

Forskningsprojektet Stafetten
Delrapport arbetspaket 2

Hur överförs nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen?



Projekt

Rapporten ingår i 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 arbetet har finansierats av Naturvårdsverket.

Titel

Hur överförs nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen?

Rapportnummer

Trivector Rapport 2020:40

IVL Rapport C518, ISBN 978-91-7883-175-3

Författare

Emma Lund, Christian Fredricsson, Åsa Hult, Kristoffer Levin, Johan M. Sanne, Hanna Wennberg

Övriga medverkande

Linda Styhre, rapportgranskning

Finansiär

Naturvårdsverket. Kontaktperson Neda Farahbakhshazad.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Introduktion till studien	5
Slutsatser	5
Rekommendationer	7
Summary	9
Introduction to the study	9
Conclusions	9
Recommendations	12
1. Introduktion till projektet Stafetten	14
1.1. Projektets syfte	14
1.2. Arbetspaket	14
1.3. Finansiär, projekttid och referensgrupp	15
2. Syfte, frågeställning och metod	16
2.1. Delstudiens syfte	16
2.2. Metod	16
2.3. Läsanvisning	18
3. Målöverföring på regional nivå	19
3.1. Region Skåne	19
3.2. Västra Götalandsregionen	22
3.3. Region Stockholm	24
3.4. Analys av regionala transportplaner	32
4. Målöverföring på kommunal nivå	35
4.1. Malmö stad	35
4.2. Göteborgs stad	38
4.3. Lidingö stad	42
4.4. Nacka kommun	43
4.5. Analys av kommunala strategidokument	46
5. Slutsatser och rekommendationer	49
5.1. Slutsatser om målöverföring på regional nivå	49
5.2. Slutsatser om målöverföring på kommunal nivå	51
5.3. Rekommendationer	52
Referenser	55
Bilaga 1: Intervjuguide för regionerna	57
Bilaga 2: Intervjuguide för kommunerna	60

Bilaga 3: Formulär för informerat samtycke	63
Bilaga 4: Mall för analys av regional transportplan	64
Bilaga 5: Mall för analys av kommunala planer och trafikstrategi	65
Bilaga 6: Fallstudie Region Skåne	66
Bilaga 7: Fallstudie Västra Götalandsregionen	80
Bilaga 8: Fallstudie Region Stockholm	99
Bilaga 9: Analys regionala transportplaner	121
Bilaga 10: Fallstudie Malmö stad	132
Bilaga 11: Fallstudie Göteborgs stad	150
Bilaga 12: Fallstudie Lidingö stad	163
Bilaga 13: Fallstudie Nacka kommun	171
Bilaga 14: Analys kommunala planeringsdokument	180

Sammanfattning

Introduktion till studien

Projektet Stafetten har studerat miljömål på nationell, regional och lokal nivå, deras roll för transportplaneringen, och vad som kan göras för att målen ska få större genomslag. Arbetet i projektet är fördelat över fyra arbetspaket. I *arbetspaket 1* undersöks hur de nationella miljömålen fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för infrastrukturplanering. I *arbetspaket 2* undersöks hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *arbetspaket 3* undersöks vilka diskurser om kopplingen mellan miljömål och infrastrukturplanering planerna ger uttryck för, och hur diskurserna förändrats över tid. En syntes av resultaten görs i det avslutande *arbetspaket 4*. Där presenteras också övergripande slutsatser och rekommendationer om möjligheter till en förbättrad hantering och efterlevnad av miljömålen i planeringsprocessen.

Syftet med arbetspaket 2, vars resultat sammanfattas i denna rapport, är att förstå hur miljömålen hanteras i transportplaneringen på regional och kommunal nivå, för att kunna förstå varför de inte alltid får genomslag och ge rekommendationer för hur genomslaget kan öka för de nationella miljömålen i transportplaneringen. Som underlag för analysen har fallstudier genomförts för tre regioner (Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Region Stockholm) och fyra kommuner (Malmö, Göteborg, Nacka och Lidingö). För regionerna studerades målöverföringen för 1–3 enskilda investeringsobjekt och för kommunerna i 1–2 detaljplaner med eventuell tillhörande fördjupning av översiktsplan och planprogram. 31 intervjuer har gjorts med tjänstepersoner involverade i den regionala transportplaneringen och kommunala samhällsplaneringen för att få deras syn på målöverföringen. Utöver fallstudierna har en dokumentanalys av strategiska planeringsdokument genomförts för ytterligare tre regioner (Norrbotten, Västerbotten och Östergötland) och tre kommuner (Mjölby, Piteå och Umeå).

Slutsatser

Otydliga och svagt förankrade mål gör det svårt att ta stafettpinnen vidare

De transportpolitiska målen kopplade till miljö och klimat uppfattas av planerare på både regional och kommunal nivå som svåra och otydliga. Tydligare målformuleringar efterfrågas av intervjupersonerna. De flesta kommuner och regioner har antagit egna mål som går i samma riktning som de nationella målen, men även dessa är ofta för otydliga för att bli styrande. Det räcker inte att sätta upp kvantifierade mål för hur snabbt koldioxidutsläppen från transportsektorn ska minska om det inte är tydligt hur vägen för att nå målen ser ut. Förutom att målen ofta inte är tillräckligt konkreta upplever många planerare att målen inte har den politiska förankring som krävs för att de ska bli tydligt styrande. Region Skånes mål för färdmedelsandelar framstår här som ett exempel på en lyckad konkretisering av målen.

Överföring av miljömål på regional nivå

Även om enskilda objekt i den regionala transportplaneringen utvärderas mot de övergripande målen arbetar man inte målstyrt med de regionala transportplanerna som helhet, vare sig på nivå av de enskilda planerna eller samlat. En miljökonsekvensbeskrivning görs, men den påverkar inte vilka objekt som kommer med i planen. Det finns ingen kontrollfunktion som säkerställer att investeringarna leder mot målen.

I alla de studerade regionerna ligger gamla namngivna vägobjekt kvar i planen sedan tidigare trots att flera intervjuade planerare ifrågasätter i vilken mån de leder mot målen. De uppfattar dock att dessa gamla objekt inte går att ta bort utan att radera tilliten för planeringsprocessen hos de kommuner som kämpat för att få med objekten i planen. "Lagt kort ligger", som det uttrycks i av en intervjuperson i Region Skåne. Det handlar också om att man inte vill riva upp beslut när man redan satsat stora resurser på att utreda dessa åtgärder.

De nya objekten som kommer in i regionala transportplanen och som genomgått en ÅVS (åtgärdsvalsstudie) leder generellt i större utsträckning mot målen än de objekt som ligger kvar i planen sedan tidigare planeringsomgångar enligt de intervjuade planerarna. En planerare liknar transportplaneringsprocessen vid en oceanångare, som är omöjlig att stoppa och vända så snabbt som man skulle önska, men där man nu åtminstone påbörjat vändningen. ÅVS som metod framstår som lovande för att på sikt åstadkomma en mer hållbar transportplanering. Det finns också andra orsaker till att andelen objekt som bidrar till att miljömålen uppfylls ökat i de senaste planerna. En anledning är att fokuset på bostadsbyggande och förtätning i storstadsregionerna tvingar fram en styrning mot ökad kollektivtrafik eftersom det helt enkelt inte finns plats för fler bilar i staden. Andra anledningar är ökad efterfrågan på kollektivtrafik och eftersatta investeringar som driver fram nya investeringar i kollektivtrafiken, vilket minskar utrymmet för investeringar i vägutbyggnad.

Det finns dock exempel på att det går att förändra inriktningen även för gamla objekt, inte minst i fall där beslutade objekt visat sig bli dyrare än planerat. Två exempel är Tvärförbindelsen Partille och väg 100 Höllviken. Här har man gått tillbaka till ett sedan tidigare utpekad objekt och gjort en förnyad utredning med ÅVS-metodik, och kommit fram till att det finns andra sätt att hantera den utpekade bristen än att öka vägkapaciteten.

Parallellt med den ordinarie transportplaneringsprocessen pågår flera processer med förhandlingsplanering. Detta är särskilt tydligt i Stockholmsregionen, där Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och utredningen Samordning för ökat bostadsbyggande alla kommer in "från sidan" i samhällsplaneringen utan att genomgå den formella gången i den ordinarie planeringsprocessen. Det uttalade syftet med detta är att snabba upp samhällsplaneringen. Det finns dock farhågor bland intervjupersonerna att en del av de överenskommelser som kommit ut av dessa förhandlingar inneburit att man tar för mycket genvägar. Risken är att överenskommelserna kommer att stöta på hinder i ett senare skede när planerna kanske inte godkänns juridiskt av till exempel Länsstyrelsen. Miljömålen gynnas inte heller nödvändigtvis av en snabbare process utan riskerar istället att hamna i skymundan. Stadsmiljöavtalen framhålls som en mer lovande variant av förhandlingsplanering som bättre hakar i den ordinarie planeringsprocessen.

Överföring av miljömål på kommunal nivå

I samhällsplaneringen på kommunal nivå förekommer en lång rad olika mål som ska vara styrande för planeringsprocessen, med följderna att tjänstepersonerna tycker att det är svårt att navigera bland alla mål. "Målinflationen" gör också att målen blir mindre styrande, eftersom det alltid går att hänvisa till att planen uppfyller några av målen samtidigt som man inte alltid redovisar särskilt väl vilka mål en plan motverkar.

Även när det finns ambitiösa kommunala trafikstrategier som mer handfast omsätter övergripande klimat- och miljömål i praktiska prioriteringar är det ändå inte säkert att dessa får genomslag i planeringen på operativ nivå, om tjänstepersonerna upplever att de saknar politiskt stöd för att genomföra de åtgärder som krävs. Det är lättare att få politiskt stöd för abstrakta mål på övergripande nivå än för de konkreta beslut som krävs för att nå målen.

Ofta är målkonflikterna inte så tydliga på en övergripande nivå, i till exempel översiktsplaner, utan blir synliga först i arbetet med detaljplaner och konkret utformning av åtgärder. Att hantera målkonflikter uppfattas av intervjupersonerna som en naturlig del av planeringsarbetet. Trots det saknas överlag konkreta riktlinjer för hur målkonflikter ska hanteras. Istället är det upp till handläggarna att prioritera när målkonflikter uppstår. Många intervjupersoner uppger att mer konkreta och mätbara mål som buller och trafiksäkerhet, som dels går att hänga upp på lagar, domar, direktiv, etc. och dels går att följa upp på lokal nivå, får större genomslag än mer svårgripbara mål som till exempel transportsektorns klimatmål.

Eftersom man i kommunerna är beroende av investeringar från privata aktörer finns ett fokus på "framdriftsvänlighet" i planeringsprocessen. När en exploatör halvt om halvt blivit lovad av lokala politiker att få bygga på en viss plats redan innan planprocessen påbörjats sopas eventuella målkonflikter ibland under mattan för att man enklare ska kunna komma vidare i processen. I den lokala kontexten finns i praktiken ofta också ett politiskt överordnat mål som handlar om att lösa akuta problem i staden, som till exempel bostadsförsörjningen i Göteborg och Stockholm eller att skapa arbetstillfällen i Malmö, och fokus för samhällsplaneringen hamnar då främst på detta prioriterade mål.

Rekommendationer

Utnyttja andra drivkrafter som leder i riktning mot målen

Det finns flera utvecklingstrender som på olika sätt styr samhället i riktning mot miljömålen, och som kan nyttjas för att få bättre gehör för själva miljöfrågan. Det kan handla om önskemål om förtätning och ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna som leder till stora satsningar på kollektivtrafik, eftersom det inte går att ta hand om mer biltrafik inne i städerna. Det kan handla om eftersatt järnvägsunderhåll och ökad efterfrågan på kollektivtrafik som gör att väginvesteringar trängs ut ur de regionala planerna. Det kan också handla om orimligt dyra väginvesteringar som inte går att finansiera inom planens ramar och därför måste bantas. Det finns alltså möjlighet att utnyttja andra drivkrafter och andra argument än miljön för att styra mot mer hållbara transportinvesteringar.

Våga ompröva redan fattade beslut

I samtliga tre regioner som studerats ligger namngivna vägobjekt kvar i planen sedan tidigare planeringsomgångar trots att de intervjuade planerarna ifrågasätter i vilken utsträckning de leder mot miljömålen. Med den kunskap vi har idag om vikten av en snabb klimatomställning är det nödvändigt att på allvar överväga om det är rimligt att låta dessa objekt ligga kvar i planen. Att spendera miljardbelopp på vägobjekt som dels leder i rakt motsatt riktning i förhållande till miljömålen och dels innebär att stora ekonomiska resurser tas i anspråk som behövs för att ställa om till ett långsiktigt hållbart transportsystem blir i längden omöjligt att försvara.

Tydligare mål och uppdrag behövs

Även om samtliga studerade kommuner och regioner har olika typer av miljömålmål för samhälls- och transportplaneringen får dessa mål uppenbarligen inte tillräckligt genomslag i planeringen för att besluten, sammantaget på en aggregerad nivå, ska leda mot målen. Av flera intervjupersoner efterfrågas tydligare målformuleringar, inte minst för transportsektorns klimatmål. "En tydlig, kvantifierad, avvägd och tidsatt målbild för transportsystemet" är också en åtgärd som Trafikverket själva identifierat som avgörande i sitt tankepapper *Transportplanering 2.0* (Trafikverket 2018).

Det är också uppenbart att målen behöver politiskt stöd för att få genomslag i besluten, både i regional transportplanering och kommunal samhällsplanering. Frågan är dock om det är möjligt för politiker på lokal och regional nivå att styra om investeringarna i den utsträckning som krävs, eller om det behövs tydligare styrning från nationell nivå kring vilken typ av investeringar på regional nivå som kan få statlig finansiering. Även inom ramen för nuvarande direktiv skulle Trafikverket kunna vara mer offensiva i tolkningen av sitt uppdrag, och ställa högre krav på regionerna för att se till att de objekt som prioriteras i regionala transportplanen faktiskt bidrar till ett hållbart transportsystem. Detta gäller givetvis även för prioriteringen av objekt i den nationella transportplanen.

Summary

Introduction to the study

The project “The relay – Passing on environmental objectives to transport planning decisions” has studied environmental objectives on national, regional and local level, their role for transport planning, and what can be done to increase the influence of the environmental objectives in transport planning. The project is divided into four work packages. *Work package 1* studies how the national environmental objectives are reflected in the national plan for infrastructure planning. *Work package 2* examines how the environmental objectives are transferred to local decisions in the processes of regional transport planning and municipal community planning, respectively. *Work package 3* examines the discourses expressed by planning practitioners regarding the link between environmental objectives and infrastructure planning, as well as how these discourses have changed over time. *Work package 4* makes a synthesis of the project’s main results. This work package also presents overall conclusions and recommendations regarding the possibilities of improved integration of and compliance with the environmental objectives in the planning process.

This report summarizes the results of work package 2, which aims to understand how the national environmental objectives are handled at the regional and municipal levels. This is done to gain an understanding of why the objectives do not always have an impact on decisions, as well as to give recommendations for how their impact can be increased in transport planning. As a basis for the analysis, case studies have been carried out in three regions (Region Skåne, Region Västra Götaland and Region Stockholm) and in four municipalities (Malmö, Göteborg, Nacka and Lidingö). For the regions, the transfer of environmental objectives was studied for 1-3 individual investment objects, and for the municipalities 1-2 zoning plans were studied including details of the master plan and general plan where applicable. Interviews have been carried out with civil servants who work with regional transport planning or municipal community planning to get their views on how the national environmental objectives are transferred to the regional or municipal planning levels. In addition to the case studies, a document analysis of strategic planning documents has been carried out for three additional regions (Norrbotten, Västerbotten and Östergötland) and three municipalities (Mjölby, Piteå and Umeå).

Conclusions

Unclear objectives lacking political support make it difficult to pass on the baton

Planners at both the regional and municipal levels perceive the transport policy objectives linked to the environment and climate as difficult and unclear. The respondents call for more well-defined objectives. Most municipalities and regions have adopted their own objectives which match the national objectives, but these are also often too unclear to have a steering role. It is not enough to set quantified

objectives for how quickly carbon dioxide emissions from the transport sector should decrease if it is not evident *how* these objectives should be achieved. Apart from the fact that the objectives are often not sufficiently specific, many planners feel that the objectives do not have the political support necessary for them to be unambiguously steering. Region Skåne's objectives for modal shares are presented as an example of a successful specification of the objectives.

Transfer of environmental objectives at the regional level

Although individual objects in regional transport planning are evaluated against the overall objectives, the work itself with the regional transport plans is not objective-driven as a whole, neither at the level of the individual plans nor at an overarching level. An environmental impact assessment is made, but it does not influence which objects are included in the plan. There is no control function to ensure that investments contribute towards the objectives.

In all the studied regions old defined road objects remain in the plans since earlier planning rounds, although many of the interviewed planners question to which extent they contribute towards the objectives. However, the respondents believe that these old objects cannot be removed without destroying confidence in the planning process of the municipalities that have struggled to include these objects in the plan. This is expressed by a respondent in Region Skåne as "What's done is done". This is also about not wanting to overturn decisions when large resources have already been invested into investigating these measures.

According to the respondents, the new objects that are included in the regional transport plans, and that have now undergone an Evaluation of Strategic Choice of Measures, are leading towards the objectives to a higher degree than the objects which remain in the plan since earlier planning rounds. One planner says that the transport planning process is like turning a large ship around – it is impossible to make a full stop and turn it around as quickly as one would like – but at least the process of turning it around has now started. Evaluation of Strategic Choice of Measures seems promising as a method to achieve a more sustainable transport planning in the long run. There are also other reasons for the increased proportion of objects that contribute to meeting the environmental objectives in the latest plans. One reason is that the focus on housing construction and densification in the metropolitan regions is forcing planning towards an increased share of public transport since there is simply no room for more cars in the city. Other reasons are an increased demand for public transport and overdue investments which act as catalysts for new investments in public transport. Both decrease the scope of investment in road development.

There are, however, examples that it is possible to also change the direction of old objects, not least in cases when decided objects have been proved to be more expensive than planned. Two examples are the cross-connection in Partille and road 100 in Höllviken. In these cases, renewed investigations have been carried out with the method of Evaluation of Strategic Choice of Measures, and it has been concluded that there are other ways of handling the identified shortcomings in the transport system than to increase road capacity.

In addition to the ordinary transport planning process, there are several ongoing parallel processes with negotiation planning. This is particularly evident in Region

Stockholm, where the *Stockholm Agreement*, the *National Negotiation on Housing and Infrastructure* and the investigation *Coordination for increased housing construction* all factor into community planning without going through the formal steps of the ordinary planning process. The aim stated for this is to speed up community planning. However, the respondents express fears that some of the agreements that result from these negotiations have entailed too many shortcuts. The risk is that the agreements will encounter obstacles at a later stage when the plans may not be legally approved by, for instance, the County Administrative Board. Furthermore, the environmental objectives are not necessarily favoured by a quicker process, but instead run the risk of being side-lined. The urban environment agreements are highlighted as a more promising version of negotiation planning, that better fits into the ordinary planning process.

Transfer of environmental objectives to the municipal level

In community planning at the municipal level, there is a wide range of different objectives that shall steer the planning process, with the result that the civil servants find it difficult to navigate among all objectives. Having too many objectives often means that the objectives become less steering. It is always possible to point out that a plan meets some of the objectives, while not always stating clearly which objectives are counteracted by the same plan.

Even when there are ambitious municipal transport strategies that more firmly translate overall climate and environmental objectives into practical priorities, it is not certain that these will have an impact on planning at the operational level, if the civil servants feel that they lack the political support to implement the necessary measures. It is easier to receive political support for abstract objectives at an overall level than for the specific decisions needed to achieve the objectives.

Often, the conflicting objectives are not so evident at an overall level, for instance in master plans, but become visible first in the work with zoning plans and the concrete definition of measures. Managing conflicting objectives is perceived by the respondents as a natural part of the planning work. Despite this, there are generally no specific guidelines for how conflicting objectives should be handled. Instead, it is up to the practitioners to prioritize when conflicting objectives arise. Many respondents state that more specific and measurable objectives such as noise and road safety – which are dependent on laws, judgments, directives, etc. and can be monitored at local level – have greater impact than more elusive objectives such as the climate objectives of the transport sector.

Since the municipalities depend on investments from private actors, there is a focus on “ease of progress” in the planning process. When a developer has received a “half promise” by local politicians to build on a particular site, even before the planning process has begun, potential conflicting objectives are sometimes swept under the carpet to make it easier to move forward in the process. In the local context, in practice, there is often also a political overarching goal which concerns solving urgent problems in the city, such as housing in Gothenburg and Stockholm or creating jobs in Malmö, and the focus for community planning falls mainly on this prioritized goal.

Recommendations

Take advantage of other driving forces that lead towards the objectives

There are several development trends which in different ways steer society towards the environmental objectives, and which can be used to achieve improved acceptance for the environmental issue itself. Examples of this are densification and increased housing construction in the metropolitan regions which lead to large investments in public transport since it is not possible to handle more car traffic in the cities. Another example is that overdue rail maintenance and increased demand for public transport crowd out road investments from the regional plans. A third example is unreasonably expensive road investments that cannot be financed within the scope of the plan and therefore must be reduced. Thus, it is possible to take advantage of other driving forces and other arguments than the environment to steer towards more sustainable transport investments.

Have the courage to rethink decisions already made

In all three regions studied, previously defined road objects remain in the plan since previous planning rounds, although the interviewed planners question the extent to which they lead towards the environmental objectives. With the knowledge we have today about the importance of a rapid climate transition, it is necessary to seriously consider whether it is reasonable to let these old objects remain in the plans. Spending billions on road objects, that lead in the opposite direction to the environmental objectives and entail large financial resources which are needed to adapt to a long-term sustainable transport system, is impossible to defend in the long run.

More well-defined objectives and assignments are needed

All the studied municipalities and regions have different types of environmental objectives for community and transport planning. However, these objectives evidently do not have enough impact in the planning process; decisions overall, at an aggregate level, do not lead to the objectives. Several respondents call for clearer definitions of objectives, not least for the transport sector's climate objectives. Furthermore, many objectives may seem clear at first glance, but in many cases lack a description of what the path to the objective looks like. One example is the objective of the Swedish Climate Act that greenhouse gas emissions from domestic transport should be reduced by 70 per cent by 2030 compared with the level of emissions 2010. What proportion of the reduction should be made with the help of sustainable transport planning, transfer from car to other modes, and new technology, respectively? Without consensus on this, it is difficult or even impossible to judge whether investments in individual objects are leading towards the objectives or not. "A clear, quantified, balanced and well-timed target for the transport system" is also a measure that the Swedish Transport Administration has identified as decisive in its working paper *Transport Planning 2.0* from 2018.

It is also evident that the objectives need political support to make an impact on the decisions, in both regional transport planning and municipal community planning. The question is, however, whether it is possible for politicians at the local and regional levels to redirect the investments to the extent required, or if stronger

steering from the national level is needed as to the type of investments on the regional level that can receive state funding. Even within the context of the current directive, the Swedish Transport Administration can be more offensive in interpreting its mission and impose higher demands on the regions to ensure that the objects prioritized in the regional transport plans actually contribute to a sustainable transport system. This, of course, also applies to the prioritization of objects in the national transport plan.

1. Introduktion till projektet Stafetten

Det övergripande målet för den svenska transportpolitiken har länge varit att "säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" (Regeringen 2009). Det övergripande målet är indelat i två delar, ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Hänsynsmålet är formulerat som att "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa." (ibid.). Enligt det klimatpolitiska ramverket som antogs av riksdagen 2017 ska utsläppen från inrikes transporter, utom inrikes flyg, minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010 (Regeringen 2017). För att detta mål ska vara möjligt att nå visar flera utredningar att det krävs både tekniska förändringar i fordonsflottan, beteendeförändringar samt en förändrad samhällsplanering som bidrar till att minska behovet av bilresor (se till exempel Utredningen om fossilfri fordonstrafik 2013).

1.1. Projektets syfte

Det finns flera klimat- och miljömål fastställda på nationell nivå som har bäring på transportsektorn. Samtidigt har tidigare forskning visat att det finns ett gap mellan nationell målsättning för transportsektorn och de beslut som fattas om konkreta investeringar på regional eller lokal nivå (till exempel Pettersson 2014, Hull 2008, Wennberg, et al. 2010). Forskningsprojektet Stafetten fokuserar på hur nationella miljömål hanteras inom nationell och regional transportplanering och inom kommunal samhällsplanering. Med "nationella miljömål" avses här det transportpolitiska hänsynsmålet avseende miljö vilket inbegriper såväl miljö kvalitetsmål som klimatmål för transportsektorn. Överföringen av nationella miljömål till beslut på de olika nivåerna i transport- och samhällsplaneringen liknas i projektet vid en *stafett*, där miljömålen är *stafettpippen* som måste finnas med hela vägen fram till beslut om enskilda investeringar på alla nivåer. Projektets syfte är att granska hur miljömålen hanteras i planeringsprocessen och vad som behöver göras för att målen ska få större genomslag.

1.2. Arbetspaket

Arbetet i Stafetten-projektet är fördelat över fyra arbetspaket. I *arbetspaket 1* undersöks hur de nationella miljömålen fastställda på nationell nivå återspeglas i den nationella planen för infrastrukturplanering. I *arbetspaket 2* undersöks hur miljömålen överförs till lokala beslut i den regionala transportplaneringen och i den kommunala samhällsplaneringen. I *arbetspaket 3* undersöks vilka diskurser om kopplingen mellan miljömål och infrastrukturplanering planerarna ger uttryck för, och hur diskurserna förändrats över tid. En syntes av resultaten görs i det avslutande *arbetspaket 4*. Där presenteras också övergripande slutsatser och rekommendationer om möjligheter till en förbättrad hantering och efterlevnad av miljömålen i planeringsprocessen.

Denna rapport innehåller resultat från *Arbetspaket 2: Överföring av nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen*.

1.3. Finansiär, projekttid och referensgrupp

Projektet finansieras av Naturvårdsverket. Arbetet påbörjades i mars 2018 och resultatet slutredovisas våren 2020. Projektdeltagare är IVL Svenska Miljöinstitutet, Trivector Traffic och Lunds universitet. En referensgrupp har varit knuten till projektet med syftet att ge synpunkter och återkoppling på arbetet, resultat, slutsatser och rekommendationer. De var också med och tog fram förslag på rekommendationer vid det sista referensgruppsmötet. Referensgruppen valdes ut för att representera transport- och samhällsplanering på nationell, regional och kommunal nivå och med en geografisk spridning över landet. I referensgruppen fanns följande organisationer representerade: Naturvårdsverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Boverket, Trafikanalys, Trafikverket Region Norr, Västra Götalandsregionen, Region Sörmland, Skaraborgs kommunalförbund, Lidköpings kommun, Helsingborgs stad och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).

2. Syfte, frågeställning och metod

2.1. Delstudiens syfte

Syftet med denna delrapport som sammanfattar resultaten från arbetspaket 2, är att undersöka hur de nationella miljömålen hanteras i regional transportplanering och kommunal samhällsplanering för att förstå varför målen inte alltid får genomslag, samt ge rekommendationer för hur genomslaget kan ökas för de nationella miljömålen i planeringen. Genom fallstudier i några regioner och kommuner identifieras vilka faktorer som påverkar hur miljömål hanteras. Den övergripande frågeställningen är: I vilken utsträckning och på vilket sätt hanteras nationella miljömål vid lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen?

2.2. Metod

Material som analyserats

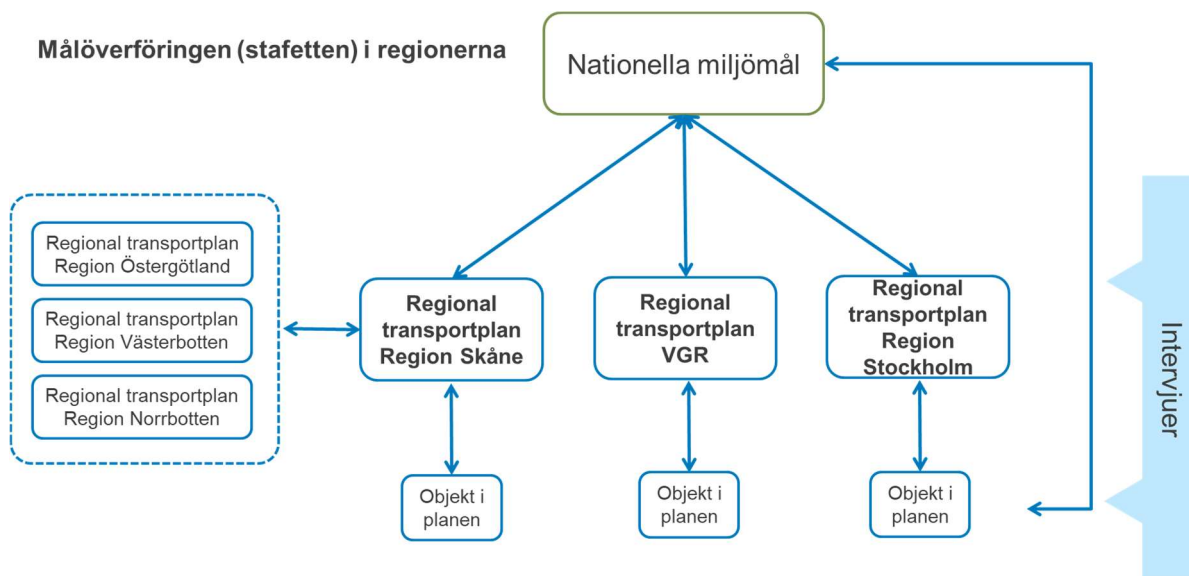
Som underlag för analysen har fallstudier av miljömålens måluppfyllelse genomförts för tre regioner (Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Region Stockholm) och fyra kommuner (Malmö, Göteborg, Nacka och Lidingö). För de tre regionerna studerades målöverföringen för 1–3 enskilda investeringsobjekt. För de fyra kommunerna studerades målöverföringen för 1–2 detaljplaner med eventuell tillhörande fördjupning av översiktsplan (FÖP) och planprogram (PP). Utöver analys av planerna genomfördes intervjuer med tjänstepersoner på regionerna och kommunerna för att få deras syn på ”stafetten”, det vill säga överföringen av nationella miljömål ner i konkreta beslut på lokal nivå.

Sammanlagt genomfördes för denna delstudie 31 intervjuer med tjänstepersoner från Trafikverket (Region Stockholm, Region Syd och Region Väst), Länsstyrelsen i Stockholm, SLL/Region Stockholm, Storsthlm (Kommunförbundet i Stockholms län), Region Skåne, Västra Götalandsregionen (VGR), Göteborgsregionens kommunalförbund, Fyrbodals kommunalförbund, Malmö stad, Göteborgs stad, Ekerö kommun, Lidingö kommun och Nacka kommun.

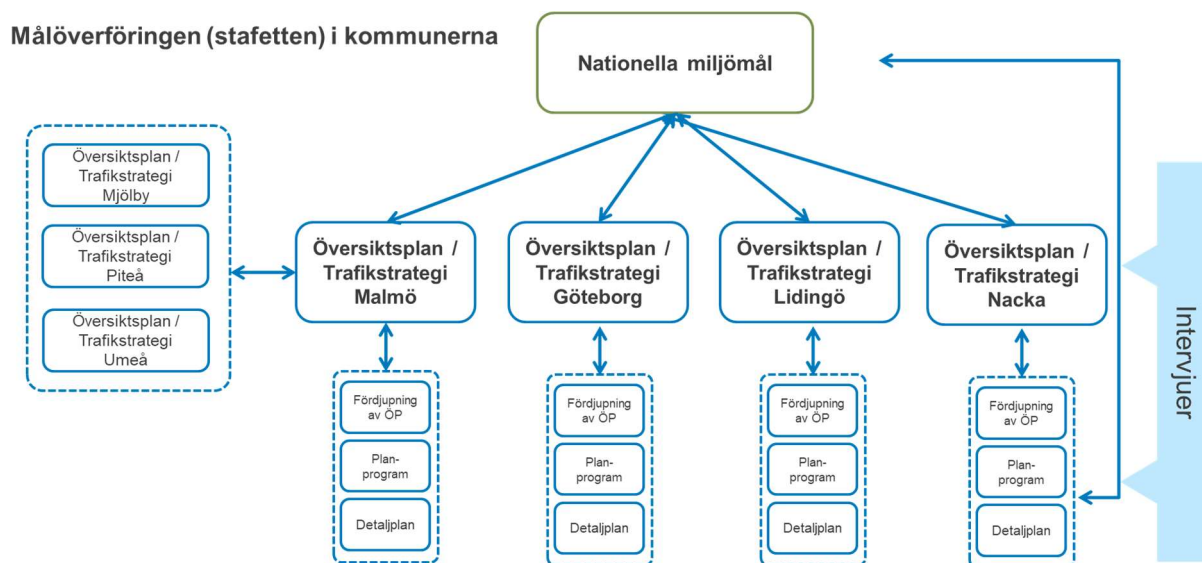
Intervjuerna gjordes med en strukturerad intervjuguide, se bilaga 1 och 2, och genomfördes som enskilda intervjuer på plats hos intervjupersonerna. Informerat samtycke tillämpades, se formulär som intervjupersonerna undertecknade i bilaga 3. Intervjupersonerna är anonymiserade och när de citeras i rapporten betecknas de ”IP1, Malmö Stad” och så vidare.

Som komplement till fallstudierna har en dokumentanalys av strategiska planeringsdokument genomförts för ytterligare tre regioner och tre kommuner. För regionerna studerades den regionala transportplanen med avseende på hur den förhåller sig till nationella miljömål och för kommunerna studerades på liknande sätt översiktsplanen (ÖP) och trafikstrategin.

En översikt över fallstudierna och genomgången av strategiska planeringsdokument i regioner respektive kommuner ges i figurerna nedan.



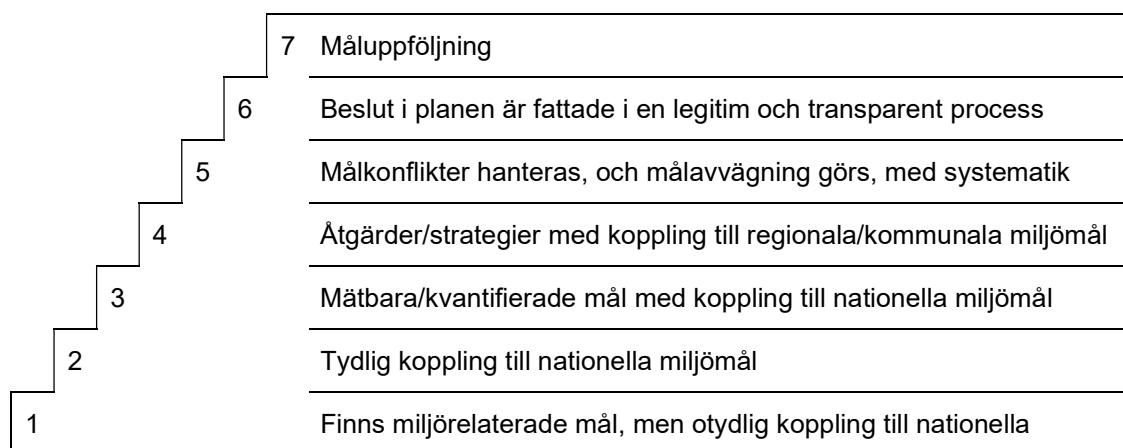
Figur 1 Översikt över genomgång av strategiska planeringsdokument (regionala transportplaner) och fallstudier i regionerna.



Figur 2 Översikt över genomgång av strategiska planeringsdokument (kommunala översiktsplaner och trafikstrategier) och fallstudier i kommunerna.

Analytiskt angreppssätt

För att studera hur målöverföringen fungerar mellan olika nivåer har vi utgått från en analysmodell i form av en trappa, som beskriver olika nivåer av målöverföring. Modellen togs fram i det tidigare forskningsprojektet Stafettpinnen (Wennberg et al 2010), och har vidareutvecklats under projektets gång.



Figur 3 Analysmodell för att studera målöverföringen i kommuner och regioner.

Trappan har varit utgångspunkt för analysen av målöverföringen i regioner och kommuner, och redovisningen av fallstudierna följer denna struktur. Analysmodellen har operationaliserats med hjälp av underfrågor kopplade till respektive steg, där frågorna skiljer sig något åt för regioner och kommuner. Analysfrågorna finns preciserade i bilaga 4 och 5.

Genomförande

Fyra forskare från projektet genomförde de sju fallstudierna. Varje fallstudie genomfördes i sin helhet av en och samma forskare, som både gjorde intervjuerna och gick igenom dokumenten. Varje intervju spelades in och transkriberades. Forskarna som genomfört fallstudierna sammanställde sedan resultatet från respektive fall samt gjorde en sammanfattande analys för varje fall utifrån den övergripande frågeställningen för projektet.

Samtliga forskare i arbetspaketet medverkade därefter i analysen av materialet i sin helhet. Kvalitativ innehållsanalys tillämpades för att hitta teman och återkommande mönster i materialet som belyser och förklarar hur målöverföringen fungerar och vilka brister som finns.

2.3. Läsanvisning

I kapitel 3 sammanfattas resultaten från fallstudierna och dokumentanalysen för de studerade regionerna, och i kapitel 4 för de studerade kommunerna. Kapitel 5 tar slutligen ett samlat grepp och drar slutsatser utifrån materialet i sin helhet. För den som vill läsa mer finns fallstudierna och dokumentanalyserna i sin helhet som bilagor till rapporten, se bilaga 6–14.

3. Målöverföring på regional nivå

För att ge läsaren en överblick över studiens omfattande material sammanfattas i detta kapitel resultaten från fallstudierna på regional nivå (Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Region Stockholm), samt den mer översiktliga analysen av de regionala transportplanerna från Region Östergötland, Region Västerbotten och Region Norrbotten. För den som är intresserad av mer detaljer finns fallstudierna och plangenomgångarna i sin helhet i bilaga 6–9.

3.1. Region Skåne

Tydliga mål om färdmedelsandelar

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).

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 måluppfyllnaden påverkas av många andra faktorer.

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:

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)

Gamla vägobjekt ligger kvar i planen

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 pekar i stort 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 tydliga.

De mål som haft störst betydelse för prioriteringarna i den regionala transportinfrastrukturplanen är Region Skånes egna mål för färdmedelsandelar. Den nya regionala transportinfrastrukturplanen (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 på det regionala vägnätet kvar sedan tidigare plan 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)

De regionala vägobjekten har i många fall blivit dyrare, dess måluppfyllelse upplevs som oklar och de uppfyller inte riktigt intentionerna med strategidokumentet:

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)

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”. Intervjuade tjänstepersoner förklarar att en viktig förklaring till de vägobjekt som ligger i planen är ett historisk arv som gör att det är politiskt svårt att prioritera bort dem.

Andra drivkrafter i riktning mot miljömål

Det är inte helt tydligt i vilken mån det faktiskt är miljömål som legat bakom den riktningsförändring som har skett i Skåne mot ökad satsning på gång-, cykel- och kollektivtrafik. 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 lekmanlösning 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.¹

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. Intervjuade tjänstepersoner vittnar också om att det har funnits ett politiskt tryck, inte minst från kommunalt håll, att prioritera gång, cykel och kollektivtrafik. Det har också funnits ett tryck att också medfinansiera järnvägssatsningar i den nationella planen, för att ta hand om bristerna på järnvägssidan. Man kan alltså säga att planens prioriteringar leder i positiv riktning i förhållande till miljömålen, även om detta inte varit det tydligast uttalade syftet.

Åtgärdsvalsstudier omprövar objekt

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 objekt vilket lett till ändringar i planen. Bland annat väg 100 mellan Höllviken och Vellinge är ett bra exempel på en satsning där ett omtag med ÅVS lett till ökat fokus på kollektivtrafikens framkomlighet i stället för en tidigare föreslagen utbyggnad från 2+1 till 4 körfält. 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.

Sammantaget om målöverföring

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. Det finns en risk att miljömålen glöms bort i processen från bristinventering, via prioritering, till genomförande. Verktyg som Samlade effektbedömningar, Miljöbedömning och Hållbarhetsbedömning används idag inte som underlag för beslut kring planens prioriteringar, utan upplevs i många fall som en efterhandskonstruktion. En ökad statlig styrning av vilka mål de regionala infrastrukturplanerna förväntas uppfylla efterfrågas av intervjupersonerna.

¹ 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.

3.2. Västra Götalandsregionen

Hög ambition genom utpekade klimat- och miljömål

Västra Götalandsregionen (VGR) har en hög ambition för sitt miljöarbete och det finns tydliga ställningstaganden om att verka för hållbara transporter. Den regionala systemanalysen (VGR 2016), som den regionala transportinfrastrukturplanen (VGR 2018) bygger på, grundar sig på en rad miljömål. Det är dock inte tydligt i planen hur detta har påverkat prioriteringarna.

Vissa nationella miljömål finns med i planen, men det är inte uttalat att klimat- och miljömålen ska vara styrande utan "alla" mål ska beaktas. Eftersom direktiven inte tydligt framhåller klimat- och miljömål i de regionala planerna blir det otydligt i vilken riktning regionen vill utveckla sin infrastruktur framöver. Generellt finns en svårighet att den regionala transportinfrastrukturplanen har ett så begränsat mandat och påverkar en så liten del av de prioriteringar som finns i den regionala systemanalysen.

Regional rättvisa mellan fyra kommunalförbund styr

Västra Götalandsregionen är stor. De 49 kommunerna är representerade av de fyra kommunalförbunden som sinsemellan har olika befolkningsmängd, befolkningstäthet och behov. Varje kommunalförbund får i arbetet med den regionala planen lyfta lika många brister. Någon helhetsanalys av vad som skulle ge mest nytta mot miljömålen totalt i regionen görs inte. Den politiska balansgången och strävan efter regional rättvisa går före en tydlig riktning mot miljömålen. VGR arbetar aktivt med klimat 2030, men politiskt får det inget genomslag inom infrastrukturplaneringen. En intervjuperson upplever det som att politiken behandlar klimat- och miljöfrågor och infrastruktur som två separata processer.

Inte ens klimatalternativet i MKB:n uppfyller klimatmål

I miljökonsekvensbeskrivningen av den regionala infrastrukturplanen redovisas och analyseras tre olika alternativa inriktningar: planalternativet, ett nollalternativ och ett klimatalternativ. Det sistnämnda innebär en mindre satsning på regionala vägobjekt och mer satsning på kollektivtrafik och cykel. Det valda planalternativet har en större satsning på vägobjekt än klimatalternativet, och därmed också en större klimatpåverkan, vilket konstateras i MKB:n. Klimatmålet nås inte i det beslutade planalternativet utan istället ökar koldioxidutsläppen. Det teoretiska klimatalternativet med mindre vägsatsningar och ökade satsningar på kollektivtrafik och cykel skulle leda till en minskning av koldioxidutsläppen och en trend i rätt riktning. Klimatmålet hinner dock inte uppnås på utsatt tid ens med detta alternativ.

Gamla vägobjekt tar plats från andra åtgärder i planen

Det framkommer inte tydligt varför denna inriktning för den regionala transportplaneringen valdes trots den större klimatpåverkan jämfört med andra alternativ i miljökonsekvensbeskrivningen. 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 2018, s 20)

Här fokuseras enbart på det som man satsar på, inte det som man inte satsar på. Den höga andelen vägåtgärder härrör från tidigare planeringsperioder. Inga nya objekt på väg har dock tillkommit.

En intervjuperson menar att de är bundna av det uppdrag de har, som de beskriver som att bygga infrastruktur:

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. (IP1, VGR)

Samtidigt uttrycker flera planerare en stor frustration över att planen inte tydligare adresserar klimatutmaningen:

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. (IP1, kommunalförbund)

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)

En förklaring till att det är svårt att ändra tidigare fattade beslut är att den kommunala planeringsprocessen hakar i den regionala. Detta gör att ändringar i den regionala planen kan få långtgående konsekvenser.

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 brädspelet 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)

Förtroende som skapas är viktigt, men det gör också att regionen får leva länge med beslut tagna för många år sen. Samtidigt håller en omsvängning i inriktningen för planeringen på att ske, och inte ett enda nytt namngivet vägobjekt har kommit in i planen på två planeringsperioder. En intervjuperson återknyter till metaforen om oceanångaren:

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. (IP1, VGR)

Enskilda objekt har ändrat inriktning

VGR har hittills inte tagit bort något namngivet objekt, däremot har de ändrat inriktning på objektet Tvärförbindelsen mellan riksväg 40 (Härryda) och riksväg 40 (Partille). Det har inte varit en lätt process att ändra inriktning, men detta exempel visar att det trots allt går. Den nya inriktningen beror på många olika anledningar. Miljö, hållbart resande etc. 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)

Sammantaget om målöverföring

En slutsats av fallstudien är att det på nationell nivå behövs nya direktiv och föreskrifter till regionerna i deras uppdrag för regional plan så att miljö- och klimatfrågorna ska kunna få större genomslag. Detta uttrycks av en intervjuperson:

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)

3.3. Region Stockholm

Utgångspunkter för samhällsplaneringen i Stockholmsregionen

I Stockholmsregionen finns det många aktörer med ansvar för infrastruktur och bebyggelseplanering samt miljömål. Trafikverket har en egen regional organisation, länsstyrelsen samordnar 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. 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 (tidigare 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 och med utgångspunkt i den nationella infrastrukturplanen.

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

”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 stadsmiljön, 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.” (Trafikverket 2018b, s 10)

Det är alltså både problem relaterade till framkomlighet och klimat som motiverar framkomlighetsprogrammet. Programmet fastslår att det finns en stor undertryckt efterfrågan på vägtrafik i de centrala delarna av regionen och under högttrafik och att det skapar samhällsnytta att tillfredsställa denna. Trängseln bidrar till att dämpa efterfrågan, vilket kan vara både positivt och negativt:

”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.” (Trafikverket 2018b, s 26)

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:

”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 väg-

trafiken ska användas till när utrymmet är begränsat, dvs. grunden för hur en reglering av den tillgängliga kapaciteten ska ske.” (Trafikverket 2018b, s 26)

Viktiga utgångspunkter i länsplanarbetet, vid sidan av den nationella infrastrukturplaneringen och fyrstegsprincipen², har varit de statliga förhandlingarna, närmast Sverigeförhandlingen. Detta har bland annat resulterat i beslut om nya tunnelbanesträckningar. Vidare har länsstyrelsen haft dialog med den statliga samordnaren inom uppdraget att samordna större samlade exploateringar med hållbart byggande, landstingsrådet Johan Edstav. En överenskommelse har slutits med Haninge kommun om en större exploatering vid pendeltågsstationen Hemfosa längs Nynäsbanan (10–12 000 invånare) och förhandlingar pågår om exploatering vid ytterligare en pendeltågsstation (Segersång) i Nynäshamns kommun.

Statliga förhandlingar bakbinder den regionala planeringen

Enligt Trafikverket och länsstyrelsen drivs den regionala planeringen i huvudsak av befolkningsutvecklingen, som leder till behov av fler bostäder samt ökad trängsel i trafiken. Detta syns tydligt i de statliga förhandlingarna, vilket lyfts fram av en intervjuperson:

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 in-tecknas nästan hela det ekonomiska utrymmet vilket ”bakbinder” den regionala planupprättaren.

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

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,

² För en introduktion till fyrstegsprincipen, se <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/fyrstegsprincipen/>

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)

Fördelen med förhandlingarna är att de blir ett sätt att lösa problem som ingen aktör ensam kan råda över. 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).

Integrering av miljöfrågorna i planeringsarbetet

Flera intervjupersoner påpekar att miljöbedömningar kan ske på olika nivåer i planeringsarbetet. För infrastrukturplaneringen är det i den tidiga planeringsprocessen i valet mellan olika åtgärder och på en övergripande nivå, som klimatmålet är lättast att påverka. Det kräver dock att miljömålen verkligen finns med från början och tillåts få genomslag i planeringen, vilket beskrivs av 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 vilket får konsekvenser för på vilken nivå miljöbedömningarna sker. Om biltrafikens behov är i fokus kommer miljömålen kanske enbart att handla om anpassningar av anläggningen. Även de nya tunnelbanorna beslutades utan att ordentliga åtgärdsvalsstudier genomfördes, vilket ger sämre underlag för 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.

En intervjuperson lyfter vikten av att använda fyrstegsprincipen för att få väl genomtänkta och kostnadseffektiva åtgärder, och konstaterar att 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, Länsstyrelsen Stockholm)

Vidare finns det 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 trafikprognoser, givet existerande och beslutade åtgärder och styrmedel. Samtidigt visar Trafikverkets klimatscenario att trafikprognoserna är ohållbara om man ska uppnå miljö- och klimatmålen. En av intervjupersonerna anser personligen att detta är besvärande.

Vi har inte 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 klimatscenario, alltså minskad trafik. Så bedömer vi då ifall "är den här åtgärden motiverad och samhällsekonomisk nyttig också enligt klimatscenario 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)

Det övergripande målet för transportsektorn är att utsläppen från trafiken ska minska med 70 procent till år 2030. Med detta mål blir investeringar som till exempel Förbifart Stockholm olönsamma. Samtidigt säger intervjupersonen att beräkningar visar att åtgärder i den nationella planen påverkar CO₂-målet med två

procent. Det är den rådighet som Trafikverket anser sig ha. De styrmedel som krävs för att nå klimatmålen beslutas idag politiskt.

Funktionsmålet har också fortfarande stor legitimitet vilket skapar sämre förutsättningar för att nå klimatmålet. Med nuvarande direktiv ska Trafikverket medverka till tillgänglighet och 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 samhällsekonomi 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 (bil)trafik blir i detta perspektiv positivt eftersom det skapar samhällsnytta.

Med funktionsmålet om tillgänglighet i fokus är det självklart att bygga nya vägar, men det blir dyrt på grund av de anpassningar som måste göras. 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 tillgänglighetsmålet 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)

Tydligare politisk styrning efterfrågas

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. 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)

En del intervjupersoner ger förslag kring statens möjligheter att styra hårdare 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)

Vissa intervjupersoner påpekar också att det är frustrerande att Trafikverket inte får medfinansiera steg 1- och 2-åtgärder. När Trafikverket gör ÅVS:er kan de komma fram till att det finns många kostnadseffektiva steg 1- och 2-åtgärder, men de får inte själva finansiera dessa åtgärder. Detta kan leda till att man istället inriktar sig på 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 för målstyrda beräkningar av trafikarbetet, för att kunna planera utifrån klimatmål.

Sammanfattande analys

Överföringen av miljömålen i planeringsprocessen i Region Stockholm 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 lösningar, trängsel, buller, etc.).

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

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

Brister i planeringens formaliteter inkluderar bland annat svårigheter att finansiera steg 1- och 2-åtgärder i kommunerna. Samtliga intervjuade uttryckte 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.

Förhandlingsplaneringen, ger också möjlighet att genomföra åtgärder som går bortom formella bestämmelser, som till exempel medfinansiering av åtgärder i andra kommuner. De intervjuade uttryckte dock frustration över de störningar som de statliga förhandlingarna (till exempel Stockholmsförhandlingen) orsakade genom 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 försvårar därmed för redan planerade projekt
- Skapar risker för fördröjningar 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 med mera.

Istället lyfte de intervjuade fram stadsmiljöavtalen 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 bristande möjligheter att bidra till klimatmålen genom planeringsarbetet. Det viktigaste problemet som framkom i intervjuerna är bristerna i de statliga direktiven för infrastrukturplaneringen. De intervjuade saknar tydlighet för relationen mellan prognosstyrd och målstyrd planering och mellan funktionsmål och hänsynsmål. De saknar ett tydligt beting för klimatarbetet och beslutsrätt över ett antal effektiva styrmedel. Samtidigt menar en intervjuperson att den negativa miljöpåverkan från vägbyggandet vägs upp av nyttan av att tillfredsställa efterfrågan på ökat bilresande, vilket också är ett legitimt 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.

3.4. Analys av regionala transportplaner

Region Östergötland

Länsstyrelsen i Östergötland utgår i huvudsak från de nationella miljömålen i sin miljömålsuppföljning (Region Östergötland 2018). 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.

I valet av åtgärder för den regionala infrastrukturplanen är det dock andra mål än miljömål som styr. Den prioriterade utgångspunkten i Regionalt utvecklingsprogram och strukturbild handlar om att knyta samman en region med flera kärnor 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 infrastrukturplanen kommer effekterna att bli ett ökat bilåkande, vilket beskrivs som en motsättning med miljömålen då utsläppen av växthusgaser förväntas öka. Man framhåller dock att investeringarna också kommer att ge bättre förutsättningar att bedriva kollektivtrafik. När det gäller miljömålen för buller, luftföroreningar och god bebyggd miljö så pekar man på att en planerad förbifart kommer att minska dessa problem. Övriga berörda miljömål nämns inte.

Det är tydligt att tidigare beslutade objekt har stor betydelse för inriktningen. En generell slutsats 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. [...] 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, s.40–41)

I miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) för länstransportplanen beskrivs tre olika översiktliga inriktningar för planen samt ett nollalternativ. MKB:n 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 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 miljö- och klimatmålen nås. Miljöpåverkan blir i det miljövänliga alternativet mindre, men leder inte till måloppfyllelse.

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 ska skynda på och bidra till överflyttning från bil och lastbil till tåg.

I miljökonsekvensbeskrivningen 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.

Flera målkonflikter identifieras, och alla har med miljömålen att göra. Upprustning av strategiska pendlingsstråk mellan regionens centrala och perifera delar i regionalt utvecklingsprogram får till exempel gå före miljömålen. Det framgår tydligt i texten att valet påverkar miljömålen negativt.

Region Västerbotten

Länstransportplanen för Västerbottens län för planperioden 2018–2029 antogs under 2018 (Västerbottens län 2018). Länsplanen beskrivs ”*ha som syfte att uppfylla såväl nationella mål som regionala mål och strategier*”. Den övergripande sammanfattning som ges av de regionala målen har 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.” (Västerbotten län 2018, s 12)

I länstransportplanen framförs inga tydliga kvantitativa mål, vilket gör det svårare att följa upp målen.

I den samlade miljöbedömningen (Västerbottens län 2018) görs enbart för vissa av åtgärderna en bedömning utifrån miljökvalitetsmålen. Vid beskrivningen av varje åtgärd i planen framgår inte heller bedömningen tydligt.

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 climateffekter. Samtidigt bedöms planens vägåtgärder leda till ökad biltrafik, högre hastigheter och klimatpåverkande utsläpp, vilket å sin sida motverkar de positiva climateffekterna. Åtgärderna i planen är därför inte tillräckliga för att nå klimatmålen.” (Västerbotten län 2018, s 11)

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

I planen anges att uppföljning kommer att ske i början av varje år av Region Västerbotten i dialog med Trafikverket för att följa upp arbetet under föregående

är. Då är fokuset främst på hur de valda åtgärderna fortskrider och de tilldelade medlen. Hur målen följs upp framgår inte.

Region Norrbotten

Det finns ett flertal regionala mål och strategier som är relevanta för arbetet med länstransportplanen i Norrbotten (Norrbottens län 2018a). Bland dessa kan nämnas den regionala utvecklingsstrategin (RUS) (Norrbottens län 2018b), regional systemanalys (SWECO 2016), trafikförsörjningsprogram samt regional trafikstrategi för Luleåregionen. Dessa är styrande för prioriteringen i länstransportplanen vid sidan om regeringsdirektivet för planperioden 2018–2029 vilket inkluderar de transportpolitiska målen.

Begreppet hållbarhet går som en röd tråd genom plandokumentet och det finns ett samlat fokus på ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Dessa mål följs också upp i en Samlad effektbedömning av planen. Det finns dock inga mätbara eller kvantifierade 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.

Länstransportplanen tar avstamp i den regionala systemanalysen som arbetades fram under 2016 i samverkan med Västerbotten. I den pekas fyra övergripande funktioner ut:

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

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).

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).

Tillhörande länstransportplanen (2018a) finns en gedigen miljökonsekvensbeskrivning, 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. Klimatfrågan nämns dock inte alls i den samlade effektbedömningen. 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.

4. Målöverföring på kommunal nivå

För att ge läsaren en överblick över studiens omfattande material sammanfattas i detta kapitel resultaten från fallstudierna på kommunal nivå (Malmö stad, Göteborgs stad, Lidingö stad och Nacka kommun), samt den mer översiktliga analysen av strategiska planeringsdokument från Mjölby, Umeå och Piteå. För den som är intresserad av mer detaljer finns fallstudierna och plangenomgångarna i sin helhet i bilaga 10-14.

4.1. Malmö stad

Mål om färdmedelsfördelning i TROMP

Malmö stad har ambitiösa målformuleringar kopplat till de lokala miljömålen, men de lokala målen har inte så explicita kopplingar till de nationella miljömålen. En intressant aspekt är att det i stället är FN:s globala mål utifrån Agenda 2030 som är utgångspunkt för Malmös hållbarhetsarbete, och det är dessa mål som planer och strategier stäms av emot.

Det mest centrala strategidokumentet kopplat till miljömålen och trafiken i staden är Malmös trafikstrategi, *Trafik- och mobilitetsplan för ett mer tillgängligt och hållbart Malmö (TROMP) (Malmö Stad 2016)*, som är ett tematiskt tillägg till översiktsplanen.

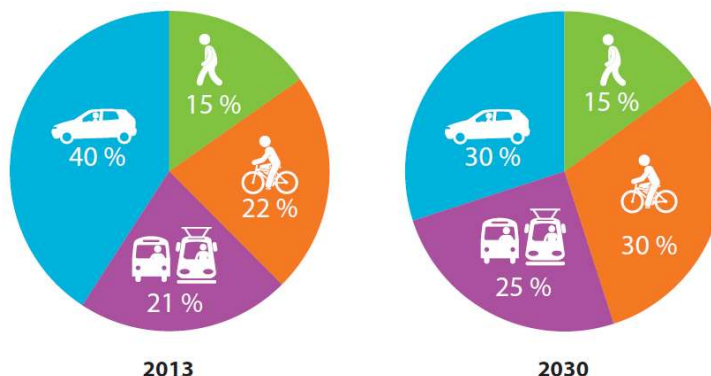
Genom TROMP:en vill Malmö stad ta ett helhetsgrepp för hur staden och dess trafiksystem ska utvecklas. Malmö stad har under lång tid arbetat framgångsrikt med hållbara transporter per färdmedel och arbetet med Malmös första trafik- och mobilitetsplanen påbörjades i november 2012 och antogs i kommunfullmäktige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

Den mest intressanta målformuleringen utifrån studiens syfte är målbilden för färdmedelsfördelning som Malmö antagit inom TROMP:en och som innebär att staden vill förändra färdmedelsfördelningen:

”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 2016, s 20)

Målbild för malmöbornas resor*

De stora förändringarna som krävs för att skapa en mer balanserad färdmedelsfördelning i ett växande Malmö är att färdmedelsandelarna för cykeltrafiken och kollektivtrafiken måste öka på bekostnad av biltrafiken. Detta skapar förutsättningar för att Malmö ska utvecklas och bli en mer socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar stad.



Figur 4 Utdrag ur Trafik- och mobilitetsplan för ett mer tillgängligt och hållbart Malmö (TROMP). Källa: Malmö Stad 2016

Övergripande strategier som underlag för samhällsplaneringen

Tjänstepersonerna upplever att de strategiska planeringsdokumenten (översiktsplan och TROMP) utgör ett bra underlag för att få med miljömål i planeringsprocessen. Det finns en medvetenhet att dessa dokument utgör viktigt underlag för det vidare arbetet. En intervjuperson beskriver att det inom Malmö stad finns en ständig intern diskussion 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)

TROMP:en används inom den lokala planeringsprocessen som stöd för att prioritera mellan de olika trafikslagen:

...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)

Från övergripande mål till konkreta beslut och målavvägningar

Översiktsplanen ger dock ett förhållandevis stort tolkningsutrymme för efterföljande planeringsprocess att hantera avvägningar mellan olika intressen. Det innebär att en stor del av ansvaret för att hantera målkonflikter lämnas till detaljplaneprocessen:

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)

Det framkommer i intervjuerna att mätbara aspekter såsom buller, luftkvalitet och trafikflöden prioriteras eftersom det är möjligt att mäta effekterna av dessa. Andra

aspekter så som trygghet och attraktiv stadsmiljö som handlar om mer kvalitativa och subjektiva bedömning tenderar att förlora i betydelse vid avvägningar och prioriteringar i planprocessen:

... 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)

När det gäller de mer övergripande målkonflikterna är det enligt intervjuade översiktplanerare ofta etableringar av nya arbetsplatser som kan komma i konflikt med lokala miljömål. Med andra ord handlar konflikterna ofta om ekonomiska drivkrafter:

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)

Ofta uppstår inga riktiga målkonflikter på generell, strategisk planeringsnivå utan detta sker i senare skede när olika trafiklösningar ska byggas i verkligheten. Utmaningarna finns därför i stor utsträckning i utformningsskedet:

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 framkommer även att det ibland kan bli svårt att omsätta de övergripande styrdokumentet på detaljplanenivå:

...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)

Ju längre ner i planeringsprocessen och ju närmre medborgarna man kommer desto svårare blir det:

...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)

I praktiken handlar det också om begränsade resurser:

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)

Sammanfattande analys

De intervjuade tjänstepersonerna upplever att de strategiska planeringsdokumenten (översiktsplan och TROMP) utgör ett bra underlag för att få med miljömålen i planeringsprocessen. Däremot verkar det finnas utmaningar med att arbeta inom en stor organisation som Malmö stad där det finns många olika styrdokument och målbilder. Det framkommer också både i planeringsdokumenten och i intervjuerna att Agenda 2030-målen har större bäring i den lokala planeringen än de nationella miljömålen.

Målformuleringarna i strategidokumentet upplevs ofta vara bra och ambitiösa, men det saknas konkreta verktyg för att säkerställa att utfallet av planeringen bidrar till en övergripande måluppfyllelse. Kontinuitet i arbetet framhålls som en viktig aspekt för genomförande och måluppföljning av planeringen. Detta understryks av samtliga intervjupersoner.

Att formulera miljömål på övergripande nivå är enklare, medan det är svårare att möta praktiska utmaningar på lokal nivå. Det medför att den slutgiltiga trafiklösningen inte alltid följer de övergripande målen. Ofta uppstår inga riktiga målkonflikter på generell, strategisk planeringsnivå utan detta sker i senare skede när olika trafiklösningar ska byggas i verkligheten. Utmaningarna finns därför i stor utsträckning i utformningsskedet.

4.2. Göteborgs stad

Översiktsplan och trafikstrategi viktiga styrande dokument

Staden har som övergripande mål i nuvarande översiktsplan att utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt med balans mellan sociala, ekonomiska och miljömässiga

faktorer (Göteborg Stad 2009).³ 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 staden ska även växa i strategiska knutpunkter. Stadens infrastruktur ska kunna nyttjas effektivt och trafikens miljöpåverkan minimeras. Ett lokalt miljömål är att minska koldioxidutsläppen från trafiken med 30 procent till år 2020.

Göteborg stads Trafikstrategi (Göteborgs Stad 2014) utgår från de transportpolitiska målen. Trafikstrategin ligger i linje med översiktsplanen och innehåller en övergripande strategi för att utveckla trafiksystemet med utgångspunkten att man ska uppnå Göteborgs miljö- och framkomlighetsmål. Huvudsakligen ska det ske genom att öka möjligheterna för gång, cykel och kollektivtrafik.

Trafikstrategin är styrande för arbetet. Intervjupersonerna beskriver att de arbetar med flera olika verktyg i detaljplanearbetet för att nå miljömålen, t.ex. grön transportplan, avsiktsförklaringar och mobilitetsavtal. Även SGBC Citylabs (Sweden Green Building Council Citylabs) metodik har använts med framgång för att miljöcertifiera en ny stadsdel.

Men det finns även andra mål som är styrande i staden, som till exempel 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)

Trafikstrategin tolkas olika internt på enheten, och det finns en otydlighet om den alltid gäller. Verksamheten är politiskt styrd och några intervjupersoner uttryckte att Trafikstrategin inte är så väl förankrad.

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

³ Vid denna studies genomförande fanns en översiktsplan som var antagen 2009. En ny översiktsplan var under framtagande, men var inte tillräckligt långt kommen för att kunna ingå i analysen.

finns en väldig osäkerhet hos politiken som direkt trillar ner på vår direktör som sen ... som gör att det blir otydligt. (IP2, Göteborgs Stad)

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

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 riktig uttaland och då hamnar man i det varje gång. (IP2, Göteborgs Stad)

Behov av helhetsgrepp i samhällsplaneringen

Det finns problem med att hantera frågorna på för detaljerad nivå. Även om man i detaljplaner gör allt rätt enligt grön transportplan för att nå miljömålen så är varje detaljplan bara en liten del av en helhet. Intervjupersonerna anser att man borde ta ett helhetsgrepp över ett större område, annars flyttar man bara trafikproblemet till omlandet. En intervjuperson föreslår att trafikstrategin borde få en programledare som koordinerar arbetet 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)

En annan intervjuperson pekar på att det saknas en regional strukturplan för hela Göteborgsregionen som tar ett samlat grepp kring planeringen av bebyggelse och transportinfrastruktur:

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)

Motsättning med prognosstyrd planering

Staden har periodvis också haft en ansträngd relation till Trafikverket, där kommunen anser att Trafikverket inte följer miljömålen, medan Trafikverket är oroliga för att trafikökning ska påverka riksintresset för kommunikation. Staden har målstyrd planering och upplever att Trafikverket har en prognosstyrd planering. Intervjupersonen tycker att det vore bra om Trafikverket och staden hade samma tolkning av miljömålen och hur städers utbyggnadsplaner och

riksintresse för kommunikation ska gå ihop. Här efterfrågas tydligare statlig styrning.

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 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?' (IP2, Göteborgs Stad)

Det kan också behövas kraftigare tag från staten med ekonomiska styrmedel, lagar och regler för att klara att samtidigt öka byggandet och att minska trafiken, 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 förurning 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)

Sammanfattande analys

Göteborgs stad har brutit ner de nationella miljömålen och gjort dem till sina egna. Trafikstrategin är det dokument som de intervjuade främst jobbar med när det gäller hantering av miljömålen i trafikplanering. Det är dock inte självklart att trafikstrategin gäller i alla lägen då den har svag politisk förankring. Det finns inte heller någon som riktigt bevakar att trafikstrategin följs i detaljplanerna, det är upp till respektive handläggare för detaljplanerna att tolka. Det saknas också 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 planer och kunna bygga. Mycket kraftfullare tag behövs om man samtidigt vill öka byggandet och minska trafiken. Staden klarar det inte på egen hand utan tjänstepersonerna efterfrågar starkare styrning från staten med ekonomisk styrning 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 för hur man vill att trafiken ska utvecklas.

4.3. Lidingö stad

Översiktsplan och trafikstrategi pekar ut miljö och valfrihet

Lidingös senaste översiktsplan antogs av kommunfullmäktige i augusti 2012 och gäller från mars 2014 (Lidingö Stad 2012). Kommunstyrelsens ordförande 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 miljösamt sätt (Lidingö stad 2012, s 3).

Staden har en trafikstrategi som tar sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen (Lidingö Stad 2013). 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. 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 förhållningssätt 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)

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

Enligt samma intervjuperson ställer däremot klimatlagen 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)

Intervjupersonen nämner också några utmaningar kopplat till målkonflikter i detaljplaneringen:

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 kliché 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

Sammanfattande analys

Lidingös naturliga geografiska gränser och mindre ambitiösa planer på bostadsbyggande 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 en del mobility management. Till exempel delfinansierar regionen en ny bro för Lidingöbanan mot att kommunen beslutar om nya detaljplaner för bostäder.

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

4.4. Nacka kommun

Växande kommun med framkomlighetsutmaningar

Nacka är en av Sveriges snabbast växande kommuner: 2019 hade kommunen cirka 100 000 invånare vilket förväntas bli 145 000 till 2030. Kommunen har direkt anslutning till Stockholm och genomfartstrafik till Värmdö. 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.

Framkomligheten är ett uppenbart problem för all trafik i kommunen och Trafikstrategin (Nacka kommun 2016): beskrivs som en "framkomlighetsstrategi" i

tre dimensioner 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. Framkomlighetsprogrammet är inte direkt kopplat till kommunens miljömål. Översiktsplanen betonar dock att trafikstrategin ska bidra till att uppnå det svenska klimatmålet för transportsektorn.

Övergången från privatbilism till andra färdmedel ska ske genom att erbjuda "riktigt bra" alternativ, information om alternativ och i viss utsträckning mer tvingande medel såsom höjda parkeringsavgifter. I översiktsplanen uttrycks dock viss tveksamhet kring vilken effekt som kan väntas av dessa åtgärder:

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

Tidigare har man räknat lite mer traditionellt om man bara räknar upp trafiken linjärt, men nu, det går inte särskilt bra... Nacka har sina begränsningar. 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)

"Rimlighetsstyrd" planering mot miljömål

Det finns inte plats för mer trafik och inte heller fler vägar. Det finns ett behov av att hitta alternativa färd sätt. 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)

Intervjupersonerna beskriver en del målkonflikter i arbetet med att "bygga stad" där många olika intressen ska dela på en gemensam yta. De 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 miljödelen 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)

Målkonflikterna ses dock på det stora hela som hanterbara, som en naturlig del av planeringsarbetet:

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)

Mer komplicerad är dock relationen till Trafikverkets syn på framkomlighet. En diskussion med Trafikverket sker bland annat kring framkomligheten i stadsutvecklingsprojekten i Sickla. Kommunen vill bygga nära vägen medan Trafikverket värnar om framkomligheten på lång sikt. Där finns det flera perspektiv:

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)

Sammanfattande analys

Nacka kommun 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. 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.

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. 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 i resvanorna, en "tipping point".

4.5. Analys av kommunala strategidokument

Mjölby kommun

Mjölby kommun antog sin senaste översiktsplan i augusti 2011. I planen (Mjölby Kommun 2011) lyfts flera nationella och internationella mål som utgör underlag för översiktsplanearbetet, däribland de 16 miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Även de regionala målen för Östergötlands län beskrivs och hur de kommunala målen är formulerade utifrån dessa. Det är dock inte helt tydligt hur de regionala och kommunala 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" som beskriver hur miljöfrågorna ska utvecklas tills dess. Här finns ett fokus på transporter som ska vara både klimatanpassade och energieffektiva och där pendlingen med bil drastiskt ska minska. Kvantitativa mål har satts upp för att nå denna vision vilka tydliggjordes i det separata dokumentet Energiplan och klimatstrategi från 2011 som lyftes in i översiktsplanen. Under 2017 aktualitetsprövades översiktsplanen och ansågs fortfarande aktuell även om en del områden behövde revideras.

Under 2018 var en ny version av Energi- och klimatstrategin på remiss och det är denna version som använts i analysen. Målen i den nya Energi- och klimatstrategin är även de tydligt kvantifierade, både vad gäller nuläge och mål. 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 också att planen inte var tillräckligt förankrad i organisationen och dessutom svår att följa upp. I den nya Energi- och klimatstrategin finns 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.

Planen har fokuserat på åtgärder inom tre områden som kommunen har stor rådgighet över: kommunala fastigheter, kommunens transporter och kommunal upphandling. 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.

Det finns ingen separat trafikstrategi för Mjölby kommun. 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. I översiktsplanen finns inte heller någon beskrivning av hur prioriteringar bör göras vid målkonflikter.

Umeå kommun

Umeå kommuns senaste översiktsplan är antagen i augusti 2018. I översiktsplanen (Umeå Kommun 2018) beskrivs de kommunala målens koppling till de nationella målen på flertalet ställen. I övrigt finns det inga kvantifierade kommunala mål med koppling till de nationella målen. Däremot vill Umeå kommun arbeta med en kontinuerlig översiktsplanprocess där uppföljning och nya planeringsförutsättningar leder till successiva förändringar.

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)

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.

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 i den löpande ärendehantering där nämnderna bör redovisa hur översiktsplanens intentioner beaktats.

Piteå kommun

Piteå kommuns gällande översiktsplan antogs av kommunfullmäktige 2016. Översiktsplan 2030 (Piteå Kommun 2016) beskriver önskvärd utveckling inom hela kommunen: stad, landsbygd och skärgård. Piteå kommun har fyra strategiska områden och 15 övergripande mål

Det strategiska område som har koppling till trafiken och de nationella miljömålen är området ”Livsmiljö”. Det mål som har störst relevans beskrivs på följande sätt under avsnittet om trafikplanering:

”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)

Det finns flertalet olika understrategier kopplade till målen, bland annat en strategi för trafikplanering som berör mål för trafiken. Mer konkret beskrivs strategin för trafikplanering på följande sätt:

- 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 minskade godstransporter i centrum.

En regional trafikstrategi för Boden, Kalix, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner har tagits fram för att kommunerna och övriga aktörer ska ha en gemensam grund och gemensamma mål för den trafikplanering som rör regionen (SWEKO 2016). Syftet är att hitta arbets- och samarbetsformer för att skapa en mer hållbar region och utveckla tillgängligheten i regionen. Fokus för trafikstrategin är arbets- och studiependling, då man på längre sikt vill bidra till en förstärkt arbetsmarknadsregion.

Målkonflikter och avvägningar presenteras framförallt i den sociala konsekvensbedömningen som genomförts av planen. I den beskrivs olika avvägningar och konsekvenser utifrån målen och strategierna 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.

5. Slutsatser och rekommendationer

Med utgångspunkt i det analyserade materialet, såväl fallstudierna i regioner och kommuner som den mer översiktliga genomgången av strategiska planeringsdokument, försöker vi i detta avslutande kapitel svara på frågan hur överföringen av transportsektorns miljömål från nationell nivå ner till regional och lokal nivå fungerar, vilka hinder som finns och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att förbättra målöverföringen. Först redovisar vi några övergripande slutsatser på regional respektive lokal nivå utifrån det samlade materialet. Därefter avslutar vi med projektets rekommendationer till åtgärder för att stärka målöverföringen i transportplaneringen på regional och kommunal nivå.

5.1. Slutsatser om målöverföring på regional nivå

Otydliga mål gör det svårt att ta "stafettpippen" vidare

Det finns i alla de studerade regionerna målformuleringar som styr i samma riktning som de nationella miljömålen för transportsektorn, även om de regionala målen inte tydligt tar avstamp i de nationella målen. De transportpolitiska målen kopplade till miljö och klimat uppfattas generellt av intervjupersonerna som otydliga och svåra att arbeta mot. Detta gäller särskilt klimatmålet. Även när regionerna omsatt de nationella målen i kvantifierade mål direkt för transportsektorn får dessa inte så stor styrande verkan, eftersom det fortfarande är oklart hur vägen till målet ser ut. Det räcker alltså inte att sätta upp kvantifierade mål för hur snabbt koldioxidutsläppen från transportsektorn ska minska om det inte framgår på vilket sätt detta ska ske.

Tydligare målformuleringar både från nationell och regional nivå efterfrågas av många intervjupersoner, och det är uppenbart att tydligare formulerade mål får en starkare styrande verkan. Ett exempel på att konkreta mål med tydlig politisk förankring kan få genomslag är Region Skånes mål för färdmedelsfördelning. Dessa mål upplevs av de intervjuade planerarna som styrande för prioriteringar i den regionala planen, dels för att de är konkreta, dels för att det finns ett politiskt stöd för dem på både regional och lokal nivå. Även Trafikverket Region Syd står bakom dessa prioriteringar vilket underlättar samarbetet om regional transportplan.

Behov av tillit skapar tröghet i den regionala transportplaneringen

I transportplaneringen samverkar en lång rad aktörer på kommunal, regional och statlig nivå. För att detta ska fungera krävs ett stort mått av tillit mellan aktörerna i processen. Detta är en förklaring till att det är svårt att göra drastiska förändringar i de regionala transportplanerna och ta bort objekt som kommuner kanske stridit under många år för att få in i planen. Det ligger mycket politik bakom vilka objekt som kommer in i den regionala transportplanen, och i alla de studerade regionerna ligger gamla namngivna vägobjekt kvar i planen sedan tidigare trots att de regionala planerarna ifrågasätter i vilken mån de leder mot miljömålen. Många politiskt viktiga objekt som ligger kvar i planerna motiverades av den gamla "flaskhalslogiken" vilket är en tolkning av funktionsmålet i termer av kapacitet och framkomlighet för bil som fortfarande har stort genomslag i planeringen.

Om en åtgärdsvalsstudie (ÅVS) hade genomförts idag för att utreda dessa utpekade brister skulle föreslagna åtgärder sannolikt sett annorlunda ut. Vid sidan av risken för raserad tillit för planeringsprocessen kan det vara svårt att ta bort gamla objekt då kommunerna kanske redan påbörjat ett lokalt planarbete med utgångspunkt i fattade beslut. "Lagt kort ligger", som det uttrycks av en intervjuad planerare i Region Skåne. Det handlar också om att man inte vill riva upp beslut när man redan satsat stora resurser på att utreda en åtgärd.

Regional balans går ibland före

Den regionala balansen är en viktig fråga i den regionala transportplaneringen, vilket märks i flera av fallstudierna. En geografisk spridning av investeringarna är eftersträvanvärt för att ingen ska känna sig förfördelad. Detta är också en förklaring till att det är svårt att ta bort tidigare beslutade vägobjekt ur planen. Eftersom investeringar i väg och järnväg är kostsamma och därmed svåra att sprida ut använder Region Skåne i den senaste planen cykelvägar och "superbussar" (snabba regionbusslinjer i viktiga relationer där järnväg saknas) för att sprida investeringarna till fler kommuner. I Region Stockholm fyller stombussarna en liknande funktion. Även i VGR är den regionala balansen viktig. Här finns dock en skillnad mellan de olika regionerna, där Skåne och Stockholm har en etablerad dialog med kommunerna om gemensamma prioriteringar för den regionala fysiska strukturen, med Strukturbildsarbetet i Skåne och RUFS i Stockholm som har en hög legitimitet. I VGR samarbetar 49 kommuner organiserade i fyra kommunalförbund om den regionala planeringen, och här finns inte lika tydligt en gemensam regional prioritering.

ÅVS:er kan bidra till att vända "oceanångaren"

En intervjuperson liknar transportplaneringen vid en "oceanångare", som på grund av tidigare fattade beslut har en så stor rörelseenergi att den är omöjlig att stoppa och vända så snabbt som man skulle önska. Dock har man i transportplaneringen nu åtminstone börjat vrida på ratten och påbörjat vändningen. De nya objekten som kommer in i regionala transportplanen och som genomgått en ÅVS leder oftast i större utsträckning mot miljömålen än de objekt som ligger kvar i planen sedan tidigare planeringsomgångar. Det innebär att ÅVS som metod framstår som lovande för att på sikt åstadkomma en mer hållbar infrastrukturplanering. Förbättringspotential finns dock. Riksrevisionen pekar till exempel på behovet av att arbeta ännu mer trafikslagsövergripande i ÅVS:erna och att se steg 2- och 3-åtgärder som likvärdiga jämförelsealternativ till större investeringar i steg 4-åtgärder, snarare än som komplement till dessa (Riksrevisionen 2018).

I vårt material finns några enstaka men mycket intressanta exempel på att ÅVS-metodik faktiskt bidragit till att förändra inriktningen av redan utpekade objekt. Det handlar om situationer där planerade objekt verkar bli dyrare än förutsett och därför svåra att genomföra, och där man efter förnyad prövning valt att ersätta en planerad steg 4-åtgärd med en mindre omfattande åtgärd. De exempel som identifierats i fallstudierna är Tvärförbindelsen Partille och väg 100 Höllviken. Här har man gått tillbaka till ett sedan tidigare utpekat objekt och gjort en förnyad utredning med ÅVS-metodik, och landat i att det finns andra sätt att hantera den utpekade bristen än att öka vägkapaciteten, samtidigt som man i högre utsträckning bidrar till att uppfylla klimat- och miljömålen. Det är flera faktorer

som samspelat för att förändringen skulle komma till stånd, där både ekonomi och ändrade prioriteringar har spelat en viktig roll.

Ingen tydlig målstyrning för planerna som helhet

ÅVS-metodiken gör det möjligt att arbeta mer målstyrt i den regionala transportplaneringen, och efterhand som denna metod fått ökat genomslag har det inneburit att de nya objekten i transportplanerna bättre styr mot målen. Samtidigt finns också andra anledningar till att andelen mer hållbara objekt ökat i de senaste planerna. En anledning är att fokuset på ökat bostadsbyggande och förtätning i storstadsregionerna driver på ökade kollektivtrafiksatsningar eftersom det helt enkelt inte finns plats för fler bilar i staden. En annan anledning är att eftersatt underhåll av järnvägsinfrastruktur sedan många år nu tvingar fram investeringar.

Men även om enskilda objekt i allt större utsträckning utvärderas mot de övergripande målen arbetar man inte målstyrt med de regionala transportplanerna som helhet. En miljökonsekvensbeskrivning av planerna görs, men denna påverkar enligt intervjupersonerna inte vilka objekt som kommer med i planen. I den senaste planeringsomgången ställdes i uppdragsbeskrivningen krav på att en hållbarhetsbedömning skulle göras av de regionala transportplanerna. Trafikanalys har sammanställt dessa och konstaterar att en jämförelse inte är möjlig eftersom de är utformade på många olika sätt. Det finns ingen kontrollfunktion på nationell nivå som säkerställer att investeringarna som genomförs leder mot målen. Intervjupersonerna efterfrågar här tydligare statliga direktiv för att de regionala transportplanerna ska bidra till att klimatmålet för transportsektorn uppnås.

Förhandlingsplanering stör den ordinarie planprocessen

Parallellt med den ordinarie planeringsprocessen pågår andra processer med förhandlingsplanering. Detta är tydligt i Region Stockholm, där Stockholmsförhandlingen, Sverigeförhandlingen och utredningen "Samordning för ökat bostadsbyggande" kommer in "från sidan" i planeringen utan att genomgå samma systematiska och formaliserade planeringsprocess som den ordinarie planeringen. Det uttalade syftet med dessa är att snabba upp samhällsplaneringen. Det finns dock farhågor bland intervjupersonerna att dessa förhandlingar inneburit att man tagit alltför stora genvägar, och att överenskommelserna kommer att stöta på hinder i ett senare skede när planerna ska godkännas juridiskt av Länsstyrelsen. Intervjupersonerna uttrycker också att miljömålen inte heller gynnas av en snabbare process utan riskerar att hamna i skymundan. Stadsmiljöavtalen framhålls av intervjupersonerna som en mer lovande variant av förhandlingsplanering då de bättre hakar i den ordinarie transportplaneringsprocessen.

5.2. Slutsatser om målöverföring på kommunal nivå

Otydliga och svagt förankrade mål även på kommunal nivå

I samhällsplaneringen på kommunal nivå förekommer en lång rad olika mål som ska vara styrande för planeringsprocessen, med följderna att tjänstepersonerna tycker att det är svårt att navigera bland alla mål. "Målinflationen" gör också att målen blir mindre styrande, eftersom det alltid går att hänvisa till att planen

uppfyller några av målen samtidigt som man inte alltid redovisar särskilt väl vilka mål en plan motverkar.

Även när det finns ambitiösa trafikstrategier som mer handfast omsätter klimat- och miljömål i praktiska prioriteringar är det ändå inte säkert att dessa får genomslag i samhällsplaneringen. Detta gäller i synnerhet i de fall då tjänstepersonerna upplever att de saknar politiskt stöd för att genomföra de åtgärder som krävs. Det är lättare att få politiskt stöd för abstrakta mål på övergripande nivå än för de konkreta beslut på operativ nivå som krävs för att nå målen.

Målkonflikter blir synliga och hanteras i utförandeskedet

Ofta är målkonflikterna inte så tydliga på en övergripande nivå, i till exempel översiktsplaner, utan blir synliga först i arbetet med detaljplaner och konkret utformning av åtgärder. Att hantera målkonflikter uppfattas av intervjupersonerna som en naturlig del av planeringsarbetet. Det saknas överlag konkreta riktlinjer för hur målkonflikter ska hanteras. Istället är det upp till handläggarna att prioritera när målkonflikter uppstår. Många intervjupersoner uppger att mer konkreta och mätbara mål som buller och trafiksäkerhet, som dels går att hänga upp på lagar, domar, direktiv etc. och dels går att följa upp på lokal nivå, får större genomslag än mer långsiktiga och svårgripbara mål som t.ex. transportsektorns klimatmål.

Andra prioriteringar är överordnade

Eftersom man i kommunerna är beroende av investeringar från privata aktörer finns ett fokus på "framdriftsvänlighet" i planeringsprocessen. När en exploatör halvt om halvt blivit lovad av lokala politiker att få bygga på en viss plats redan innan planprocessen påbörjats sopas eventuella målkonflikter ibland under mattan för att man enklare ska kunna komma vidare i planeringsprocessen.

I den lokala kontexten finns i praktiken ofta också ett politiskt överordnat mål som handlar om att lösa akuta problem i staden, som till exempel bostadsförsörjningen i Göteborg och Stockholm eller att skapa arbetstillfällen i Malmö. Fokus för samhällsplaneringen hamnar då främst på detta prioriterade mål.

5.3. Rekommendationer

Utnyttja andra drivkrafter som leder i riktning mot målen

Det finns flera utvecklingstrender som på olika sätt styr samhället i riktning mot miljömålen. Det kan handla om önskemål om förtätning och ökat bostadsbyggande i storstadsregionerna som leder till stora satsningar på kollektivtrafik, eftersom det inte går att ta hand om mer biltrafik inne i städerna. Stockholmregionens Framkomlighetsprogram är ett intressant exempel på ett nytt sätt att resonera. Det kan handla om eftersatt järnvägsunderhåll och ökad efterfrågan på kollektivtrafik som gör att väginvesteringar trängs ut ur de regionala transportplanerna. Det kan också handla om orimligt dyra väginvesteringar som inte går att finansiera inom planens ramar och därför måste bantas.

Det finns alltså möjlighet att utnyttja andra drivkrafter och andra argument än miljöargument för att styra mot mer hållbara transportinvesteringar.

Våga ompröva redan fattade beslut

I samtliga tre regioner som studerats ligger namngivna vägobjekt kvar i transportplanen sedan tidigare planeringsomgångar trots att de intervjuade planerarna ifrågasätter i vilken mån de leder mot miljömålen. Argumenten för att inte kasta ut dem ur planen handlar dels om behovet av tillit i planeringsprocessen, dels om att stora resurser redan lagts ner i planeringen av dessa projekt.

Med den kunskap vi har idag om vikten av en snabb klimatomställning framstår det som nödvändigt att på allvar överväga om det är rimligt att låta dessa objekt ligga kvar i planen. Det blir i längden omöjligt att försvara att miljardbelopp spenderas på vägobjekt som dels leder i rakt motsatt riktning i förhållande till miljömålen och dels innebär att stora ekonomiska resurser tas i anspråk som behövs för att ställa om till ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Att ifrågasätta fattade beslut behöver dock inte nödvändigtvis innebära att objekt tas bort från planen, utan kan också innebära att inriktningen omprövas. Några intressanta exempel har identifierats där förnyad prövning med ÅVS-metodik lett till att objekt omformulerats från kapacitetshöjande åtgärder till mindre framkomlighetsåtgärder kombinerat med kollektivtrafikprioritering. Med öppenhet och dialog kan det gå att ompröva objekt utan att tilliten raseras.

Tydligare mål och uppdrag behövs

Även om samtliga studerade kommuner och regioner har olika typer av miljömål för planeringen får dessa mål uppenbarligen inte tillräckligt genomslag i samhälls- och transportplaneringen för att besluten på en aggregerad nivå ska leda mot målen. På både regional och kommunal nivå efterfrågas tydligare målformuleringar. Vidare kan många målformuleringar verka tydliga vid en första anblick, men saknar i många fall beskrivning av hur vägen till målet ser ut. Ett exempel är målet i den svenska klimatlagen om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med 70 procent senast år 2030 jämfört med utsläppsnivån år. Hur stor andel av minskningen ska ske med hjälp av transportsnål planering, överflyttning från bil till andra trafikslag och ny teknik? Utan en samsyn kring detta är det svårt eller omöjligt att bedöma ifall investeringar i enskilda objekt leder i riktning mot målen eller inte. ”En tydlig, kvantifierad, avvägd och tidsatt målbild för transportsystemet” är också en åtgärd som Trafikverket själva identifierat som avgörande i sitt tankepapper *Transportplanering 2.0* (Trafikverket 2018a).

Det är också uppenbart att målen behöver politiskt stöd för att få genomslag i besluten, både i regional transportplanering och kommunal samhällsplanering. Frågan är dock om det är möjligt för politiker på regional och kommunal nivå att styra om investeringarna i den utsträckning som krävs, eller om det behövs tydligare politisk styrning från regeringen kring vilken typ av investeringar som kan få statlig finansiering. Flera intervjupersoner på regional nivå efterfrågar just tydligare direktiv för hur de regionala planerna ska bidra till klimatmålet. Även inom ramen för nuvarande direktiv skulle Trafikverket dock kunna vara mer offensiva i tolkningen av sitt uppdrag, och ställa högre krav på regionerna att se till att de objekt som prioriteras i regionala transportplanen faktiskt bidrar till ett hållbart transportsystem.

På kommunal nivå är stadsmiljöavtalen ett intressant verktyg att arbeta vidare med, men även här behövs en tydligare målbild för hur biltrafiken i städerna kan utvecklas inom ramen för transportsektorns klimatmål.

Referenser

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

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

Hull, A. (2008), Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities? *Transport Policy*, 15, 94–103

Hult, Å., M-O. Larsson, K. Nyström, H. Wennberg (2017), *Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur*. IVL Rapport C 248, ISBN 978-91-88319-67-8.

Lidingö Stad (2012), *Översiktsplan 2030*.

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

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

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

Mjölby Kommun (2011), *Översiktsplan för Mjölby kommun*.

Nacka kommun (2016), *Strategi. Framkomlighet i Nacka*.

Pettersson, F. (2014), *Swedish infrastructure policy and planning: Conditions for sustainability*. Lund, Sweden: Lund university, Department of Technology and Society, Environmental and Energy Systems Studies. ISBN 978-91-7473-892-6.

Piteå kommun (2016), *Vårt framtida Piteå – Översiktsplan för Piteå*.

Regeringen (2009), *Mål för framtidens resor och transporter*. Regeringens proposition 2008/09:93.

Regeringen (2017), *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*. Regeringens proposition 2016/17:146.

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

Norrbottnens län (2018b) *Regional utvecklingsstrategi Norrbotten 2030*

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

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

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

Riksrevisionen (2018), *Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt?* RIR 2018:30.

SLL (2018), *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen*.

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

Trafikverket (2018a), *Transportplanering 2.0 En åtgärd initierad av Miljömålsrådet*. Tankepapper 2018-12-03. Trafikverket rapport 2018:227, ISBN 978-91-7725-385-3.

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

Umeå Kommun (2018), *Översiktsplan Umeå Kommun*.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik (2013), *Fossilfrihet på väg*. SOU 2013:84.

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

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

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

Wennberg, H., J. Dickinson, L. Smidfelt Rosqvist, M. Möller, J. Nordlund, B. Wendle (2010), *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen – slutrapport*. Trivector rapport nr: 2010:57.