fel på de formulerade målen

utan att det just handlar om uppföljning och att våga ta beslut utifrån dessa i detaljplaneprocesserna.

> *jag tycker inte det är något fel alls på våra mål, utan det handlar nog väldigt mycket om att hela tiden påminna sig och dem man jobbar med att vi har de här målen. Alltså cykelbanan måste vara tre meter bred här för att vi ska kunna få plats med det antalet cyklister som TROMP:en säger, eller här måste vi prioritera bort bilen och ta bort ett körfält, för annars … alltså det är nog mycket det som jag känner blir avgörande i framtiden, att man vågar ta de besluten och att man hela tiden vid varje beslut man tar i detaljplanen kopplar tillbaka, "Är det här nu enligt norm?" Det skulle jag nog säga som är det viktigaste.*
> *(IP2, Malmö Stad)*

Det visar på en intressant aspekt om att de plandokument som finns är bra formulerade och ambitiösa, men att det handlar om att hålla fast och följa principer i dagliga planeringen. Det är lätt att dessa delar glöms bort inom vissa projekt men kommunens tjänstepersoner försöker påminna sig själva om att följa de uppsatta målen.

En utmaning som lyfts fram gällande målöverföring är att det inte bara behövs planeringsverktyg utan att det finns behov av kontinuitet inom organisationen när det gäller personal. Detta underlättar för att få samstämmighet inom projekt. En av intervjupersonerna beskriver detta på följande vis:

> *Ja, alltså ibland är det lättaste att det är samma personer som deltar, alltså att man följer ett projekt. Det gäller både Stadsbyggnadskontoret, att den som har varit med i en fördjupad översiktsplan sen är med i detaljplanen. Det kanske inte är hela samma grupp människor hela vägen, men att man har den där överlappningen, så att har man diskuterat en fråga tidigt så ska den inte glömmas bort, för det är inte allting som kommer med i de formella dokumenten. Men att man har den här överlappningen, så att den som tillslut genomför och bygger ändå har haft kontakt hela vägen*
> *(IP3, Malmö Stad)*

Från ÖP till DP – Särskilda utmaningar kopplat till detaljplanering

När det gäller målöverföring från strategisk planeringsnivå, så som översiktsplanering till detaljplanering finns flera utmaningar. Som ovan poängterats är inte de nationella miljömålen alltid närvarande hos planhandläggarna inom detaljplaneringen, men även andra utmaningar framträder på denna nivå. I diskussionen under intervjuerna användes framförallt ett område i Hyllie (fastighet 7:5, m.fl.) som exempel för att illustrera specifika utmaningar kopplat till överföringen mellan översiktsplanering och detaljplanering (Malmö

Stad 2016b). I textruta senare i avsnittet redovisas översiktligt planeringsbakgrunden till området.

När vi ställer frågor kopplat specifikt till planeringsutmaningar i överföring av mål från översiktsplanen till detaljplaneringen framkommer flera olika typer utmaningar. Bland annat finns det ett stort tolkningsutrymme i uppdrag på detaljplanenivå utifrån att översiktsplanen är relativt generell. Detta beskrivs på följande sätt:

> *Det är en stor organisation som består av massa olika delar, och där överlämningen ska ske. Och det är också inom det politiska systemet. Det är olika nämnder som har olika ansvar. Så det är klart att i överlämningarna här så sker det någonting. Och det kan bero på vad man har för uppdrag och vad man uppfattar och tolkar sitt uppdrag, att det finns olika tolkningar av det. Optimalt så ska översiktsplanen ge en riktning här. Och det kan ibland kännas som att översiktsplanen inte … Inte alla sammanhang står översiktsplanen för någon … Den står kanske inte alltid i högsta kurs., eller andra styrdokument för den delen. (IP1, Malmö Stad)*

En intressant aspekt i den avslutande meningen är att det ibland upplevs som att vissa väljer att inte följa översiktsplanens principer då man anser att det inte är ett viktigt styrdokument. Ibland finns det vidare på detaljplanenivå svårigheter att finna utrymme i budgeten för att genomföra de fina och hållbara visioner som uttrycks på översiktplanenivå. Exempelvis uttrycker sig en av intervjupersonerna på följande sätt:

> *Ja, och mycket av det råder vi inte heller över. Det finns exempel där vi när vi gör detaljplaner, att vi tar fram planbeskrivning och beskriver hur … Ja, men den här gatan skulle kunna bli så och så här fin, den skulle kunna ha de här och de här funktionerna, i stället för bara transport, till exempel. Det kan vara … Det är ett … Så har vi resonerat i översiktsplan och trafik- och mobilitetsplan. Det finns illustrationer på detta. Alla säger "hurra, vad fint, vad bra". Sen så har detta ändå inte alltid förankrats i genomförandet sen av … När det kommer till att vi ska genomföra den här planen, så finns det då ingen budget för att bygga om gatan på det här sättet, utan man gör minsta möjliga för då kan vi spara pengar. Och pengar är pengar, så. (IP1, Malmö Stad)*

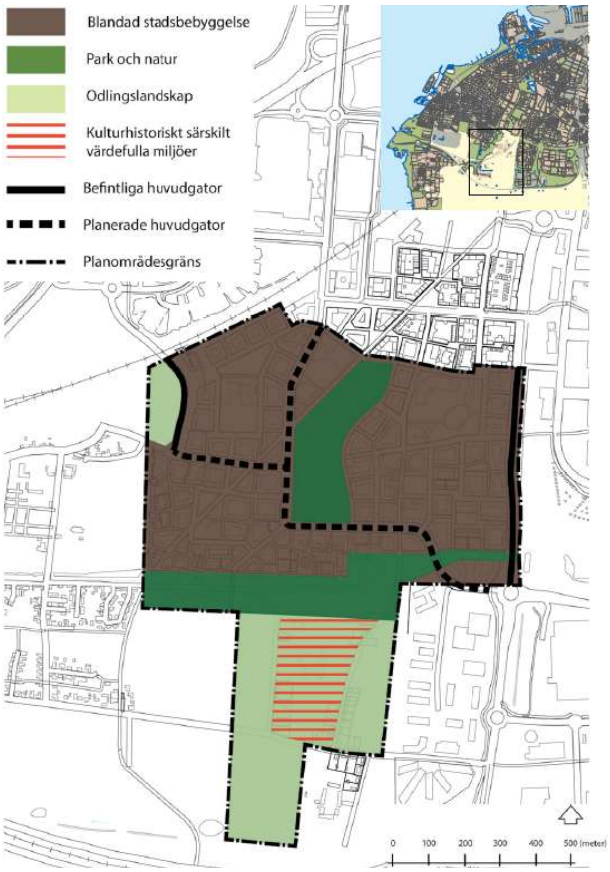
Här handlar det uppenbarligen om att lösningar också prioriteras inom budgetramarna och att vissa planer tendera att bli mindre ambitiösa när det väl projekteras.

Fördjupad översiktsplan för Hyllie och Detaljplan Hyllie 7:5
Den fördjupade översiktsplanen för Hyllie antogs i juni 2015 och utgör ett strategiskt plandokument och en fördjupning av översiktsplanen utvecklingsinriktningen för området. Områdets utgörs av ett antal detaljplaner och där Detaljplan Hyllie 7:5 utgör den centrala delen av Hyllie. Förutsättningarna för en utbyggnad av planområdet är god bra och i närområdet finns redan Malmö Arena, Malmömässan, Emporia, Park'n'ride, delar av Point Hyllie samt kontor och bostäder etablerade (Malmö stad 2016b).

Målet med FÖP Hyllie var att utveckla en ny stadsdel i Hyllieområdet. Målet med planen är att Hyllie ska bli Malmös andra stadskärna och tillsammans med angränsande områden utgöra en sammanhängande stadsväv med lika många boende som Landskrona tätort har idag. Utbyggnaden av södra Hyllie är således viktig både ur ett regionalt och lokalt perspektiv. Visionen preciseras på följande sätt:

"Hyllie ska vara Öresundsregionens klimatsmartaste område och utgöra en attraktiv stadskärna med mycket grönska som lockar boende och företag, både nationellt och internationellt. Stadslivet ska präglas av variation i form av livaktig handel, stora evenemang och pulserande stadsgator som kontrasteras mot rekreativa parker, lugna gångfartsgator och trygga skolmiljöer. Hyllies centrala plats i regionen ska ge en internationell karaktär men med en tydlig egen identitet: öresundskt internationell."

Detaljplan Hyllie 7:5
Detaljplan 7:5 utgör en viktig del inom kollektivtrafikstråket inom FÖP och utgör den centrala porten till områden och anslutning till Emporia Köpcenter och Malmö Arena, men i närheten av Hyllie station. Detaljplanen möjliggör uppförandet av fem kvarter med bostäder, kontor, inslag av centrumverksamheter och möjlighet för vård. Syftet är även att planlägga för Hyllie boulevards förlängning fram till Almviksvägen, som löper direkt öster om planområdets kvartersbebyggelse.



Utöver budgetutmaningen, finns ibland även en uppfattning om att principerna i TROMP:en är svåra att följa i praktiken och ibland kan politiken bestämma sig för något annat. Detta summeras på följande sätt av en tjänsteperson:

> *Detaljplanen handlar om att väga samman väldigt mycket, att se till att helheten blir bra, och det är det man får utgå ifrån. Men har man då ett tungt kollektivtrafikstråk, tungt cykelstråk, så är det skillnad. Och TROMP:en tar upp det där med att det ska vara på en viss ordning. Men vi har också ett krav att det ska fungera. Så det är inte så att man kan följa någonting slaviskt och säga "så här är det" och så strunta i konsekvenserna, för det skulle inte fungera. Och då ska man också komma ihåg att vi har politiker som styr oss, så att de har också möjlighet att tycka. Så även om de har tagit styrdokument, så kan de ändå … "Nej, nu ska det vara på det här sättet", det händer ibland. (IP3, Malmö Stad)*

Detta betyder att resultatet av planerna inte blir som "planerat" och att det ibland genomförs justeringar som gör att lösningen inte lika tydligt bidrar till de övergripande miljömålen. Ibland menar tjänstpersonerna att det är viktigt att få till en bra lösning i tidigt skede och sedan förankra den. Ibland anses detta vara en framgångsfaktor, som t.ex. i Hyllie där man lyckats få en bra busslösning förankrat i tidigt skede.

> *Översiktsplanen är på långsikt, men vi har hela den här tiden … Om man tar Hyllie till exempel, det tar lång tid innan man får i gång en stadsdel när man börjar på noll. Där försökte vi redan från början att ha bussar tidigt. Vi hade en busshållplats, fast vi hade ändå bara ett enda hus, alltså så att vi skulle skapa … Och det är inte alltid så himla lätt att få till det tidigt. Så ibland när vi bygger ut så är det inte så bra från början som man vill. (IP3, Malmö Stad)*

Ett annat exempel beskriver att det ibland kan bli en annan lösning om det finns politiska synpunkter som påverkar beslutet om projektet.

> *Alltså de beslutar ju, så är det. Säger de att det ska vara på ett visst sätt så då gör vi. Och det är lite olika, en del vill lägga sig i en detalj, så är det. Det … Nu hade vi på Carlsgatan i Nyhamnen tänkt tre körfält, det fanns med i den fördjupade översiktsplanen. Och när vi kom till detaljplanen så följde det med in och vi gjorde* utredningar *… Ja, lite olika varianter, men sen när det kom upp till tekniska nämnden så ville de ha fyra körfält. Man ville ha kollektivtrafiken [hör inte 0:35:56] riktning. Och då gäller det. (IP3, Malmö Stad)*

Sammanfattningsvis blir det mest tydligt i övergången till detaljplanenivå att de riktiga målkonflikterna uppstår vid slutgiltiga avvägningar kring detaljutformandet av den fysiska infrastrukturen. Här kan budgetfrågor och andra argument till att

lösningar inte fungerar i praktiken medföra att det övergripande målen inte efterföljs.

Sammanfattande analys

Nedan följer en sammanfattande analys av fallstudien för Malmö stad.

Trängsel mellan olika målbilder – för många mål att ta hänsyn till på olika administrativa nivåer – vad ska det målstyras mot?

Tjänstepersonerna upplever att planeringsdokumenten (ÖP och TROMP) utgör ett bra underlag för att få med miljömålen i planeringsprocessen. Det finns en medvetenhet att dessa dokument utgör viktigt underlag för det vidare arbetet. I TROMP framkommer att det ska målstyras i planeringen, men det är inte alltid denna ambition som får genomslag längre ner i planprocessen.

Däremot verkar det finns utmaningar med att arbeta inom en sådan stor organisation som Malmö stad med många olika styrdokument och målbilder som kan försvåra för avvägningar inom olika projekt. Vad är det egentligen som ska styra planeringen? Och vilka mål gäller? Det råder ibland osäkerhet kring detta i de lokala planprocesserna. Vidare blir överliggande mål på regional och nationell nivå ytterligare en dimension att hantera inom de lokala planprocesserna.

Agenda 2030 målen är mer synliga än de nationella miljömålen

Det framkommer både i planeringsdokumenten och i intervjuerna att 2030 målen har större bäring i den lokala planeringen än de nationella miljömålen. Det lyfter en intressant aspekt om vilken betydelse de nationella miljömålen spelar i planeringen av Malmö. De lokala plandokumenten och FN:s mål är de styrande målen som planeringen utvärderas emot. Exempelvis stäms översiktsplanen och dess hållbarhetsredovisning av mot dessa mål.

Bra målformuleringar finns men genomförandet och uppföljning saknas

Oftast är det inget fel på målformuleringar i plandokumenten. Det upplevs ofta vara bra formulerade och ambitiösa, men det saknas konkreta verktyg för att säkerställa att utfallet av planering återspeglar och bidrar till övergripande måluppfyllelse.

What's gets measured, gets managed! Mätbara aspekter prioriteras

Det framkommer även i intervjuerna att mätbara aspekter så som buller, luft och trafikflöden prioriteras eftersom dessa är möjliga att mäta effekterna av. Andra aspekter så som trygghet och attraktiv stadsmiljö som handlar om mer kvalitativa och subjektiva bedömning tenderar att förlora inom avvägningar och prioriteringar i planprocessen.

Kontinuitet och storlek på organisation påverkar de interna samverkansmöjligheterna och genomförandet

Kontinuitet framhålls som en viktig aspekt för genomförande och måluppföljningen av planeringen. Detta understryks av samtliga intervjupersoner.

Utmaningarna med generella riktlinjer kontra specifika riktlinjer

Det är enklare att formulera miljömål på övergripande nivå, men det är en utmaning att omsätta generella målformuleringar i den praktiska planeringen på lokal nivå. Det medför att den slutgiltiga lösningen inte alltid följer de övergripande målen och planerna. Ofta uppstår inga riktiga målkonflikter på generellt strategisk planeringsnivå utan detta sker i senare skeden när olika trafiklösningar ska byggas. Utmaningarna uppstår alltså ofta i utformningsskedet.

Referenser

Malmö Stad (2018), *Översiktsplan för Malmö,* Antagen av kommunfullmäktige 31 maj 2018.

Malmö Stad (2016a), *Trafik- och mobilitetsplan för ett mer tillgängligt och hållbart Malmö (TROMP),* Antagen av Kommunfullmäktige mars 2016.

Malmö Stad (2016b), Detaljplan för del av fastigheten 7:5 m.fl. i Hyllie i Malmö, Granskningshandling.

Malmö Stad (2019), *Fördjupad översiktsplan för Hyllie,* Antagen av Kommunfullmäktige 25 april 2019.

Bilaga 11: Fallstudie Göteborgs stad

Översiktsplan och trafikstrategi

Operationalisering av nationella miljömål i översiktsplanen

Göteborg stads översiktsplan antogs 2009. Staden har som övergripande mål att utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt med balans mellan sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer. Staden förväntas växa kraftigt med mer invånare och företag och Göteborgs roll som nav i regionen stärks med ökad inpendling. Huvudstrategin för staden är att utbyggnaden ska ske inifrån och ut. Staden ska förtätas i befintlig bebyggelse och ska även växa i strategiska knutpunkter. Stadens infrastruktur ska kunna nyttjas effektivt och trafikens miljöpåverkan minimeras. Ett lokalt miljömål som innefattar trafiken är att minska koldioxidutsläppen med 30 procent till år 2020 (Göteborg Stad 2009).

Målet för Göteborg är att vara en attraktiv stad för människor och företag, staden ska förtätas och regionskärnan utvecklas. God tillgänglighet skapas genom att bygga ut infrastrukturen och främst kollektivtrafiken. Attraktiv stadsmiljö ska bland annat skapas genom att stadens rum främst utgår från möjligheten att gå och cykla. Det robusta samhället inkluderar ett robust transportsystem med fler förbindelser över älven, och fler alternativa vägar för alla transportslag och ett utbyggt och pålitligt kollektivtrafiksystem. Bostäder och verksamheter byggs centralt och i knutpunkter och samordnas med utbyggnad av kollektivtrafik för att minska bilberoendet. Göteborg är även Nordens logistikcentrum och ska stärka sin roll på området. Godsvolymen ökar med 7 procent per år och en ny kombiterminal liksom fler kajplatser behövs. Målet är att hälften av allt nytt gods ska transporteras med tåg från hamnen. Framkomlighet för godstransport ska säkras och samtidigt ska tung trafik genom Göteborg minimeras. Med en tätare stad kan fler gå, cykla och åka med kollektivtrafik, vilket ligger i linje med miljömålen. Stora trafikinvesteringar som Västlänken ska underlätta för både godstransport och persontransport med tåg.

Just nu håller Göteborg stad på att ta fram en ny översiktsplan som har varit ute på samråd. De stora utmaningarna som identifieras i nya översiktsplanen är att staden växer, att det är en delad stad och att klimatförändringarna kommer att påverka staden. En hållbar stad ska uppnås genom att planera för en nära, sammanhållen och robust stad (Göteborg Stad 2009).

Det finns tolv kommunala mål i Göteborgs stads miljöprogram som utgår från de nationella miljömålen. Nationella miljömål som inte har relevans för kommunen har uteslutits, det gäller storslagen fjällmiljö, skyddande ozonskikt och säker strålmiljö. De miljömål som har störst bäring på trafik och infrastruktur är begränsad klimatpåverkan, frisk luft och god bebyggd miljö. Göteborgs stads mål är till skillnad från de nationella konsumtionsbaserade. Staden poängterar att det övergripande klimatmålet förutom att vara hållbart även ska vara rättvist (Göteborgs Stad 2013). Det sker en årlig uppföljning av miljömålen och det finns kvantifierbara mål bland annat för utsläpp, bullerstörning och trafikarbete.

Göteborg stads Trafikstrategi som antogs av Trafiknämnden 2014 utgår från de transportpolitiska målen. Trafikstrategin ligger i linje med översiktsplanen. Huvudmålet i Trafikstrategin för infrastruktur är att infrastrukturen ska kunna nyttjas effektivt och trafikens miljöpåverkan minimeras (Göteborg Stad 2014).

Åtgärder och strategier

Göteborgs stads trafikstrategi innehåller en övergripande strategi för att utveckla trafiksystemet med utgångspunkten att man ska uppnå Göteborgs miljö- och framkomlighetsmål. Trafikstrategin utgår från de nationella transportpolitiska målen. Huvudsakligen ska det ske genom att öka möjligheterna för gång, cykel och kollektivtrafik. Trafikstrategins övergripande mål och strategier kopplar till de strategiska frågorna i översiktsplanen. De tre huvudområdena i trafikstrategin: resor, stadsrum och godstransporter ska ligga till grund för att uppnå Göteborgs mål och skapa livskvalitet, konkurrenskraft och hållbar utveckling.

Huvudmål för resor: Ett lättillgängligt regioncentrum, där det är lätt att nå viktiga platser och funktioner, oavsett färdmedel och förutsättningar. Trafikstrategin ska skapa förutsättningar för ett attraktivt, effektivt och hållbart transportsystem som stödjer stadsutvecklingen och gör att invånare, besökare och verksamheter upplever Göteborg som lättillgängligt.

Huvudmål för stadsrum: Attraktiva stadsmiljöer och ett rikt stadsliv, där människor vill bo, arbeta, handla, studera och mötas. Trafikstrategin ska medverka till att de urbana miljöerna blir så attraktiva att stadens konkurrenskraft stärks så många vill etablera sig här. Trafikstrategin ska också bidra till att människor känner sig trygga och säkra och mår bra av att vistas i stadsmiljöerna.

Huvudmål för godstransporter: Göteborg som Nordens logistikcentrum har en konkurrenskraftig logistik- och industrinäring och främjar en utveckling av befintliga och nya branscher som skapar arbetstillfällen. Trafikstrategin ska bidra till robusta transporter av gods till och från hamnen, andra logistikverksamheter och industri, samtidigt som de negativa effekterna på den lokala och globala miljön minskar (Göteborg Stad 2014).

Målkonflikter och målavvägning

I Översiktsplanens konsekvensbeskrivning nämns att målen kan nås, men att det kommer att behövas en prioritering av de olika målen framöver. När staden växer befolkningsmässigt och med verksamheter, blir Göteborg som nav för regionen ännu viktigare. Målet att växa ytterligare och vara Nordens logistikcentrum med Göteborgs hamn som viktig spelare kan stå i konflikt med olika miljömål. Kollektivtrafiken byggs ut för att möta befolkningsökningen och för att skapa möjligheter att få fler att övergå från bil till kollektivtrafik. En stor risk som nämns i konsekvensbeskrivningen är kopplad till tidpunkten för infrastruktursatsningarna. Det är avgörande att de sker i rätt tid om byggandet i centrala delar ska öka och förtätas. En utökad kapacitet för godstrafik (Nordens logistikcentrum) innebär att kapaciteten på väg förbättras, vilket kan göra att fler använder bilen även för persontransporter. Ytterligare nämns i översiktsplanen att luftkvalitén i innerstaden, natura 2000-områden och kulturvärden, riskerar att påverkas negativt. Redan idag är luftkvalitetsnormen överskriden i centrala delar av Göteborg. Luftkvalitén förväntas försämras ytterligare när fler personer ska bo

centralt. Samtidigt påtalas att de med förtätning ges möjlighet att nyttja mer gång, cykel och kollektivtrafik, vilket på sikt förväntas leda till att transportbehovet minskar. Luftkvalitetsnormen kan på sikt också uppfyllas med hjälp av bland annat eldrift. Trafikstrategin bygger på översiktsplanens strategiska frågor och har den som utgångspunkt i alla mål och strategier.

Andra alternativ diskuteras i konsekvensbeskrivningen som skulle kunna ge större effekt för miljökvalitetsmålen.

> ”Andra alternativ än denna översiktsplan och jämförelsealternativet har också diskuterats, men förkastats av olika skäl. Ett alternativ som fokuserar på miljökvalitetsmålen skulle behöva innehålla ännu kraftigare begränsningar för miljöstörande transporter. Detta skulle motverka kommunens ambitioner om att vara en del i en växande region samt att vara Nordens logistikcentrum, om inte extraordinära satsningar samtidigt görs. Det handlar dels om att totalt sett minska transportarbetet, dels om att övergå till mindre miljöstörande transporter. Även andra omfattande begränsningar av olika miljöstörningar skulle behöva göras jämte satsningar på olika miljöförbättringar. (…)För att inte avlägsna sig från målen, måste många negativa ingrepp kompenseras. Även om vissa åtgärder ur ett miljöperspektiv är viktiga kan de vara svåra ur ett ekonomiskt eller politiskt perspektiv. Om den ekonomiska utvecklingen blir sämre än väntat kommer exploateringstakt, befolkningstillväxt och trafikökning också att minska tillsammans med vissa miljöstörningar. Samtidigt kommer resurser för och tillfällen till miljöförbättringar också att minska.” (Göteborgs Stad 2009, s 17)

Legitim och transparent beslutsprocess?

Kommunstyrelsen gav uppdraget till byggnadsnämnden att ta fram en ny översiktsplan år 2005 och den antogs 2009. Processen att ta fram översiktsplanen har varit transparent med möjlighet för både allmänhet och berörda aktörer att diskutera förslaget och inkomma med yttranden. Stadsbyggnadskontoret har ansvarat för att ta fram planen (översiktsplaneringsgruppen) och flera förvaltningar har varit med i arbetet. Avstämningar har gjort med byggnadsnämnden. Samrådsmöten och utställningar i samtliga stadsdelar genomfördes under 2007. Stadsbyggnadskontoret tog även fram beskrivningar för respektive stadsdel tillsammans med desamma. 2008 ställdes handlingarna ut och allmänhet, remissinstanser och samarbetsorganisationer fick yttra sig över översiktsplanen och bjöds in till möten. Yttranden som inkommit har sammanställts (Göteborgs Stad 2009).

Från ÖP till DP

Figur 20 Illustration över det område som omfattas av Detaljplan för Järnvågsgatan m.fl. i stadsdelen Majorna-Linné i Göteborg

Som exempel i fallstudien för Göteborg har detaljplanen för området Järnvågsgatan m.fl. i stadsdelen Majorna-Linné använts. Syftet med detaljplanen är

> ”att utveckla området mellan Skeppsbron och Masthuggstorget på Södra Älvstranden från att vara en plats som i dagsläget är dominerat av parkeringsplatser, till ett område med en stark egen karaktär, med hög täthet och goda kopplingar till omgivande delar.” (Göteborg Stad 2018b, s. 6)

En helt ny stadsdel ska byggas med höga hus (vissa upp till 31 våningar) med cirka 1300 bostäder och betydande ytor till verksamheter. Ambitionen för området Masthuggskajen är hög, området ska bidra till rumslig och social integration för hela staden. En ny halvö ska byggas ut i älven för att utöka den byggbara marken i det mest attraktiva och centrala området. En ny park anläggs ovanpå Götatunneln.

Gällande trafiken så ska Masthuggskajen bli en stadsdel där cykel och gående prioriteras och det ska vara lätt att välja att leva utan bil. Området är väl kollektivtrafikförsörjt.

DP ligger i linje med ÖP. Kommunen har gjort en behovsbedömning enligt PBL och miljöbalken. I behovsbedömningen har planen inte bedömts generera betydande miljöpåverkan (Göteborg Stad 2018b, s. 96). Länsstyrelsen var dock av en annan åsikt och en MKB har därför genomförts.

Efter genomförd MKB konstateras: ”Planen bedöms överlag ha en positiv inverkan på möjligheterna att nå miljömålen. Till grund för den bedömningen ligger framför allt de positiva hålbarhetsaspekterna av att förtäta staden i lägen med väl utbyggd infrastruktur. Jämfört med nyetablering av bostäder i externa lägen innebär den föreslagna exploateringen att färre naturvärden går förlorade, att mindre ny infrastruktur i form av vägar och ledningar behöver anläggas. När planen är genomförd kommer de boende att ha mindre behov av transporter och vara mindre

bilberoende. Det relativt sett mindre trafikarbetet leder till att de miljömål som är relaterade till utsläpp från trafik lättare kan uppfyllas. Samtidigt innebär planen trots allt en ökad täthet och därmed ett ökat trafikarbete i en miljö som redan är hårt belastad av buller och luftföroreningar från trafik. Denna ökning får dock ses som marginell i sammanhanget. Sammantaget bedöms de positiva effekterna överväga"(Göteborg Stad 2018b, s. 97).

För miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö bedöms planen både kunna medverka till och motverka att målet uppfylls. Övriga miljökvalitetsmål bedöms kunna uppfyllas. Även funktionen för riksintresse för kommunikation kan bibehållas, det gäller både farleden och hamnen vid Masthuggskajen och E45:an. Planområdet ingick som pilot i ett projekt i Citylab Action för hållbara stadsdelar där certifiering även ingick (Göteborg Stad 2018b). Parallellt med ordinarie detaljplanearbete tog staden fram en grön transportplan för området tillsammans med berörda fastighetsägare. Där har de olika aktörerna kommit överens om olika åtgärder i en avsiktsförklaring för att åstadkomma ett mer hållbart resande och effektiva varuleveranser. Staden tog även fram ett hållbarhetsprogram för Masthuggskajen, och den gröna transportplanens avsiktsförklaring utgör nu ett underlag till hållbarhetsprogram Masthuggskajen, som i sin tur är en del av detaljplanens planhandlingar. Under maj/juni 2017 har avsiktsförklaringen uppdaterats med nya planförutsättningar och anpassats efter innehållet i Hållbarhetsprogram Masthuggskajen.

Trafikstrategin ligger till grund för inriktningen och avsiktsförklaringen. Staden har som mål att växa befolkningsmässigt medan biltrafiken ska minska med 25 procent till år 2035. Gång, cykling och kollektivtrafik ska istället öka. Staden och exploatörer och andra intressenter lovar i avsiktsförklaringen att vidta olika åtgärder för att öka hållbart resande, minska biltrafiken och införa mobilitetsåtgärder (Göteborg Stad, 2017a).

Detaljplan för kontor vid Ullevigatan:

Planens syfte är att skapa förutsättningar för en utveckling av området kring Fabriksgatan söder om Ullevimotet. Tre högre kontorsbyggnader tillkommer med möjlighet till kommersiell verksamhet. I två av byggnaderna möjliggörs även bostäder. En torgyta skapas i anslutning till Fabriksgatan. Närheten till E6 gör att det är viktigt att trafiken inte ökar (Göteborgs Stad 2017b).

Det finns ingen möjlighet att anordna parkering i den omfattning som parkeringsvägledningen kräver. De tillkommande parkeringsplatserna för vissa av de föreslagna verksamheterna måste istället säkerställas via avtal/parkeringsfriköp. Mobilitetsavtal har upprättats med fastighetsägarna som går ut på att minska trafiken till och från området. Det var ett villkor för att detaljplanen skulle godkännas. Trafikstrategin ligger till grund för inriktningen. Mobilitetsavtalet innebär att inga nya parkeringsplatser tillkommer, fastighetsägarna ska stå för mobilitetsåtgärder och delfinansiera tillköp av kollektivtrafik (Göteborgs Stad 2017b).

Planförslaget har testats mot översiktsplanen och bedöms ligga i linje med översiktsplanen. Detaljplanen har inte bedömts ge negativ påverkan på möjligheterna att uppfylla nationella och regionala miljömål. Kommunen har gjort en behovsbedömning enligt PBL och Miljöbalken. Planförslaget innebär en förtätning i ett redan exploaterat område och utnyttjar befintlig infrastruktur. Kommunen har bedömt att ett genomförande av detaljplanen inte kommer att medföra någon betydande miljöpåverkan. Vid behovsbedömningen har kriterier i MKB-förordningen ansetts vara uppfyllda. En avstämning har gjorts mot Göteborgs lokala miljömål. Det finns en tydlig genomgång av de åtta lokala miljömål som berörs (Göteborgs Stad 2017b).

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

Två tjänstepersoner på Göteborgs stad har intervjuats.

Processen och miljömålen

Miljömålen är kända på kommunal nivå främst via kommunens miljöprogram. Det är mer oklart om man faktiskt kan räkna upp vilka målen är. Ompaketerade finns miljömålen i stadens trafikstrategi och andra strategidokument. Trafikstrategin är däremot känd på kontoret.

> *Och det är klart att det kanske inte man tänker på jättemycket i varje enskild detaljplan huruvida man följer just de miljömålen, däremot så ingår det så att säga att ta hänsyn till alla de här olika sakerna. Det finns inbyggt i det arbetet vi gör så, även om man inte kopplar det direkt till de målen, utan det sker lite mer övergripande. (IP1, Göteborgs Stad)*

Miljömålen använder en av intervjupersonerna som stöd i processen för att ta fram mål och syfte med planen. Planen är speciell, det är ett stort stadsutvecklingsprojekt och den har varit pilot i många frågor. Bland annat har man SGBC Citylabs metodik för hållbarhetscertifiering av stadsdelar. Hållbarhetscertifieringens metodik har fungerat som en ledstång att hålla sig i. Arbetssättet var inte från början förankrat på enheten utan det är ett undantag och ett annorlunda arbetssätt. För detaljplaneområdet har grön transportplan tillämpats.

Ja, men den här planen är lite speciell då, för då har den varit pilot i mycket och då till exempel är den första stadsdel i Sverige eller första stadsdel över huvud taget som är hållbarhetscertifierad enligt SGBC Citylab som är en hållbarhetscertifiering för stadsdelar.(…). Och så har det varit en … som en ledstång och en … Ja, som en ledstång som vi har hållit i. Hur hanterar vi luftmiljö? Då följer man SGBC Citylabs upplägg, det är vissa punkter och det är en process också man definierar utifrån målen man har satt. Så tolkar man de här ledstångspunkterna och så försöker man bryta ner det då. Så på så sätt kommer de nationella miljömålen in, de är i hållbarhetscertifieringen med. (IP2, Göteborgs Stad)

Processen att jobba med SGBC Citylabs metodik ligger i linje med Trafikstrategin. Det som intervjupersonen saknade var förankring uppifrån om att det är den här metoden som ska användas.

Ja, det som jag då i efterhand saknade är ju att få en förankring, att "Ja, nu ska Trafikkontoret jobba enligt Sweden Green Building Council då, enligt det här." Att vi får beslut, jag har direktörer med mig. Vi kör, vi går all-in i hållbarhetscertifiering stadsdelar, utan då är man som glad handläggare för det här tycker man var … Det här var verkligen i ett mål enligt trafikstrategin och enligt grön transportplanen och annat som vi har jobbat med, så det här det matchar ju skitbra, så gick man in med sin egen energi och försökte lösa det här. Och sen så visade det sig att det var rätt mycket … hyfsat arbetsintensivt. Och vi hade inga resurser, så det blev tufft arbetsmiljömässigt då att nå de här målen då eftersom man inte hade beslut uppifrån och stöd egentligen från kontoret, Trafikkontoret. Så det var lite på ens egen, att man själv dockar an idén och tyckte att det var okej, nu kör vi, det här var ju bra. (IP2, Göteborgs Stad)

Miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan görs bara om det behövs. Stadsbyggnadskontoret, och i det här fallet även Älvstranden, tog fram en MKB. Sen blir det en bilaga. MKB:n har inte haft någon framträdande roll i arbetet med detaljplanen. Den kom in sent i processen och den har inte använts som dokument av Trafikkontoret.

Tidigare har Trafikkontoret inte haft någon som jobbar med miljöfrågor, nu har de en miljöenhet på 7–8 personer. Det ser ut som om de kan få stöd i detaljplanerna från miljöenheten framöver. De har nyligen haft en miljöutbildning med personalen så det känns som om något är på väg att hända. Intervjupersonen önskar att miljömålen var kopplade starkare till Trafikkontorets perspektiv.

Jag tycker det är intressant det där med återkopplingen med miljömålen och … För det är … Och man känner sig väldigt vacklande i det här, att det blir … Miljömålen är väldigt … Det blir tyvärr så att hållbarhet och miljömål har väldigt fluffig karaktär och som lätt klipps bort när man blir i konkretiserande skeden som Trafikkontoret är. Så det är att hitta den, att få ihop den kopplingen. Att vi blir bättre på att jobba utifrån mål men också att återkoppla på målen. Som det … Det är ledsamt för lite av det, så det stödet

skulle man som samordnare vilja ha mer. Vi är väldigt bra på att beskriva slutlösningen när vi ser ... (IP2, Göteborgs Stad)

Avvägning och prioritering

Trafikstrategin är det som är styrande för arbetet. Men det finns även andra mål som är viktiga i staden: att öka byggandet.

> *Nej, vi har nog andra mål som vi tycker är ... som verkar vara betydligt viktigare, och det är just att försörja folk med bostäder och kontor. Det ligger över allt annat just nu, eftersom vi har så pass tydlig bostadsbrist. (..) vi försöker utveckla bostadsbyggandet men ändå på ett varsamt sätt så att vi ändå tar hänsyn till ... Vi försöker aldrig gå i riktning mot miljömålen. Vi gör inte medvetet dåliga val utan vi försöker hålla oss till dem. Så de finns med hela tiden i bakgrunden men kanske inte så att vi hela tiden mäter mot dem, där vi säger att "okej, nu når vi inte de här målen. Shit. Stop. Dra i bromsen. Vi får inte bygga någonting förrän vi verkligen når de här målen". (IP1, Göteborgs Stad)*

Handläggaren av detaljplanen avgör om de följer trafikstrategin. Uppföljningen av miljömålen görs mer centralt:

> *... inte för varje enskild plan, hur miljömålen nås, utan det görs mer centralt och i Trafik- och Resandeutvecklingen, hur vi når kurvorna för trafikökning och såna saker och närmar oss de här. (IP1, Göteborgs Stad)*

Miljöförvaltningen följer upp miljömålen i staden. Trafikkontoret gör en årlig rapport om trafik och resandeutvecklingen. Miljöenheten på Trafikkontoret följer upp några av miljömålen som kopplar till Trafikstrategin.

Trafikstrategin kan tolkas olika internt på Trafikkontoret, och det finns en otydlighet om Trafikstrategin alltid gäller. Det märks att verksamheten är politiskt styrd och en intervjuperson uttrycker att Trafikstrategin inte är så väl förankrad. Större tydlighet efterfrågas kring vad som gäller. Idag görs uttolkningen på samordnar/handläggarnivå.

> *Ja, den tolkas olika och sen ... Precis, så är det, och det finns ... Ja. Nej, men så är det, och det finns en otydlighet om den gäller eller inte, så. (...) Det finns någon sorts kultur kring det, att "Nej, men du förstår väl att det inte funkar" eller så. Så det ... Och det finns inte ett tydligt budskap från ledningen att det här gäller. (...)*
>
> *Om vi säger att vi ska ... Det är fotgängare, cyklister, kollektivtrafikresenärer och bilister, liksom den typen av prioriteringsordning vi ska se då så är det väldigt mycket att "Ja, fast i det här fallet så är det inte så det är" eller "Här är ett undantag." Och om man alltid hör i alla projekt att det här är undantaget så undrar man ju, när gäller den här prioriteringen då? Och jag förstår ledningen för det är ett politiskt vågspel det här, "Ja, men vänta nu ..." Man märker att vi är politiskt styrda. Trafikstrategin är inte så väl förankrad så att det är solklart, så. Och den kanske ... Och då hör man nu när det knorras*

och "Ja, men det var en Miljöpartiet-produkt" så där. Och så ... Ja, så att det finns en väldig osäkerhet hos politiken som direkt trillar ner på vår direktör som sen ... som gör att det blir otydligt. (IP2, Göteborgs Stad)

Vad gäller i Trafikstrategin? Det förekommer undantag från trafikstrategin och olika handläggare gör olika tolkningar och intervjupersonen upplever att det inte finns någon antagen prioriteringsordning från kommunens sida. Tidsaspekten blir viktig när politiken vill att kommunen ska få igenom en detaljplan för att kunna bygga. Det senare blir viktigare än att följa trafikstratgin. Det behövs en intern prioriteringsordning för stadens mål. Nu ska staden nå miljömålen och samtidigt kunna öka biltrafiken.

Ja, men det kan man säga. Och det blir märkbart i större projekt, att ... Och det förstår jag, att ... Men nej, där skulle det behövas en gemensam syn. Hur ska vi utveckla våra städer utifrån miljömålen och basta lite mer från the government, så. Det skulle jag säga, det är ett önskemål. Vi ska inte ha två olika synsätt, det är gjort som jag känner att jag har ... Man trollar med knäna om man har ... Man tar på sig en dumstrut, för man säger ju då 'Ja, vi ska nå miljömålen och samtidigt ... Men vi ska också kunna öka biltrafiken och så ska vi samtidigt kunna minska den om det var det du sa, vad var det du sa egentligen?' Vi ska erbjuda en trafikapparat som har hela spännvidden och det är på riktigt att jag har dumstruten på huvudet om jag egentligen säger det, men det är det jag gör. Och vi minskar om någon har lust fast vi ökar också, så har vi löst det i (namn på detaljplan) då. (IP2, Göteborgs Stad)

Det finns en målkonflikt mellan Trafikverket och kommunen. Det behövs en samsyn både mellan Trafikverket och kommunen och internt inom kommunen vilka mål som gäller och hur de ska tillämpas. Intervjupersonen tycker att det vore bra om Trafikverket och staden hade samma tolkning av miljömålen och hur städers utbyggnadsplaner och riksintresse ska gå ihop. Staden har målstyrd planering, medan Trafikverket upplevs ha prognosstyrd planering.

Samverkan

Staden har periodvis haft en ansträngd relation till Trafikverket i båda beskrivna detaljplaner. Kommunen anser inte att Trafikverket följer miljömålen. Det är Trafikverkets prognoser kontra stadens/kommunens målstyrning. Trafikverket är oroliga för att trafikökning ska påverka riksintresset. Även länsstyrelsen har varit på Trafikverkets linje. Samarbetet blev mycket bättre när en av cheferna bytte jobb från kommunen till Trafikverket. Förståelsen för den andra organisationens mål blev enklare.

Samtidigt är Trafikstrategin ibland räddningen i relation till Trafikverket. Citatet handlar om antalet parkeringsplatser.

Och då är trafikstrategin vår räddning i det och då ... Ja, om vi säger till Trafikverket att "Ja, men det är 1 800 i dag men det blir 1 500 när vi har exploaterat." Ja, då är Trafikverket ... Säger inte att de är okej men de säger "Ja, men det är den punkten ni ska åtgärda framför allt och sen får det inte ..."

Ja, sen får det inte ... Andra saker som inte hotar riksintresset som sådant. (IP2, Göteborgs Stad)

Samverkan i staden anser intervjupersonen är svårast internt på kontoret.

Det lättaste är att komma överens med andra stadens förvaltning, det är så mycket ... Det är liksom så enkelt men det är väldigt svårt att komma överens med oss internt. (IP2, Göteborgs Stad)

Även om olika förvaltningar jobbar mot samma mål och anser sig följa trafikstratrategin kan uttolkningen vara olika. Stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret till exempel. Trafikkontoret vill ha snabb kollektivtrafik för att tidsmässigt kunna konkurrera med bilen. Stadsbyggnadskontoret vill inte skapa barriäreffekter vilket snabb kollektivtrafik på trafikleder kan innebära.

Verktyg och processer för bättre målöverföring

I båda detaljplanerna har det funnits villkor om avsiktsförklaringar av inblandade exploatörer för att få ner trafiken.

I det ena fallet har man jobbat med grön transportplan. Det har fungerat bra i planeringsprocessen. Det upplevs vara ett effektivt och bra sätt att jobba med mobilitetsåtgärder. I det andra fallet han man jobbat med mobilitetsavtal. I detaljplanen jobbar de med en kravmatris. De har satt upp mål utifrån SGBC Citylabs, handlingsplan, etc.

Trafikkontoret själva har inte gjort någon kravmatris utifrån sina strategier (till exempel cykelstrategin och trafikstrategin). En intervjuperson önskar att det fanns så att det mot politiken gick att visa hur väl man når målen. Nu hänvisar de bara till respektive dokument. Intervjupersonenen beskriver sin idealbild på följande sätt:

Jag bara fantiserar, om vi skulle ta alla våra Trafikkontoret-linjens krav, trafikstrategi och cykelprogram och embryo till fotgängartankar och ja, vad det nu kan vara som rör nationella målen, ja, då får jag som projektledare sitta själv och skriva dem. Och det kanske är 1 500 krav. Och då har vi sagt till, men vi kan inte sitta och skriva ... Jag som handläggare kan inte sitta och gissa vad TK har för krav, det måste Trafikkontoret själva göra har vi sagt. Vi kan inte ... Det går inte, utan nu hänvisar vi bara till cykelprogrammet då. Men vi kommer inte kunna fylla upp det på det sätt som vi skulle vilja, med en progress som visar att vi gör det politiken säger enligt strategidokumenten som är Trafiknämndens ... Det är min idealbild då, så skulle jag vilja ha det. (IP2, Göteborgs Stad)

Särskilda utmaningar kopplat till detaljplanering

Det finns mål som står i konflikt med varandra, att öka byggande och samtidigt minska trafiken. Det kan behövas kraftigare tag från staten med ekonomiska styrmedel, lagar och regler resonerar en intervjuperson.

Ja, vi har också mål om att vi ska vara en bra stad att besöka och vi ska ha en himla massa bostäder och kontor. Det är ju en ganska svår sak, att kombinera allt det här, och samtidigt minska försurning och minska utsläpp utav

koldioxider och sånt, för det kräver ett ännu tydligare omställning mot hållbart resande som vi inte klarar av helt själva, utan hjälp från statens övervakningar, lagar och regler. Vi hade behövt betydligt kraftfullare tak, alltså rent ekonomiskt styra mot att använda andra färdmedel än bilen. Det hade behövts ett mycket mer gediget arbete för att se till att järnvägen fungerar som den ska. (IP1, Göteborgs Stad)

Även om man i detaljplaner gör allt rätt enligt grön transportplan för att nå miljömålen så är det bara en liten del av helheten. Intervjupersonerna anser att man borde ta ett helhetsgrepp över ett större område, annars flyttar man bara trafikproblemet till omlandet. En intervjuperson föreslår att trafikstrategin får en programledare som koordinerar för staden som helhet.

Vi skulle behöva ha den trafikstrategins general och bevakning och så har man program, någon som håller i det och håller koll på alla projekten och ser till att det här synkas och att man får en plan för det. (IP2, Göteborgs Stad)

För då frågade man om (namn på område) kunde vara showroom för det till exempel och det sa vi "Ja, men vi har våra ... Ja, absolut, vi kan." Utifrån de hållbarhetsmål vi har gjort, vi tror på det vi gör liksom. Men den frågan ska ställas till hela området anser jag, det är inte bara vi. Spelar ingen roll, vi är bara en liten procent av allt som händer, den stora massan är ju resten av Göteborg. Så det saknar jag. (IP2, Göteborgs Stad)

Ja, men det blir töntigt. Alltså, vadå, den här parkeringsdiskussionen, men det som händer är att det blir en undanträngning. Ja, de här bilarna, vi sa 900 befintliga då till 500 till exempel, ja, var hamnar de? Ja, antingen så försvinner de för det ser man att det händer något, så att några försvinner. Men andra hamnar på (namn på område) då, alltså söder om planområdet och ställer till det, vi får ett problem, som det här vanliga gänget, de som jobbar med parkering då varje dag-basis, de kommer himla med ögonen och tänka på mig som projektledare för (namn på område) "Ja, fan, han bara skyfflar problemet till oss" liksom. Eller, frågan är inte helt omhändertagen, så. (IP2, Göteborgs Stad)

Strategiska beslut upplevs inte alltid vara förankrade och en prioriteringsordning av mål saknas. Målen är heller inte nedbrutna i detaljer. Det gör att stadens strategiska arbete testas först när en fråga dyker upp i en detaljplan.

(...)och jag tänker mer att det handlar om att vi har väldigt många strategiska frågor som inte är klargjorda i Göteborg. Såna här saker som överenskommelse med Trafikverket och staden, hur vi ska lösa de här frågorna. Vi ska bygga tät stad, tät och grön stad liksom, det är ... Det finns inte en riktigt uttalad och då hamnar man i det varje gång. (IP2, Göteborgs Stad)

Intervjupersonens förbättringsförslag är att omorganisera stadens förvaltningar och att skapa ett exploateringskontor. Just nu byggs väldigt mycket och förvaltningarna måste anpassas efter det, tycker intervjupersonen.

> *Så ett exploateringskontor är mitt förslag på detta. Då hanterar man i alla fall det som är just nu för Göteborg viktigt att exploatera, hållbart och tätt. Och då är det en som äger den frågan. Sen kan förvaltningen hålla på med andra grejer som har med det att göra. Så skulle jag vilja ha det. Det kanske inte är så om tio år, då kanske vi inte har det här exploateringstrycket i Göteborg, då kanske organisationen ska se annorlunda ut. (IP2, Göteborgs Stad)*

Det saknas en generalplan för hela GR-området (regional strukturplan) som på en övergripande nivå ser till var man bygger, bilinnehav, låga parkeringstal, få folk att åka med kollektivtrafik, etc. Nu kan kranskommunerna bygga villor långt från kollektivtrafiken som generar två nya bilresande personer som pendlar till Göteborg.

> *Ja, nu kommer vi in på ett riktigt spännande område här, och det är avsaknaden av regional planering i den här regionen. Det finns ingen bra sån, om man jämför med exempelvis Stockholm då, som har sin RUFS. Det här lider vi av ganska mycket. Till exempel när det gäller trafiken så har vi ingen riktig pejl på hur vi långsiktigt ska tänka om utbyggningar av vägnät exempelvis,... (IP1, Göteborgs Stad)*

Sammanfattande analys

Göteborgs stad har brutit ner de nationella miljömålen och gjort dem till sina egna. Tolv av de sexton nationella målen finns med i Göteborgs stads miljöprogram. Trafikstrategin är det dokument som de intervjuade främst jobbar med när de gäller miljömålen. Trafikstrategin kopplar till stadens miljömål. Det är dock inte självklart att trafikstrategin gäller i alla lägen.

Det finns bra verktyg för att nå miljömålen, grön transportplan är ett sådant. Den fungerar bra i planeringsprocessen för att jobba med mobilitetsåtgärder. Även avsiktsförklaringar och mobilitetsavtal har fungerat som instrument för att komma överens med Trafikverket och Länsstyrelsen om minskad trafik. Även SGBC Citylabs metodik har använts med framgång för att miljöcertifiera en ny stadsdel.

Det finns ingen som riktigt bevakar att trafikstrategin följs i detaljplanerna, det är upp till respektive handläggare för detaljplanerna att tolka. Inget granskningsförfarande med återkoppling till handläggarna förekommer.

Det saknas en samsyn mellan Trafikverket och staden kring hur staden ska kunna växa och bygga tätt utan att komma i konflikt med Trafikverkets krav på framkomlighet.

Det övergripande målet som styr staden är ökat byggande av bostäder och verksamheter. Staden frångår ibland trafikstrategin för att få igenom byggplaner. Det upplevs otydligt vad som gäller i staden och i tolkningen av miljömål. Mycket kraftfullare tag behöver göras om man samtidigt vill öka byggandet och minska utsläpp från trafik. Staden klarar det inte på egen hand utan tjänstepersonerna efterfrågar starkare ekonomisk styrning från staten mot andra färdmedel än bil.

Även om mycket görs i en konkret detaljplan så löser det bara trafiken inom det området. Åtgärder i ett område kan i värsta fall bara spilla över trafik och parkeringsefterfrågan till ett intilliggande område. Det skulle behövas en övergripande funktion som såg till helheten i staden, och inte bara enskilda detaljplaner.

På samma sätt saknas en övergripande strategi för hela regionen hur man vill att trafiken ska utvecklas. Göteborg påverkas av att det byggs villor i kranskommunerna långt från kollektivtrafiken. Vem koordinerar det? Ett förslag är en regional strukturplan alternativt en generalplan för hela GR-området.

Referenser

Göteborgs Stad (2009), *Översiktsplan för Göteborg*, Antagen av kommunfullmäktige februari 2009.

Göteborgs Stad (2013), *Göteborgs Stads miljöprogram 2013–2020*, Beslutad av kommunfullmäktige 5 december 2013 , Aktualiserat 13 september 2018.

Göteborgs Stad (2014), *Göteborg 2035 Trafikstrategi för en nära storstad*, Antagen av Trafiknämnden februari 2014.

Göteborgs Stad (2017a), *Avsiktsförklaring Grön transportplan för Norra Masthugget*, Granskningshandling, 7 juni 2017.

Göteborgs Stad (2017b), *Detaljplan för kontor vid Ullevigatan*, Granskningshandling januari 2017, Stadsbyggnadskontoret.

Göteborgs Stad (2018a), *Översiktsplan för Göteborg. Samrådshandling december 2018*.

Göteborgs Stad (2018b), *Detaljplan för Järnvågsgatan m.fl. inom stadsdelen Majorna-Linne i Göteborg*, Antagen av kommunfullmäktige 7 juni 2018.

Bilaga 12: Fallstudie Lidingö stad

Översiktsplan och trafikstrategi

Lidingös senaste översiktsplan antogs av kommunfullmäktige i augusti 2012 och gäller från mars 2014. Kommunstyrelsens ordförande Paul Lindquist beskriver i förordet hur översiktsplanen knyter an till regionens mål och betonar kommunens hållbarhetsmål:

> Viktiga målsättningar i översiktsplanen är att våra grönområden bevaras och utvecklas, att stränder har rik natur och är mer tillgängliga, att värdefull bebyggelse vårdas, att Lidingöborna erbjuds bra service och att vi ges möjlighet att resa på ett miljösmart sätt (Lidingö stad 2012, s 3).

Översiktsplanen omfattar sex kapitel: Bakgrund, Framtidsbild (för år 2030), Utmaningar och strategier, Riktlinjer, Miljökonsekvenser (sammanfattning) samt Underlag (som beskriver dagens förhållanden). Det finns också separata underlagsrapporter såsom en fullständig miljökonsekvensbeskrivning.

Operationalisering av nationella miljömål i översiktsplanen

Ett reviderat miljöprogram för perioden 2016–2020 gäller, en uppdatering från 2011. Det knyter an till 14 av de 16 nationella miljömålen (alla utom storslagen fjällmiljö och skyddande ozonskikt). Lidingös miljöprogram omfattar tre målbilder som bryts ned i sex åtgärdsområden, se bild (Miljöprogram 2015, s 4):

Figur 21 Målbilder och åtgärdsområden i Lidingös miljöprogram. Källa: Miljöprogram 2015.

Åtgärdsområden konkretiseras i form av 17 mål för 2020, aktiviteter för att uppnå dessa och indikatorer för att följa upp effekten. De följs upp och utvärderas årligen samt redovisas i ett miljöbokslut.

Åtgärder och strategier

Sex strategidokument beskriver hur miljöplanen ska genomsyra kommunens planering:

- En grönplan som inkluderar strandområden.
- En blåplan för kustvatten, sjöar och vattendrag.
- En trafikplan för alla förekommande trafikslag.
- En strategi för skydd av kulturmiljöer.
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Till grund för trafikplanen finns en trafikstrategi (2013) med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, fyrstegsprincipen och SMARTA mål-metoder. Trafikstrategin anger följande vision:

> Visionens syfte är att spegla att det finns en frihet i att inte vara bilberoende, att andra trafikslag finns tillhands och att stadens invånare har möjlighet att välja färdmedel. Visionen vill uttrycka att stora fördelar uppnås om de som har, eller kommer att få, alternativa färdsätt till sitt resande utnyttjar dessa.
>
> I förlängningen gynnar det även de människor som saknar alternativ och inte har valmöjligheten. I visionen för Lidingös trafik är kärnan att minska negativ miljöpåverkan. Detta kan åstadkommas genom att invånarna väljer att i första hand gå eller cykla, i andra hand resa kollektivt och i tredje hand resa i miljövänliga bilar. Genom att resa hållbart främjas dessutom andra värden såsom en god hälsa genom motion samt ett effektivare markutnyttjande i takt med att Lidingös befolkning ökar. (Lidingö stad 2013, s 8)

Kommunens invånare ska ges valfrihet, att kunna välja att resa oberoende av tillgång till bil. På så sätt ges framkomlighet för de som saknar bil och möjlighet för de som har bil att välja andra transportsätt. På detta sätt hoppas kommunen att kunna uppnå miljömålen kring klimat och buller.

Fem strategier utpekas: En bebyggelsestruktur som förenklar för gående, cyklister och kollektivtrafiktrafikanter, Attraktiva och hållbara resor, En trygg och trivsam stadsmiljö för alla, En trafiksäker och tillgänglig ö, Ren luft och minskat buller för hälsans skull. Översiktsplanen anger följande mål för trafikplaneringen:

- Staden ska verka för att kollektivtrafiken till, från och inom Lidingö blir mer effektiv, trygg och inbjudande.
- Staden ska tillsammans med SL utreda en alternativ sträckning för Lidingöbanan via Lidingö centrum med två nya stationer.
- Staden ska verka för kollektivtrafik med pendelbåtar som komplement till spår- och busstrafik.
- Nya bostäder och arbetsplatser ska lokaliseras så att de bidrar till ökat resandeunderlag
- för kollektivtrafiken.
- Möjligheten att utveckla huvudstråk för direkta och snabba cykelresor ska utredas.
- Det ska utredas hur det kombinerade gång och cykelvägnätet bättre kan knyta samman viktiga mål- och bytespunkter. Nätet ska utformas med god gestaltning och öka tillgängligheten till grönområden.
- Olika trafikslag ska integreras vid strategiska bytespunkter.

Målkonflikter och målavvägning

Översiktsplanen saknar tydligt utpekade målkonflikter. I den miljökonsekvensbeskrivning som WSP genomfört under 2011 framgår några områden där översiktsplanen inte bedöms räcka till för att uppnå målen. Här redovisas de två områden som är relevanta (WSP 2011, s 47–48):

- Den förväntade ökningen av biltrafiken leder till att satsningar på utbyggd kollektivtrafik och tätare bebyggelsestruktur inte räcker till för att uppnå regionala och nationella mål.
- Det fortsatt höga bilresandet kommer att leda till att många Lidingöbor fortsatt utsätts för höga luftföroreningshalter och buller vilket

översiktsplanen saknar åtgärder för att motverka i tillräcklig utsträckning.

Miljöbokslutet för 2018 visar att tio av 17 mål bedöms kunna uppnås till 2020, tre av dem inte alls medan det är osäkert läge för fyra av dem (Lidingö stad 2019). De som kan uppnås handlar om kommunens egen verksamhet (med två undantag) och mål inom den gröna sektorn. Koldioxidutsläpp och bullerstörningar från biltrafiken samt kemikaliehantering har inte gått att hantera i tillräcklig utsträckning.

Legitim och transparent beslutsprocess?

Det går inte att läsa sig till hur översiktsplanen har tillkommit. Allt tyder på att den tillkommit som en följd av en legitim och transparent beslutsprocess. Dock är det anmärkningsvärt att miljökonsekvensbeskrivningen utelämnat WSP:s kritiska granskning av de områden där planen betraktas som otillräcklig för att uppnå de egna målen. Det finns en risk att många personer inte läser bakgrundsmaterialet.

Från ÖP till DP

Som ett exempel på hur en detaljplan utformas valdes rivning och förtätning av Torselden 8 (Lidingö stad 2018), en del av området Torsvik med kulturminnesmärkta miljöer från 1940–1950-tal. Ett av de befintliga husen ska rivas och tre nya byggas. Torsvik är en central del av Lidingö med goda kollektivtrafikförbindelser och utpekat i översiktsplanen som ett utvecklingsområde. Den detaljplan som beskrivs nedan har under 2019 varit föremål för samrådsprocess och antogs av kommunfullmäktige i oktober 2019. Detaljplanen föregicks av ett planprogram för området Centrum-Torsvik som antogs av fullmäktige i juni 2014. Planprogrammet aviserar 900–1000 nya bostäder, två nya förskolor och dubblerade handelsplatser, en del nya arbetsplatser, stadsgator och åtgärder för att minska bullerstörningar.

I detaljplanen anges relevanta delar från stadens miljömål, riksintressen, översiktsplan, kulturmiljöprogram och planprogram samt tidigare detaljplaner och historia samt dagens användning, service, naturförhållanden, trafik, teknisk försörjning, m.m. Planen innebär inga förändringar av vägnät och väganvändning. Den kommer att göra det lättare att ta en gångväg till en busshållplats för bussar mot Ropsten. Gränsvärden för buller från näraliggande vägar kommer att uppnås med den föreslagna utformningen. En första version av bullerutredningen föreslog en uteplats i bullerskyddat läge vid en innergård, vilket också genomfördes. Några andra anpassningar ansågs inte behövas. Förutsättningarna för lokalt omhändertagande av dagvatten förbättras genom en ökad yta genomsläpplig mark. Detaljplanen anses därmed ha bidragit till att uppnå följande lokala miljömål:

Resor

4. Lidingöbornas arbetsresor utgörs till 60 % av gång, cykel eller kollektivtrafik

5. Lidingöbornas vardagliga resor inom Lidingö (på fritiden/icke arbetsresor) utgörs till 50 % av gång, cykel eller kollektivtrafik

Bebyggd miljö

7. Stadsplaneringen främjar hälsan och miljön och är anpassad till områdets karaktär

8. Förorenade områden är utredda

9. Antalet bullerstörda fastigheter har minskat med 50 %

Natur och vatten

10. Bevara och förstärka Lidingös grönstrukturer

11. Minska miljöpåverkan på kustvatten, sjöar och vattendrag

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

På grund av tidsbrist på Lidingö stad intervjuades endast en tjänsteperson som arbetar på en enhet med övergripande ansvar för planeringsarbetet i staden.

Processen och miljömålen

Tjänstepersonen beskriver enhetens roll som att samordna planeringen inom flera olika förvaltningar för att uppnå kommunala mål inom olika områden: bebyggelseplanering, trafik, park och natur, vatten och avlopp och avfall och, i förekommande fall, även skolan.

Hen beskriver hur nationella, regionala och kommunala mål bryts ner:

> *Vi har så klart översiktsplanen… den övergripande grejen då. Men sen har vi den här hierarkin då där vi har vissa andra konkreta strategier då. Till exempel vi har en trafikstrategi… Och i de här strategierna, de här strategiska dokumenten, det är där vi försöker koka ner de här övergripande direktiven och målen som finns nationellt. Eller ibland regionalt till exempel. Och liksom applicera det på vår kommun, på Lidingö på något sätt liksom, hur konkretiserar vi det här. […] Jag tycker den stora, tydliga trappan man kan se vad gäller miljömålen är att vi tar hänsyn till miljömålen i våra strategiska dokument då. (IP1, Lidingö)*

Trafikstrategin är under omarbetning. Intervjupersonen beskriver målen som att de ger möjligheter till ett mer hållbart resande.

> *Vi vill försöka förbättra vad gäller till exempel gång, cykel och kollektivtrafik för att öka möjligheterna för innevånarna, Lidingöborna, att kunna välja andra transportslag än bil. Så det finns en möjlighet att välja transportslag som är mer hållbara, om man säger så. (IP1, Lidingö)*

Valfrihet är ett centralt värde i den lokala politiken:

> *Mycket av vårt arbete utgår från ett förhållningssätt att man vill kunna erbjuda valfriheten till innevånarna. Så kan man väl säga att det ser ut på Lidingö. Vi försöker väl att inte vara så styrande mot våra innevånare, det är så den politiska styrningen är här då, att man har ett ganska liberalt hållningssätt då. Men utifrån att Lidingöborna vill cykla och åka kollektivt så ska vi planera för att man ska kunna göra det. Vi har ett tillgängligt trafiksystem. (IP1, Lidingö)*

Konkret innebär det nya cykelbanor och upprustning av Lidingöbanan (nya och tystare vagnar och fler dubbelspårssträckor). Flera av cykelbanorna har anslutning till stationer längs Lidingöbanan för att möjliggöra mer hållbart resande. Staden sänker också hastigheterna på flera vägar för att öka trafiksäkerhet, trygghet och tillgänglighet för alla trafikanter, bland annat i samarbete med skolorna.

Avvägning och prioritering

Intervjupersonen beskriver det som att de miljöfrågor som är lättast att jobba med är de som direkt berör den fysiska miljön för människor.

> *Ur ett rent genomförandeperspektiv skulle jag säga att det som berör människor [skratt] … Det är alltid lättare att genomföra om man genomför en förbättring för människor, om vi säger så. Alltså det är inte alltid lika självklart som till exempel ska öka biologisk mångfald liksom, det berör inte … Vanliga personer ser inte en bättring i sin vardag på grund av det. (IP1, Lidingö)*

Det är svårare att få acceptans för mer ”osynliga” förbättringar.

> *Jag menar vad det kan handla om, miljöstatus i ett vattendrag eller ta klimatförändringarna som sådant, jag menar det märker vi. Att få genomslag för förändringar som innebär förbättringar ur klimathänsyn verkar ju tydligen vara det svåraste som finns i samhället. För att det blir inga förbättringar, vi har pratat om det i 20 år men det händer ju ingenting. (IP1, Lidingö)*

Även områden där det finns lagkrav är lättare att få genomslag för.

> *Det påverkar oss jättemycket om det finns tydliga lagkrav där man kan se att det här åläggs en kommun att jobba med en viss fråga eller att uppnå ett konkret mål, då skulle jag nog säga att det väger starkt i kommunernas prioriteringar. (IP1, Lidingö)*

Klimatlagen ställer däremot inte tillräckliga krav på kommunerna.

> *Det finns ett problem där, att det är inte tillräckligt konkretiserat vad kommunerna ska göra… Om man tar till exempel trafiken som det är ofta folk tänker på, just det här med koldioxidutsläpp och så där, där kan jag väl också själv känna att det är klart att kommuner kan jobba med det också. Men det finns liksom problem där med vad är kommunens ansvar egentligen att jobba med hållbara transporter utifrån ett klimatperspektiv… Det finns ingen liksom myndighet som övervakar kommunerna, som säger att ”nu har inte ni gjort tillräckligt vad gäller att jobba med hållbara transporter” också får man ett föreläggande eller något sånt där. (IP1, Lidingö)*

I motsats till andra miljöområden finns ingen granskning av kommunernas klimatarbete.

Samverkan

Samverkan för att svara på remisser sker med andra förvaltningar och i begränsad utsträckning med Trafikverket som äger Lidingöbron. Däremot finns en omfattande samverkan med regionen kring kollektivtrafiken och på senare tid kring en vattenförsörjningsplan.

Verktyg och processer för bättre målöverföring

Lidingö och regionen har under 2018 fått en ansökan om stadsmiljöavtal godkänd av Trafikverket. Avtalet medger medfinansiering från Trafikverket för att riva den gamla Lilla Lidingöbron från 1920-talet (ägs av kommunen) och bygga en ny bro med dubbelspår för Lidingöbanan och bredare gång- och cykelbana. Som motprestation ska kommunen ta fram ett antal detaljplaner som möjliggör bostadsbyggande, cykelbanor och pendelparkering för att möjliggöra ökad kollektivtrafik samt åtgärder inom Mobility Management för att öka cyklingen. Cirka 1000 nya bostäder ska skapas. Detaljplanerna omfattar förtätningar i stationsnära lägen. Hade bostäderna och den nya bron blivit till utan avtalet?

> *Själva bron hade blivit till utan avtalet, ja… Det var faktiskt, tycker jag i alla fall, ganska tydligt krav i reglerna för det här med stadsmiljöavtal att kommunerna, när man söker om det här bidraget så ska det finnas en hög genomförbarhet, om man säger så. Det ska inte vara teoretiska projekt. Så jag tror att en stor del av att vi blev beviljade bidraget var att vi hade ett projekt som hade alla politiska beslut som krävdes, vi hade alla vattendomar och allt vad det innebär. Och vi hade finansiering för projektet.* (IP1, Lidingö)

Staten får bostäder och Mobility management i motprestation. Det är också viktigt att notera att avtalet inte innebär någon genväg, förbi miljöprövningar och genomarbetade kostnadsberäkningar.

Särskilda utmaningar kopplat till detaljplanering

Det finns några utmaningar kopplat till detaljplaneringen som berör målkonflikter vid detaljplanering:

> *Det måste göras massa prioriteringar där, hur mycket yta alla trafikslagen faktiskt ska få. Och det finns konflikter med god framkomlighet på bilvägnätet mot god framkomlighet för andra trafikslag. Eller god framkomlighet för alla trafikslag, kontra trafiksäkerhet. Hastigheter och sånt. Vi kan hamna i konflikter med att man ska ha en effektiv avfallsinsamling och avfallshantering. Det kräver också ytor och det kräver investeringar, och sen kommer det ibland i klinch med andra saker som man vill få till. Det har väl hänt ibland att det blir också konflikter mellan till exempel med parkytor och storlekar på parkytor, mot att man behöver vägar eller liknande.* (IP1, Lidingö)

På grund av risker för översvämningar vid skyfall och risk för översvämning av orenat regnvatten arbetar kommunen med lokalt omhändertagande av dagvatten, vilket kräver ytor. Strävan efter mer stadslika gator ökar målkonflikterna:

> *Liksom gatorna ska gärna vara småskaliga. Så ska vi ha planteringar, du ska ha träd och du ska kunna ta hand om dagvatten och … Och man ska ha*

> *trafiken… ska flyta. Allting liksom sväller hela tiden och då måste man börja göra prioriteringar och så. (IP1, Lidingö)*

Lokalt omhändertagande av dagvatten utformas inte alltid så estetiskt tilltalande, vilket ytterligare försvårar arbetet.

> *Ibland kan de se lite ruffiga ut… när man ska göra den typen av anpassningar. Och är det en central boendemiljö med parkytor, då kanske folk förväntar sig någonting som ser lite mer ordnat ut. Och då kan det ställas mot att liksom hur får vi det här att bli en trevlig stadsdel och så. Så att folk kanske inte alltid tycker att det ser så trevligt ut med de ytorna, men de har en teknisk funktion. (IP1, Lidingö)*

Överlag verkar dock målkonflikterna hanterbara på Lidingö.

Sammanfattande analys

Formaliteter: Lidingös naturliga geografiska gränser och mindre ambitiösa planer för bostadsbyggandet gör att det är förhållandevis lätt att omsätta miljömål i kommunal planering, med hjälp av en succesiv nedbrytning av strategiska planer till översiktsplan och sedan detaljplanering. Stadsmiljöavtalet verkar vara en framgångsrik metod för att få till fler bostäder och lösningar inom mobility management.

Logiker: Kommunens trafikstrategi bygger på att erbjuda alternativ till bilen genom att förbättra kollektivtrafik, gång- och cykelbanor och vissa inslag av mobility management (infartsparkeringar, resenärsinformation). Detta hoppas man ska innebära en överflyttning av resenärer.

Verkligheten: Lidingö stad har goda möjligheter till övergång till ett mer hållbart resande och minskat buller på grund av relativt korta avstånd och avsaknad av genomfartstrafik. Intervjupersonens erfarenhet säger att klimatlagen är otillräcklig för att tvinga kommunerna till åtgärder för att minska utsläppen. Andra miljölagar med mer tvingande och detaljerade krav är mer effektiva. Klimatmål är också svåra att implementera för att de inte uppfattas som lika påtagliga som förbättringar som direkt berör invånarna.

Avslutningsvis: Lidingö kommer att uppnå ett par av de miljömål som kommunen åtagit sig. Dock kommer inte klimatmål och minskat buller att nås med nuvarande verktyg. Målen är ambitiösa, men medlen ibland otillräckliga.

Referenser

Lidingö Stad (2012), *Översiktsplan 2030*.

Lidingö Stad (2013), *Lidingö trafik 2030. Lidingö möter framtiden – En trafikstrategi*.

Lidingö Stad (2015), *Miljöprogram 2016–2020*.

Lidingö Stad (2018), *Detaljplan Torselden 8*.

Lidingö Stad (2019), *Miljöbokslut 2018*.

WSP (2011), *Miljökonsekvensbeskrivning. Översiktsplan 2030.*

Bilaga 13: Fallstudie Nacka kommun

Översiktsplan och trafikstrategi

Operationalisering av nationella miljömål i översiktsplanen

Nackas översiktsplan antogs 2018, det är en revidering från 2012 års plan (Nacka kommun 2018). Översiktsplanen omfattar fem områden: Ett effektivt och klimatanpassat transportsystem, En attraktiv och hållbar byggd miljö, Värna natur och vatten för rekreation och biologisk mångfald, Mångfald och trygghet i livets alla skeden, Starkt näringsliv, bra handelsutbud och gott om mötesplatser i hela Nacka, Ett regionalt tänkande i planeringen.

Nacka är en av Sveriges snabbast växande kommuner: 2019 hade kommunen cirka 100 000 invånare vilket förväntas bli 145 000 till 2030. Huvuddelen av utvecklingen ska de närmaste åren ske i Sickla/Nacka centrum, området närmast Stockholm, i form av förtätade stadskvarter. Utvecklingen ska också leda till fler arbetsplatser för att minska andelen som arbetspendlar till Stockholm och för att skapa en sammanhållen stadskärna. De viktigaste åtgärderna för stadsbyggnad omfattar följande:

- Skapa en tätare och mer blandad stad på västra Sicklaön
- Komplett transportsystem med tunnelbana till Nacka
- Utveckla Nackas lokala centrum och deras omgivning
- Planera, förvalta och utveckla den gröna och blå strukturen

Trafikstrategin beskrivs som en ”framkomlighetsstrategi” i tre dimensioner (Nacka kommun 2018): tillgänglighet (förutsättningar att nå ett mål eller utföra ett ärende), framkomlighet (trafikens förflyttning genom trafiksystemet), kapacitet (hur stor mängd trafikanter eller fordon som kan passera genom ett system, stråk eller trafikplats på bestämd tid). Utgångspunkten är att problem med framkomligheten inte kan byggas bort (Nacka 2018, s 16).

> Hela Stockholms län växer och redan idag är trafiksituationen på Värmdöleden ansträngd under vissa tider på dygnet. Även det övriga huvudvägnätet i Nacka är hårt belastat på vissa platser under vissa tider. Om vi fortsätter att resa som idag kommer framför allt det regionala trafiksystemet att ha nått sin kapacitetsgräns redan om några år. För att få ett framkomligt och pålitligt trafiksystem för alla trafikanter, måste människors resvanor förändras. Det kan innebära att välja att åka mer kollektivt, resa andra tider på dygnet, gå eller cykla. Detta är nödvändigt om vi ska uppnå målet om ett klimatanpassat transportsystem.

Det finns ett tydligt mål om överflyttning från privatbilar till kollektivtrafik, gång och cykel av miljöskäl. För att åstadkomma detta ska kommunen (Nacka kommun 2018: 12):

> För att åstadkomma förutsägbar framkomlighet, god tillgänglighet och kapacitet när det behövs, strävar vi således tillsammans efter en tätare bebyggelsemiljö där det är nära till det mesta. De barriärer som finns överbyggs på bästa möjliga sätt. I en sådan framtid har vi närmare till våra dagliga resmål och har på så sätt möjligheten att ställa bilen. Det ger utrymme för andra transporter som t.ex. nyttotrafik med butiksleveranser, tunga transporter, budbilar, hantverkstransporter eller hemtjänst. Även ambulans-transporter, polis och brandkår får mer utrymme.

Det ska finnas bra alternativ som gör det möjligt att välja bort bilen. En tätare bebyggelse och förbättrad kollektivtrafik ska underlätta att ställa bilen och därmed

skapa framkomlighet för prioriterad trafik. Kommunens verktyg för framkomlighetsprogrammet delas in i fem områden som kommunen har rådighet över: Styra, Samordna, Bygga, Kommunicera, och Trimma. Därutöver finns det Externa aktörer/Externa faktorer som omfattar en del verktyg från de andra fem områdena som kommunen inte har mandat över och som kräver anpassning eller samverkan med andra aktörer.

Figur 22 Framkomlighetsprogrammet i Nacka kommun med sex områden. Källa: Nacka kommun 2018

Det finns tydliga paralleller till fyrstegsprincipen i detta program. Det finns också tydliga paralleller till Trafikverkets regionala framkomlighetsprogram. Huvudvikten verkar ligga på steg 1–3 åtgärder.

Åtgärder och strategier

Miljöprogrammet anger sex lokala miljömål:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Giftfri miljö
- Rent vatten
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

Översiktsplanen betonar hållbarhet och trafikstrategin ska anpassas till mål om minskad klimatpåverkan:

> Nacka har därför satt upp ett mål om att minska utsläppen av växthusgaser per person med 30 procent till 2030. Den viktigaste källan till utsläpp lokalt är vägtrafiken, och där är målet att minska utsläppen med 80 procent till 2030 (Nacka 2013, s 19).

Målet om minskning av växthusgaser från vägtrafiken är ambitiösare än de nationella målen. Den enda större investering i vägnätet som kommunen önskar är Östlig förbindelse (till Djurgården under Saltsjön: borttagen från den nationella infrastrukturplanen i juni 2019). I övrigt hänvisas till kollektivtrafik, gång och cykel samt minskat resande. Men det senare verkar man inte tro på egentligen:

> Vi ska trots det inte överdriva möjligheterna att minska behovet av resande. Människor behöver träffas för att utbyta tankar och idéer och en av storstadsregionens mest betydande fördelar är det stora utbud av arbete, service och kultur som finns tillgängligt inom ett inte alltför stort avstånd. Åtgärder för minskat resbehov kommer därför att ha relativt marginell betydelse för en minskad klimatpåverkan (Nacka 2018, s 19).

En del av trafikstrategin uttrycks i en lokal cykelstrategi med utgångspunkt i nationella och regionala strategier (Nacka kommun 2014, s 5):

> Målet med cykelstrategin är att det ska bli enklare, snabbare och säkrare att cykla i Nacka. Kopplingen mellan cykel och kollektivtrafik ska förbättras och andelen cyklister ska öka under alla delar av året.

Strategin omfattar regionala cykelstråk, standarder för bredd på cykelbanor och separation från biltrafik, belysning, drift och underhåll, sommar och vinterväghållning, cykelparkering, cykelvägvisning, kommunikation och beteendepåverkan samt åtgärder i samband med bygg- och vägarbeten. Cykelstrategin utvärderas och revideras årligen.

Målkonflikter och målavvägning

Det framgår inte tydligt av översiktsplanen vilka avvägningar och prioriteringar som gjorts. Den separata miljökonsekvensbeskrivningen som utförts av Sweco anger att i jämförelse med nollalternativet förväntas översiktsplanen ge positiva effekter i förhållande till de angivna målen på grund av planerade förbättringar av kollektivtrafik och cykelinfrastruktur, på grundval av ökade möjligheter att välja alternativ till biltrafik (Nacka kommun 2018, s 32). Det är dock oklart på vilka grunder denna överflyttning ska ske.

Legitim och transparent beslutsprocess?

Programmet beskriver väl hur samrådsprocessen gått till och vilka utredningar som bidragit med underlagsmaterial. Nacka kommuns hemsida har också en föredömlig beskrivning av statusen för de olika detaljplanerna och tillhörande material med information om stadsplaneringsprocessen och hur medborgare kan vara med och påverka.

Från ÖP till DP

För detta syfte valdes detaljplanen för Furuvägen, en del av Sicklaön, som i sin tur ingår i Nackastadsområdet som ska utvecklas till stadskaraktär. Detaljplanen innefattar en förtätning av ett kvarter med bebyggelse från 1950-talet. Förutsättningar omfattar bland annat:

> Delar av befintlig bebyggelse samt mark och vegetation med natur- och kulturhistoriska värden regleras genom varsamhets-, utformnings- och skyddsbestämmelser samt rivningsförbud (Nacka kommun 2017, s 3).

Dessutom finns behov av förbättrat bullerskydd. För detta projekt har följande miljömål prioriterats:

- Använda och utveckla gröna tjänster
- Effektiv mark- och resursanvändning
- Dagvatten som renas och infiltreras
- En levande kulturmiljö

Parkeringsplatserna föreslås ”effektiviseras” och två platser ska reserveras för bilpooler. Detaljplaneprogrammet konstaterar att ljudnivåerna på uteplatser uppfyller gällande bestämmelser, men däremot inte på balkongerna. Vad gäller effekter på trafiken:

> Projektområdet ligger i en central del av Nacka där bilinnehavet är avsevärt lägre än i övriga kommunen, enligt den trafikutredning som har tagits fram av Trivector. Med goda bussförbindelser till Slussen, tillgång till Saltsjöbanans station samt tunnelbanans utbyggnad finns förutsättningar för ett relativt lågt bilinnehav. Möjliggörande av centrumverksamhet i bottenvåningar kan generera enstaka påslag av lastfordon och besökstrafik (Nacka kommun 2017, s 19).

Bilinnehavet är redan lågt och tillkommande trafikanter kommer att erbjudas alternativ. Föreslagna åtgärder för lokal infiltration av dagvatten beräknas medföra förbättringar för recipienten vad avser övergödning och andra ämnen.

Tjänstepersonernas syn på ”stafetten”

På grund av tidsbrist på Nacka kommun intervjuades endast två tjänstepersoner, med övergripande ansvar för trafikplaneringsarbetet i staden.

Processen och miljömålen

En viktig del i Nacka kommuns trafikplanering är en styrgrupp för strategiska trafikfrågor som bland annat arbetar med trafikprognoser för framtiden:

> *Där vi försöker titta på vilka är de här övergripande trafikfrågorna som inte bara hör hemma i en liten plan utan det är mer övergripande. Det kan vara bland annat det här med trafikprognoser. För vi jobbar i tidiga skeden men det vi planerar kommer att finnas här 2050, 2060 och då måste vi ha tankar på hur kommer trafikflöden och sånt vara i framtiden. Så det […] måste vi styra hur vi tänker kring de prognoserna. Det påverkar jättemycket hur vi planerar och så där. (IP2, Nacka)*

Framkomlighetsprogrammet innebär att kommunen inte använder trafikprognoser som bas för planeringen.

> *Tidigare har man räknat lite mer traditionellt om man bara räknar upp trafiken linjärt, men nu, det går inte särskilt bra… Nacka har sina begräsningar. Vi har Södra länken och vi har ett visst antal snitt, så, så då börjar man titta mer på vad kan det bli. Utifrån de förutsättningarna, vad kan trafiken bli i framtiden och hur skulle vi kunna uppmuntra annat resande, för vi ser att det behövs att man… Lika stor andel kommer inte att kunna åka bil i framtiden om vi ska öka med 50 %, befolkningen, till 2030. Det går inte… (IP2, Nacka)*

Det finns inte plats för mer trafik och inte heller fler vägar. Det finns ett behov av att hitta alternativa färdsätt. Intervjupersonen vill dock inte kalla arbetet målstyrt, snarare ”rimlighetsstyrt”: Vad får prognoserna för effekter? När når systemet sin gräns? Att bygga mer stadslikt innebär bland annat att minska kapaciteten:

> *Vi kommer att minska kapaciteten och så där för vi kommer skapa massa nya korsningar. Vi kanske gör om vägar från att ha mer fokus på bara bilen till att det blir mer stadsgator, till gång och cykel och träd och så där. Så att det handlar nog snarare om att hur mycket kan man göra den utvecklingen utan att det blir jättestora konsekvenser för framkomligheten, för våra politiker bryr sig ändå om framkomligheten. Så det är den svåra avvägningen. (IP2, Nacka)*

Framkomlighet är ett av flera mål.

> *Vi har flera mål, men ett annat mål är att bygga en stad, och i en stad så kan man inte bygga fem körfält, så att vi har väldigt stora begränsningar i vad man kan göra. Och sen så utifrån de ramarna får man försöka ordna så bra framkomlighet som möjligt, men alla är med på att vi inte kommer att kunna ha superbra framkomlighet i Nacka stad. Det kommer inte vara rimligt. (IP2, Nacka)*

Syftet med framkomlighetsstrategin är därmed inte kopplad till miljömål. Den blir ett indirekt verktyg för detta.

> *Styrande parametern… är att vi skapar en stad…staden är vårt mål. Det för med sig massor med bra saker. Livsmiljöer och att man bor och jobbar i samma områden. (IP2, Nacka)*

Ett viktigt mål är att minska andelen som arbetspendlar till andra kommuner. Olika åtgärder har vidtagits med detta syfte:

> *Kunna erbjuda mycket bra alternativ egentligen. Också 2015 så infördes det parkeringsavgifter. Det är också ett sätt att uppmärksamma folk på att det finns olika sätt att... Det handlar om att ge tillgänglighet till dem som behöver det. Och det blir också någon form av styrmedel, att kunna... att ändå kunna lite påverka hur man använder sin bil till exempel. (IP1, Nacka)*

Åtgärderna handlar om både piska och morot, men fokus ligger på det senare. Det ska finnas bra alternativ till bilen. Citatet visar dock också på prioriteringar ”att ge tillgänglighet till dem som behöver det”.

Kommunen arbetar hårt med att skapa en helhet kring nationella och lokala miljömål, också med uppföljning. En av de större utmaningarna de närmaste åren är de omfattande störningarna av biltrafiken som olika byggarbeten kommer att skapa. Det kommer också att bli sämre kapacitet och tillgänglighet på vissa sträckor.

> *Där jobbar vi aktivt med att prioritering ska vara buss och gång och cykel. Det handlar jättemycket om information och kommunikation tror väl vi, och att kunna berätta varför vi gör saker. Inte för att förstöra folks vardag och*

invanda mönster utan att förklara varför man gör någonting. Och jag tror också att det handlar jättemycket om att kunna erbjuda ett bra alternativ, att det här är ett alternativ som faktiskt kan fungera bra för dig. (IP1, Nacka.)

Fokus här ligger på att förklara varför störningarna uppstår och hur buss, gång och cykel kan erbjuda bra alternativ till att ta bilen. Det är en lång ombyggnadsperiod och frågan blir ”Hur får vi att orka under tiden?”. Det handlar om vad man kan göra istället såsom att välja andra tider att resa. Kommunen kan också påverka genom till exempel ändrade skolstartstider.

Det handlar bland annat om åtgärder för att implementera cykelstrategin. Intervjupersonerna nämner ett uppskattat vintercykelprojekt: cyklister som cyklar till jobbet minst tre dagar i veckan har under tre år fått gratis vinterdäck mot att de berättar om sina erfarenheter för att bidra till kommunens förbättringsarbete.

Samverkan

Samverkan sker idag både med andra kommunala förvaltningar och med Trafikförvaltningen i Region Stockholm (den regionala kollektivtrafikmyndigheten) och kring arbetet med RUFS.

Mycket försöker vi lyfta via en kommun i ett regionalt perspektiv. Vi är inte de enda som bygger och vi är en del av ett stort... Just trafiken så är vi väldigt påverkade av våra omkringliggande kommuner också. Väldigt mycket samarbete med Trafikförvaltningen, så att vi kan tillsammans med dem och med hjälp av dem kunna erbjuda andra alternativ i stället. (IP1, Nacka)

Framkomlighetsstrategin omfattar bland annat att erbjuda bilister andra alternativ och det arbetet måste ske i samverkan med regionen.

Samverkan sker också med Trafikverket, för att de är väghållare för flera av vägarna. Det sker en diskussion kring stadsutvecklingsprojekten i Sickla kring framkomligheten på exempelvis Ältavägen. Kommunen vill bygga nära vägen medan Trafikverket värnar om framkomligheten på lång sikt. Där går perspektiven vitt isär:

I Nacka vill man så klart inte göra dålig framkomlighet bara för sakens skull men vi ser att om vi ska bygga stad så kan det få konsekvenser. Det blir nya korsningar och så där, medan Trafikverket är... har väldigt stort fokus på framkomlighetsfrågor och bevakar det. Så vi har varit lite kritiska till Trafikverket. De har varit ganska passiva och hela tiden försökt bevaka framkomlighetsfrågorna. (IP2, Nacka)

Intervjupersonen menar att Trafikverkets riktlinjer inte tar hänsyn till förutsättningarna på platsen:

Många av deras riktlinjer kring hur man planerar kring deras vägar baseras kanske på landsvägar ute någonstans där man... så har de riktlinjer. ”Så här långt ifrån vägen får huset stå”, men det är helt annorlunda om det är ute i Dalarna eller någonstans jämfört med när det är 500 meter från en tunnelbanestation. Då måste man bygga tätare och få till en annan miljö. Men de själva jobbar med att försöka ta fram några riktlinjer. (IP2, Nacka)

Det kan också vara svårt att tillgodose Trafikförvaltningens önskemål och de egna förutsättningarna: den nya stombusslinjen som planeras från Orminge till Älvsjö kan få plats om det blir bussar. Diskussioner kan dock uppstå kring hållplatsernas storlek och plats för bussdepåer och det blir svårt om regionen föreslår spårtrafik.

Verktyg och processer för bättre målöverföring

Intervjupersonerna nämner två områden där målöverföringen skulle kunna förbättras. En är att de olika nämnderna samordnar sina nyckeltal för planering.

> *Varje politisk nämnd, till exempel Miljö- och stadsbyggnadsnämnden, Natur- och trafiknämnden, alla nämnder har egna nyckeltal man mäter på, till exempel det här som jag nämnde hur många andelar av bostäderna har 400 meter till hållplats, hur stor andel av bostäderna byggs inom närhet av park och såna saker. Det skulle kunna kopplas ihop bättre tror jag så att man har bättre koll på alla olika nämnders nyckeltal och hur de kopplas till de respektive miljömålen. (IP2, Nacka)*

Den andra förbättringen handlar om att utveckla verktyg för målstyrning av trafiken.

> *I dagsläget har inte vi någon målstyrd trafikprognos till exempel. Det skulle kunna vara ett sätt, att vi har ett mål om att vi vill uppnå ett visst utsläpp. Sen så finns det mål, lite mer generella, men de är inte kopplat till exempel att vi har en trafikprognos som är styrd av att vi vill uppnå ett visst miljömål. (IP1, Nacka)*

På samma sätt skulle man kunna koppla miljömålen mer till framkomlighetsstrategin och trafikplaneringen i stort. I första hand krävs det ett politiskt uppdrag för detta, men även kunskaper och verktyg.

Särskilda utmaningar kopplat till detaljplanering

Intervjupersonerna säger att det finns andra mål med bäring på miljömålen som används vid detaljplaneringen, såsom avståndet till kollektivtrafikhållplats för att möjliggöra hållbart resande. Den typ av mål bidrar till att uppfylla miljömål kring frisk luft och minskad klimatpåverkan. Hållbart resande blir ett sätt att implementera miljömålen.

> *Man kanske får lägre parkeringstal men i stället så ser vi till att de får ordna bilpool så de delar på bil i stället, eller att de har extra bra cykelservice i huset och då sänker man parkeringstalen. Så vi jobbar mycket med miljörelaterade frågor men de här lokala miljömålen jobbar vi inte lika direkt med. (IP2, Nacka)*

Ibland väljer kommunen ut vissa miljömål som man fokuserar på i enskilda planer. Exempel är dagvatten, hållbart resande och grönytefaktor (jämför Furustigen ovan).

Målkonflikter är en central del av utmaningarna vid detaljplaneringen. Intervjupersonerna nämner exempelvis konflikter kring markanvändningen vid planering av gatuutformning: hur ska man få plats med både biltrafik, cyklister,

kollektivtrafik, gångtrafikanter, grönska, parkering och dagvattenhantering. Det handlar om konflikter mellan framkomlighet för genomfartstrafik, särskilt kollektivtrafik, och att bygga stad där klimatmål kommer i konflikt med mål om luftkvalitet och buller. Olika hållbarhetsmål kan stå mot varandra:

> *Vi kanske har begränsat utrymme för gator. Så vi vet att vi har en fastighetsgräns som har en viss yta, då är det alltid målkonflikter vad man ska prioritera inom den ytan. Då kanske du för att uppnå vissa typer av mål, till exempel god dagvattenhantering. Det vore jättebra att ha ganska breda möbleringszoner kallar vi det, på båda sidan av gatan, där man har träd och så har man skelettjord som hanterar dagvattnet, men då kanske vi inte får plats med en särskilt bra cykelbana. Och cykel är också någonting positivt för hållbarheten. Så då kan det liksom stå mellan olika positiva miljödelar som står mot varandra, för vi har den ytan vi har. Och sen kan det också vara andra aspekter som inte är direkt lika positiva för miljön men ändå som är viktiga. Kanske att man ser att det här är en väldigt attraktiv plats i solen. Här skulle vi gärna vilja ha utrymme för... man har en gångbana som är så pass bred att man kan ha uteserveringar. Ja, men då kanske vi inte har lika mycket plats för en bred cykelbana som vi önskade. Vad är viktigast i det fallet? Då kanske det ena är mer social hållbarhet och attraktivitet i platsen medan det andra kanske är mer ekologisk hållbarhet... Viktigt att man bidrar till hållbart resande och så där. Så såna avvägningar måste vi göra hela tiden. (IP2, Nacka)*

Vidare finns det idag stora infartsparkeringar i ytläge i kollektivtrafiknära eller centrumnära lägen med ett starkt värde för förtätning, samtidigt som det finns ett behov av infartsparkering för att komplettera kollektivtrafiken. Andra typer av intressekonflikter är exploateringsgraden där markägare och byggbolag kan ha önskemål som kommunen vill bromsa. Det kan också handla om olika syn på framkomlighetsmålen. I själva verket ses målkonflikter som naturliga och på det stora hela hanterbara, som en normal del av planeringsarbetet: ”Hela planeringen är bara målkonflikter”.

> *Ja, då försöker vi hitta lösningar så vi kanske ändå hittar någon form av gemensam lösning. Och så blir det att avväga vad det är... vilket mål som väger högst egentligen och vad är en acceptabel lösning. (IP1, Nacka)*

Med en dialog i tidigt skede så kan man undvika att bygga in sig i en utformning som försvårar för framtiden.

Sammanfattande analys

Formaliteteter: Stafetten påverkas av en mängd faktorer i Nacka kommun. Kommunen har direkt anslutning till Stockholm och genomfartstrafik till Värmdö. Framkomligheten är ett uppenbart problem för all trafik i kommunen. Planeringen måste därför vara ”rimlighetsstyrd”: det går inte att bygga bort köerna. Kommunen har antagit ett eget framkomlighetsprogram med tydligt utpekade områden, verktyg och mål som inkluderar ett minskat bilåkande. Programmet identifierar också prioriterad trafik. Framkomlighetsprogrammet innefattar:

- Människors resvanor måste förändras
- Förutsägbar framkomlighet
- Tätare bebyggelse för att minska avstånd

Framkomlighetsprogrammet är inte direkt kopplat till kommunens miljömål. Översiktsplanen betonar dock att trafikstrategin ska bidra till att uppå klimatmålet om en 70 procentig reduktion av växthusgaserna till 2030.

Logiker: Övergången från privatbilism till andra färdmedel bygger på att erbjuda ”riktigt bra” alternativ, information om alternativen och, i viss utsträckning, mer tvingande medel såsom parkeringsavgifter. Förtätningen och tunnelbanebygget ses som en utmaning där privatbilister ska erbjudas alternativ och förklaringar om varför.

Intervjupersonerna beskriver en del målkonflikter i arbetet med att ”bygga stad” där många olika intressen ska dela på en gemensam yta. Dock beskrivs detta som i stort sett hanterbart och som en naturlig del av planeringsarbetet som kan lösas från fall till fall och med god framförhållning. Mer komplicerat är dock Trafikverkets syn på framkomlighet. Även Trafikverket och regionen arbetar med framkomlighetsstrategier anpassade för den komplexa storstaden där efterfrågan på trafik ”är oändlig”, med slutsatsen att den inte kan byggas bort. Intervjupersonerna uppfattar dock att Trafikverkets framkomlighetsprogram och myndighetens perspektiv på framkomlighet inte ligger i linje med kommunens perspektiv.

Verkligheten: Förtätningen i det studerade detaljplanearbetet förväntas inte leda till ökad biltrafik på grund av förhållandevis lågt bilinnehav och planerad kollektivtrafik. Forskningen visar att bilinnehavet historiskt sett är starkt beroende av inkomst och att planerade miljövänliga stadsdelar inte sällan fått en hög andel bilinnehavare. På senare år har dock bilinnehavet minskat i Stockholmsregionen och bara hälften av alla ungdomar har körkort. Senare forskning visar att läget i staden är mer avgörande än inkomsten.

Avslutande kommentar: Vi vill särskilt lyfta frågan om ombyggnadsfasen under 2020-talet kan bli ett ”möjlighetsfönster” för omställning till ett mer hållbart resande. De störningar som uppstår kan bli tillräckliga för att åstadkomma en bestående förändring, en ”tipping point”.

Referenser

Nacka kommun (2014), *Strategi för cykelsatsningar i Nacka.*

Nacka kommun (2016), *Strategi. Framkomlighet i Nacka.*

Nacka kommun (2017), *Planbeskrivning Furuvägen. Antagandehandling.*

Nacka kommun (2018), *Hållbar framtid i Nacka. Översiktsplan för Nacka kommun.*

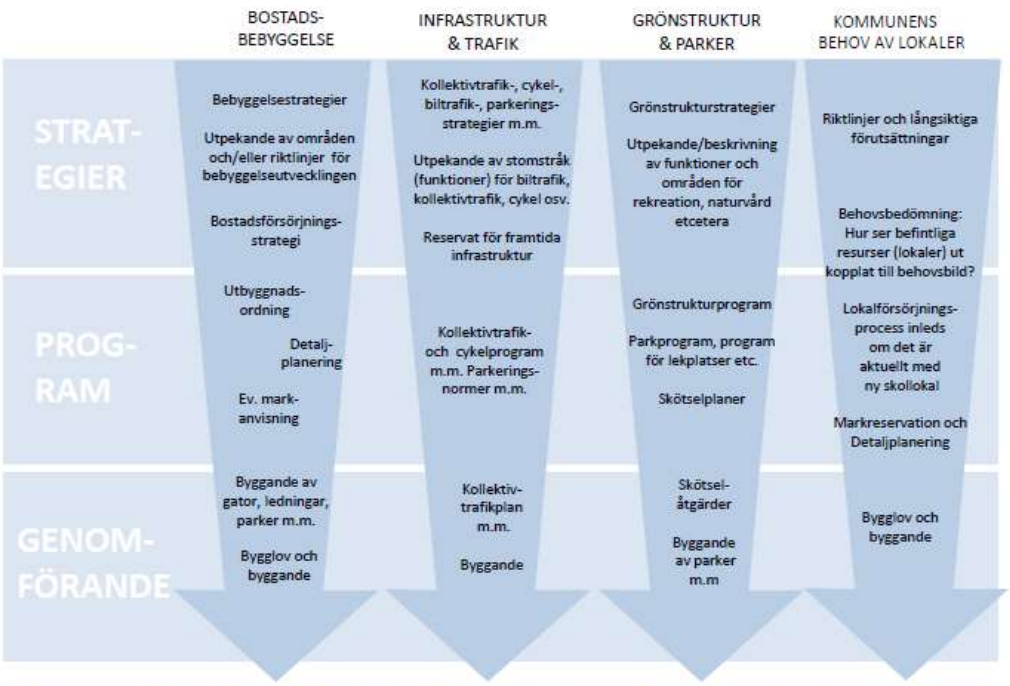
Bilaga 14: Analys kommunala planeringsdokument

Umeå kommun

Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan)

Umeå kommuns senaste översiktsplan är antagen i augusti 2018. I översiktsplanen beskrivs de kommunala målens koppling till de nationella målen på flertalet ställen.

> ”…översiktsplanen innehåller genom fördjupningarna och tilläggen sammantaget många förslag till förändringar av markanvändningen och innebär därmed stora möjligheter att uppnå de nationella miljömålen som för planerna är relevanta.”. (Umeå Kommun 2018 s. 67)



Strategier och riktlinjer anges i översiktsplanen medan många frågor om hur frågor ska lösas anges i program som konkretiserar översiktsplanens intentioner. Ansvar för framtagande av program åligger i regel facknämnder såsom Byggnadsnämnden, Tekniska nämnden, Miljö- och hälsoskydd etcetera. Översiktsplanens roll är att skapa förutsättningar och möjligheter. Illustrationen och texten nedan ger några exempel på hur frågor behandlas i efterföljande skeden. Liknande processer finns för exempelvis VA-, fritidsfrågor osv.

Utöver detta beskrivs även att den pågående översiktsplaneprocessen jämförs med intentioner i andra nationella mål, så som de nationella miljömålen. Här beskrivs:

> ”…jämförelserna av översiktsplanens mål och vägledande principer som ytterst bygger på Basquedeklarationen/de tidigare Aalborg-åtagandena stämmer väl överens med andra nationella mål som har bäring på hållbar utveckling.” (Umeå Kommun 2018, s. 71)

I översiktsplanen ges även en beskrivning av dess konsekvenser för aktuella miljömål. I Figur 23 nedan finns beskrivningen till ”God bebyggd miljö”:

God bebyggd miljö	Bidrar till mål-uppfyllelse	Översiktsplanens inriktning är som helhet att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar och god miljö med höga sociala, ekonomiska och ekologiska värden. Utvecklingsstrategierna för hållbar tillväxt gynnar både kvinnor och män, barn och unga samt bidrar till levande centrum och visar hur kommande bebyggelse i och utanför staden bör ske. Planeringen genomförs med människan i centrum och med vardagslivets villkor som en viktig aspekt. Fokus på hållbara transporter och en hållbar infrastruktur är andra viktiga delar som styr planeringen liksom grönstruktur, lekområden, offentliga rum samt folkhälsa och dialog med medborgarna. Bedömningen är, trots möjliga negativa konsekvenser vid en växande stad, att översiktsplanen ger en positiv utveckling jämfört med ett nollalternativ.

Figur 23 Utdrag ur Umeås översiktsplan (Umeå Kommun 2018, s. 73)

I övrigt finns det inga mätbara mål eller kvantifierade kommunala mål med koppling till det de nationella målen. Däremot vill Umeå kommun arbeta med en kontinuerlig översiktsplaneprocess där uppföljning och nya planeringsförutsättningar leder till successiva förändringar.

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan)

Översiktsplanen innehåller en fördjupningsdel med gällande trafikstrategi. Här beskrivs att planen är

> ”…en integrerad bebyggelse- och trafikstrategi som syftar till att skapa förutsättningar för hållbar tillväxt och en fortsatt utveckling av staden. En tät, kompakt blandstad föreslås som kan erbjuda intressanta boendemiljöer och mötesplatser”. (Umeå Kommun 2018, s. 7)

I underlaget till trafikstrategin beskrivs konsekvenser av miljömålen och hur de beaktas i planen.

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan)

En intressant skrivning i översiktsplanen är att olika sektorsstrategier ska undvikas. Istället har man tagit fram sex integrerade utvecklingsstrategier där samtliga frågor ska hanteras inom en och samma process. Exempelvis beskrivs hantering av detta på följande sätt:

> ”…det handlar alltså inte om ett tema i taget för exempelvis gröna frågor, för jämställdhet, för integration eller teknisk infrastruktur. Hade ett sektoriellt sätt att visa strategierna valts, skulle var och ett tema ha en egen strategi men avvägningen är att utvecklingsstrategierna redovisas istället på stadsbyggnadsidéer med alla sektorsvisa frågor integrerade.” (Umeå Kommun 2018, s. 14).

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan)

Framtagande av översiktsplanen har varit en omfattande process. Det har skett dialog med många aktörer och samråd kring planen. Exempelvis har Umeå kommun i samarbete med Bygderådet Umeå genomfört en serie möten i Gravmark, Tavelsjö, Sörmjöle samt Stöcksjö för att diskutera nya målsättningar för landsbygdsutveckling. Ett återkopplande öppet möte genomfördes därtill i Umeå där möjlighet fanns att ge respons och komplettera inkomna synpunkter. Efter

samråd och utställning, som ledde till 188 yttranden varav 135 från privatpersoner, har kommunfullmäktige antagit dokumenten.

Måluppföljning (steg 7 i trappan)

I översiktsplanen har en ”Samlad bedömning av översiktsplanens hållbarhet” genomförts. Den utgår från de nationella miljömålen och redovisar status för respektive mål. Det finns inga konkreta indikatorer kopplade till målen, däremot beskrivs att kommunen ska följa upp planen systematiskt kopplat till den löpande ärendehanteringen.

Piteå kommun

Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan).

Piteå kommuns gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige den 19 december 2016. Översiktsplan 2030 beskriver önskvärd utveckling inom hela kommunen - stad, landsbygd och skärgård. Piteå kommun har fyra strategiska områden och 15 övergripande mål (Piteå Kommun 2016).

Det strategiska område som har koppling till trafiken och de nationella miljömålen är området ”Livsmiljö”. När det gäller miljömålen beskrivs de inte explicit i översiktsplanen, men används framförallt som utgångspunkt i den sociala konsekvensbedömningen. Det mål som har mest relevans för trafiksystemet beskrivs på följande sätt under avsnittet om ”trafikplaneringen”:

> ”Piteå ska ha en väl utbyggd, attraktiv och tillgänglig infrastruktur som är hållbar både för persontrafik och för godshantering. Att gå och cykla korta sträckor ska vara ett självklart val. All trafikplanering ska utgå från nollvisionens målsättningar om säkerhet i vägtransportsystemet, ingen ska dödas eller skadas allvarligt. I Piteå eftersträvas ett gent och säkert vägnät. I centrum ska fotgängare, cyklister och kollektivtrafik prioriteras och gatumiljön ska vara funktionell för varutransporter.” (Piteå Kommun 2016, s. 29)

Utöver detta beskrivs även den nationella målsättningen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030.

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan).

Det finns ett flertal olika understrategier kopplade till målen, bland annat en strategi för trafikplanering som berör mål kring trafiken. Mer konkret beskrivs strategin för trafikplanering på följande sätt (Piteå Kommun 2016):

- Vid nyetablering av bostäder och verksamheter bör lokaliseringen ske i nära anslutning till befintlig infrastruktur.
- Timmerleden och Norra Ringen via Västra länken/leden ska bilda ett gent vägnät som bidrar till en trygg, säker och smidig framfart, kortare restider och göra det enkelt att orientera sig.

Utöver detta finns ett antal olika strategier kopplade till översiktsplanen:

- ”korta resor” som framförallt syftar till att säkra, trygga och tillgängliga vägar.
- Kollektivtrafik – hela resan perspektivet belyses
- Godstrafik med fokus på överflyttning till järnväg och minska godstransporter i centrum.

En annan intressant aspekt i Piteå är de har antagit en mellankommunal trafikstrategi med flertalet grannkommuner, ”Tillsammans framåt – Trafikstrategi för Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner” (Trafikverket 2016).

Den regionala trafikstrategin har tagits fram för att kommunerna och övriga aktörer ska kunna ha en gemensam grund och gemensamma mål för den trafikplanering som rör regionen. Syftet är att hitta arbets- och samarbetsformer för att skapa en mer hållbar region och utveckla tillgängligheten. Fokus för trafikstrategin är arbets- och studiependling, då man på längre sikt vill bidra till en förstärkt arbetsmarknadsregion. Trafikstrategin har tagits fram genom ett samverkansprojekt, där arbetsgruppen bestått av representanter från de fem kommunerna, Trafikverket Region Nord, Länsstyrelsen Norrbotten, Regionala kollektivtrafikmyndigheten och Norrbottens läns landsting.

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan).

Målkonflikter och avvägningar presenteras framförallt i den sociala konsekvensbedömningen som genomförts av planen. I den beskrivs olika avvägningar och konsekvenser utifrån målen och strategier i planen. Framförallt ställs nollalternativet mot de strategier som förväntas genomföras inom planens utförande, och vad som skulle ske om ingen planering genomförs.

I den sociala konsekvensbedömningen görs även en bedömning av respektive nationellt miljömål. När det gäller *"God bebyggd miljö"* sammanfattas bedömningen på följande sätt:

15. God bebyggd miljö

Stor relevans.

Positiva effekter för miljökvalitetsmålet

- Kraftigare förtätning i anslutning till kollektivtrafikknutpunkter bidrar till ökade resor med kollektivtrafik.
- Förtätning med blandad bebyggelse medför kortare avstånd till exempelvis service och arbete, och det blir lättare att gå och cykla.
- Satsning på gång- och cykelvägar samt knutpunkter för kollektivtrafiken.
- En god ljudmiljö eftersträvas alltid och riksdagens riktvärden för buller efterlevs.
- Piteå ska ha en mångfald av tillvaratagna naturområden, små och stora parker och torg strategiskt placerade och sammankopplade i ett nätverk av gröna stråk. Gröna områden i stadsbebyggelsen utjämnar temperaturer och genererar syre sommartid.
- Byggnader uppförs radonsäkert och radonhalten i befintliga bestånd ska vara kända.

Negativa effekter för miljökvalitetsmålet

- Vid förtätning riskerar befintliga kulturvärden samt natur- och rekreationsområden att gå förlorade.
- Fler människor vistas och reser i centrala staden, där bullernivåerna är högre, och utsätts därför för buller.
- Ny bebyggelse kan påverka trafikströmmarna och utsätta tidigare ostörda platser för mer buller.
- Ökad folkmängd och ökad bebyggelse kräver mer ballastmaterial och därmed ökad risk för uttag av naturgrus.

Kopplingen mellan den regional trafikstrategin och översiktsplanen

Områden med tydliga beröringspunkter är respektive kommuns översiktsplaner liksom trafik- och bebyggelseplanering och trafikplaner/strategier. Det finns även en rad styrande strategier och dokument som trafikstrategin ska förhålla sig till, såsom Regionala kollektivtrafikmyndighetens (RKM:s) trafikförsörjningsprogram,

Norrbottens läns landstings transportstrategi, Nationell plan för transportsystemet (NPTS) och den av Länsstyrelsen Norrbotten framtagna regionala utvecklingsstrategin (RUS). Stor betydelse har också det kontinuerliga arbetet med Länsstyrelsen Norrbottens Länstransportplan.

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan).

Översiktsplanen har ställts ut enligt traditionellt förfarande. Planeringsunderlag har funnit både digitalt och fysiskt i kommunhus och bibliotek. Samrådet med medborgarna pågick under en längre period för att ge dem möjlighet att yttra sig om planförslaget.

Totalt har omkring 90 yttranden inkommit från statliga myndigheter, privata bolag och privatpersoner, varav omkring 70 från privatpersoner.

Måluppföljning (steg 7 i trappan).

Det finns två indikatorer kopplade till målen:

- Årlig mätning av luftkvalitén
- Årlig mätning av vattenkvalitén

Utöver dessa finns inga särskilda indikatorer som följs upp. När det gäller bullerfrågan hanteras detta i enskilda detaljplanärenden.

Mjölby kommun

För Mjölby kommun har den gällande översiktsplanen (Mjölby Kommun 2011a), Energi- och klimatstrategi under framtagande (2019), och den gamla Energiplan och klimatstrategi (Mjölby Kommun 2011b) från 2011 studerats. Ytterligare dokument som legat till grund för bedömningen är kortversionen av *Trafiksäkerhetsprogram – mål och åtgärdsplan 2020* samt översiktsplanens bilagor *Samrådsredogörelse* och *Utställningsutlåtande*. Vidare har två detaljplaner studerats: *Mjölby 40:5 – Ny infart till Lundby och Sörby industriområden* (2017) och *Planbeskrivning, Detaljplan i Carlslund för Eldslösa 10:1 m.fl.*

Operationalisering av nationella miljömål i planen (steg 1–3 i trappan).

Mjölby kommun antog sin senaste översiktsplan i augusti 2011. I planen lyfts flera nationella och internationella mål som utgör underlag för översiktsplanearbetet, däribland de 16 miljökvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Även de regionala målen för Östergötlands län beskrivs. De kommunala målen är formulerade utifrån dessa men det är inte helt tydligt hur de respektive målen kopplar an till de nationella målen. Övergripande beskrivs målbilden för Mjölby kommun i en vision för 2025 vilken innehåller en punkt med namnet ”En miljö som håller i längden” och som beskriver hur dessa frågor ska utvecklas tills dess.

❖ En miljö som håller i längden

Kretsloppet mellan stad och land är i balans och våra resurser i skog, slätt och vatten förvaltas väl. Det finns ett stort miljöengagemang bland invånarna då vi betraktar våra naturvärden som en rikedom som vi lånar av kommande generationer. Infrastrukturinvesteringarna har medfört en hållbar klimat- och miljöanpassad utveckling. Solenergin tillvaratas och tillgodoser tillsammans med vindkraftverk och förbrännings- och biogasanläggning våra energibehov.

Det är lätt och bekvämt för invånarna att förflytta sig effektivt och säkert. Transporterna är klimatanpassade och energieffektiva. Kollektivtrafiken dag som natt har utvecklats med nya möjligheter och är ett bra val för de allra flesta resor. Cykeln är ett självklart alternativ för kortare resor. Pendlingen med bil har minskat drastiskt.

I andra stycket ligger fokus på transporter som ska vara både klimatanpassade och energieffektiva och där pendlingen med bil drastiskt ska minska. Utifrån detta sattes kvantitativa mål för att nå denna vision, vilka tydliggjordes i det separata dokumentet *Energiplan och klimatstrategi* från 2011 som lyftes in i översiktsplanen.

Mål	Delmål 2015	Mål 2025
1 Koldioxidutsläpp per invånare, jämfört med 1990	-45%	-60%
2 Antal kollektivtrafikresor per invånare	+5%	+20%

Under 2017 aktualitetsprövades Översiktsplanen och ansågs fortfarande vara aktuell även om en del områden behövde revideras. Under 2018 var Energi- och klimatstrategin på remiss och bedömningen i detta arbete har utgått ifrån remissversionen.

Målen i den nya Energi- och klimatstrategin är tydligt kvantifierade, både vad gäller nuläge och mål. Varken i den föregående eller i den nya strategin framgår det dock tydligt hur målen förhåller sig till de nationella målen.

Mål för Mjölby som geografiskt område 2019–2030

		Nuläge 2017	Värde	År	Åtgärder
1	Utsläppen av växthusgaser i Mjölby ska minska, jämfört med år 1990 (Datakälla: RUS)	- 9%	-63%	2030	
1.1	Minska energianvändningen per invånare (Datakälla: SCB)	38 Mwh/år	-30%		E1

I samrådsredogörelsen skriver Länsstyrelsen i sina synpunkter.

> ”Även gång- och cykeltrafik som lyfts fram i planen är viktiga för att nå en hållbar utveckling. Det vore mycket positivt om översiktsplanen anger hur dessa frågor ska säkerställas i den fortsatta planeringsprocessen”

Åtgärder och strategier (steg 4 i trappan).

I uppföljningen av den tidigare energiplanen visade det sig att det fanns en diskrepans mellan mål och åtgärder, där fastslagna åtgärder inte ledde till att målen uppfylldes. Det framkom även att den ej var tillräckligt förankrad i organisationen och dessutom svår att följa upp. Den nya Energi- och klimatstrategin har en åtgärdslista med tydligt definierade åtgärder som är kopplade till minst ett uppsatt kommunalt mål. Varje mål är även kopplat till en ansvarig förvaltning, vilket tydliggör ansvaret.

Åtgärdslista

Åtgärd A- Energieffektiva fastigheter

	Åtgärd	Ansvarig förvaltning/funktion
A1	Avsätta personresurs som arbetar med att samla in och analysera energidata.	SOT
A2	Upprätta en strategi och handlingsplan för energieffektiviseringar i befintliga byggnader och anläggningar	SOT
A3	Köpa in systemstöd för uppföljning av energidata	SOT

Planen fokuserar på åtgärder inom tre områden som kommunen har stor rådighet över: kommunala fastigheter, kommunens transporter och kommunal upphandling. Det framgår inte om dessa åtgärder är mest effektiva eller om de räcker för att nå de övergripande målen, men de är bättre förankrade än tidigare mål och åtgärder.

Eftersom det inte är tydligt vilka kommunala mål som hör till respektive nationellt miljökvalitetsmål är det svårt att avgöra vilka av dem som hanteras inom Energi- och klimatstrategin och vilka som fortsatt behandlas av Översiktsplanen. Detta försvårar bedömningen.

För de områden som faller utanför Energi- och klimatstrategin kvarstår de tidigare målen i översiktsplanen från 2011. Här är det inte lika tydligt vilka åtgärder som kopplar an till respektive kommunalt mål och vilken förvaltning som är ansvarig för målet.

I översiktsplanen ges nuläges- och framtidsbeskrivningar för fem orter i Mjölby kommun. I dessa fem beskrivningar presenteras utvecklingsområden kopplade till verksamheter, bostäder, grönstruktur och trafik. Det är dock inte tydligt hur dessa åtgärder kopplar an till mål och vision. Inom till exempel utvecklingsområdet trafik presenteras den förslagna infrastrukturen endast kort utan information om hur dessa åtgärder valdes eller hur de bidrar till eller motverkar måluppfyllelsen.

Infrastruktur

Ny trafikplats planerad för rv 32/50

Ny infart till Lundby industriområde

Ersätta industrispår med cykelväg

Ombyggnad av Kungsvägens centrala del

Figur 24 Utdrag ur översiktsplan för Mjölby (Mjölby kommun 2011).

Det finns ingen separat trafikstrategi för Mjölby kommun, men det finns ett trafiksäkerhetsprogram från 2013 med mål och åtgärdsplan till 2020. Trafiksäkerhetsprogrammet har en tydlig koppling till nollvisionen och innehåller en åtgärdsplan för att minska antalet döda och lindrigt skadade i trafiken. Men den innefattar ingen koppling till några andra kommunala mål eller nationella miljökvalitetsmål.

Målkonflikter och målavvägning (steg 5 i trappan).

I översiktsplanen ingår flera infrastrukturåtgärder men det framgår inte hur de bidrar till eller motverkar de olika målen. I de två studerade detaljplanerna bedöms inte heller hur åtgärderna i planerna bidrar till eller motverkar de kommunala mål som är beslutade i översiktsplanen och Energi- och klimatstrategin. Detta kan exempelvis ses i detaljplanen för *Mjölby 40:5 – Ny infart till Lundby och Sörby industriområden* (2017):

Förenligt med översiktsplanen

Planförslaget är i huvudsak förenligt med kommunens översiktsplan, antagen av kommunfullmäktige 2011-08-23. En avvikelse föreligger mellan översiktsplanens "Del 2 Platsanalys" och dess däri föreslagna sträckning av en ny gång- och cykelväg (tillika motionsspår) mellan riksväg 32 och Hallevadsgatan, jämfört med gång- och cykelvägens läge i denna detaljplan. Avvikelsen bedöms som förenlig med syftet i översiktsplanen. Gång- och cykelvägen följer i detaljplaneförslaget en sträckning som är godtagbar ur trafiksäkerhetssynpunkt.

I en av de senaste detaljplanerna för bebyggelse *Planbeskrivning, Detaljplan i Carlslund för Eldslösa 10:1 m.fl.* finns målen i Översiktsplanen och Energi- och klimatstrategin inte heller nämnda.

Detta gör att det inte presenteras någon avvägning av hur planerna lever upp till målen och hur målkonflikter hanteras, vilket även gäller

trafiksäkerhetsprogrammet. I Översiktsplanen finns inte heller någon beskrivning av hur prioriteringar bör göras vid målkonflikter.

Legitim och transparent beslutsprocess (steg 6 i trappan).

När det gäller översiktsplanen har det hållits flera samrådsmöten kring planen som föregicks av annonsering i lokala tidningar. Mötena samlade sammanlagt 174 besökare, varav några personer besökte flera möten. Även särskilda informationsmöten genomfördes efter önskemål. Utställning av Översiktsplanen skedde på fem platser samt på nätet och annonserades i lokala tidningar. I samrådsredogörelsen listas yttranden från flera myndigheter, organisationer, förvaltningar, företag och 19 yttranden från privatpersoner. Kommunen svarade på alla yttranden.

När det gäller Energi- och klimatstrategin (2011b) så visade utvärderingen att den gamla strategin med sina mål och åtgärder var dåligt förankrad i organisationen vilket resulterade i att målen inte nåddes. I framtagandet av den nya strategin gjordes därför ett mer utförligt arbete där politiker och tjänstepersoner på alla förvaltningar fick vara med och ta fram mål och åtgärder för att skapa ett tydligare ägarskap av processen. Det framgår dock inte om de sammanställda åtgärderna är tillräckliga för att nå upp till det övergripande målet om utsläppsminskning i kommunen.

Måluppföljning (steg 7 i trappan).

För de mål som behandlas i den nya Energi- och klimatstrategin finns det tydliga indikatorer på hur målet ska utvärderas och varifrån dessa data ska tas fram. Från utvärderingen av den gamla strategin framkom att målen var svåra att följa upp. I den nya strategin var det därför större fokus på uppföljningen. Att målen är kopplade till specifika förvaltningar tydliggör ansvarsfördelningen, vilket är positivt. Ur strategin framgår det inte hur och när strategin ska följas upp.

Referenser

Mjölby Kommun (2011a), *Översiktsplan för Mjölby kommun*.

Mjölby Kommun (2011b), *Energi- och Klimatstrategi*. Antagen av kommunfullmäktige 2011-12-13.

Piteå kommun (2016), *Vårt framtida Piteå – Översiktsplan för Piteå*.

Trafikverket (2016), *Tillsammans framåt. Trafikstrategi för Luleåregionen*.

Umeå Kommun (2018), *Översiktsplan Umeå Kommun*.