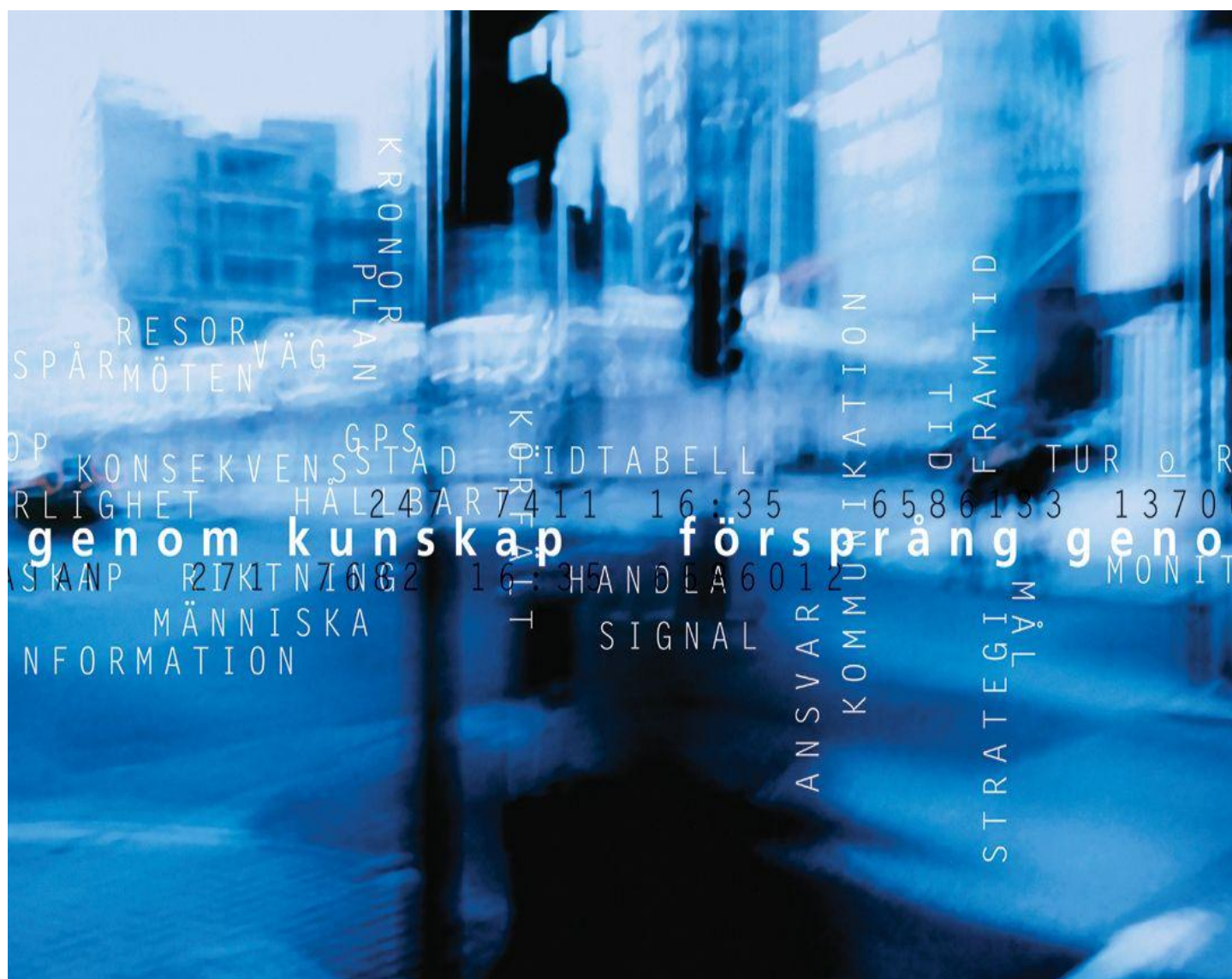


Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen

– slutrapport



Dokumentinformation

Titel: Stafettbeskrivning för bättre målstyrning i planeringen - slutrapport

Serienr: 2010:57

Projektnr: 9057

Författare: Hanna Wennberg, Trivector Traffic
Joanna Dickinson, Trivector Traffic
Lena Smidfelt Rosqvist, Trivector Traffic
Malena Möller, Trivector Traffic
Jesper Nordlund, Trivector Traffic
Björn Wendle, Trivector Traffic

Kvalitetsgranskning Lena Smidfelt Rosqvist, Trivector Traffic

Beställare: Trafikverket
Kontaktperson: Gunilla Anander, tel. 031-63 50 06

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.1	2010-10-26		Intern och referensgrupp
0.9	2010-12-10		Beställare
1.0	2011-01-18		Beställare

Förord

Trivector fick i mars 2009 i uppdrag av Vägverket (numera Trafikverket) att genomföra forskningsprojektet *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning på olika planeringsnivåer*. Projektet utförs inom ramen för det Vägverksinitierade nätverket RPD-SNE (Road Planning and Design – A Swedish Network of Excellence).

Stafettbeskrivningsprojektet utreder och analyserar hur mål och intentioner på övergripande planerings- och beslutsnivå hanteras och efterlevs i planering på mer detaljerad nivå. Forskningsprojektet pågår till och med oktober 2010 och redovisas i tre delrapporter. Den första delrapporten (september 2009) fokuserar på att beskriva besluts- och planeringsprocessen från övergripande nationell/global nivå till det enskilda vägbyggnadsprojektet alternativt kommunala projektet. Den andra delrapporten (april 2010) redovisar resultatet från två fallstudier som visar hur övergripande mål och intentioner har behandlats i vägbyggnadsprojekt samt kommunala projekt. Den tredje rapporten (denna) utgör slutrapport för projektet. Här redovisas essensen från delrapporterna tillsammans med förslag på hur man kan uppnå en bättre målstyrning och bevara de ursprungliga intentionerna genom planeringsprocessen. Dessa förslag är framförallt tänkta att ge stöd och råd i Trafikverkets arbete för att främja målöverföringen, men kan även utgöra stöd och råd för andra inom kommunal respektive regional planering som arbetar för ett hållbart transportsystem.

Detta projekt samverkar även med det parallella projektet *Natur- och kulturmiljövården genom hela vägplaneringsprocessen*, som bedrivs av LTU, SLU och VTI med Kristina L Nilsson (LTU) som projektledare.

Kontaktperson för detta projekt har varit Gunilla Anander på Trafikverket. Projektledare på Trivector Traffic har varit tekn. dr. Hanna Wennberg. Övriga projektmedarbetare har varit civ. ing. Joanna Dickinson, tekn. dr. Lena Smidfelt Rosqvist, civ. ing. Malena Möller, civ. ing. Jesper Nordlund, civ. ing. Björn Wendle och tekn. lic. Christer Ljungberg.

Lund, januari 2011

Trivector Traffic AB

Innehållsförteckning

Förord

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte	2
1.3	Metod	2
1.4	Rapportens upplägg	6
2.	Planeringsprocessen i Sverige	7
2.1	Vad säger lagen?	7
2.2	Planeringsprocessen som en stafett	11
2.3	Planering på överstatlig nivå	13
2.4	Planering på nationell nivå	16
2.5	Planering på regional nivå	30
2.6	Planering på kommunal nivå	32
3.	Var tappar vi stafettpinnen och varför?	35
3.1	Kommunal planering	35
3.2	Regional infrastrukturplanering	42
3.3	Politiska intressen och prioriteringar	49
3.4	Sammanfattande diskussion	50
4.	Hur får vi med stafettpinnen i planeringen?	53
4.1	Avstamp i befintlig kunskap och tidigare utredningar	53
4.2	Koppling mellan planering i olika sektorer och mellan olika nivåer	57
4.3	Utvecklad syn på fyrstegsprincipen	59
4.4	En bra grund är förutsättningen för alla processer	61
4.5	Råd för bättre målöverföring för planeringen på kommunal nivå	67
4.6	Råd för bättre målöverföring i regional infrastrukturplanering	78
4.7	Miljömålen, stafetten och nya planeringsprocessen	82
5.	Sammanfattande råd för bättre målöverföring	84
6.	Referenser	87

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Trivector fick i mars 2009 i uppdrag av Vägverket (numera Trafikverket)¹ att genomföra forskningsprojektet *Stafettbeskrivning för bättre målstyrning på olika planeringsnivåer*. Projektet utförs inom ramen för det Vägverksinitierade nätverket RPD-SNE (Road Planning and Design – A Swedish Network of Excellence).

Genom planeringsprocessen fattas en rad beslut om mål och intentioner på både övergripande nivå liksom på lokal nivå. FN och EU antar konventioner, direktiv och deklARATIONER vilka sätter ramar för beslut på nationell nivå. På nationell nivå utgör transportpolitiska mål, nationella miljömål och klimatmål viktiga inriktningsmål. På regional nivå upprättas regionala infrastrukturplaner, medan det på kommunal nivå är översiktsplanering och detaljplanering som är de främsta verktygen för att styra planeringsprocessen. Lokalt kan också åtgärdsprogram upprättas vid behov för att klara miljö kvalitetsnormer av olika slag. Länsstyrelsen har det övergripande tillsyns- och samordningsansvaret. I vissa fall ska, i andra fall bör, mål och intentioner på övergripande nivå beaktas i planeringsprocessen.

De transportpolitiska målen utgör viktiga inriktningsmål för samhällsplaneringen på olika nivåer. Samtidigt visar SIKA:s uppföljning av de transportpolitiska målen en låg måluppfyllnad, särskilt för delmålet gällande god miljö². Många forskningsstudier och utredningar visar att vi har en bra bit kvar till ett hållbart transportsystem. Det är med andra ord en utmaning att se till att övergripande mål genomsyrar planeringen, från nationell och regional planering till kommunal planering.

I detta projekt liknas planeringsprocessen vid en stafett där miljömålet i de transportpolitiska målen är stafettpippen. Frågan för stafettbeskrivningen är hur mål och intentioner förs med (och ibland försvinner) i processens olika skeden.

Projekt rapporteras i två delrapporter och en slutrapport (denna rapport). Den första delrapporten (september 2009) fokuserar på att beskriva besluts- och planeringsprocessen från övergripande nationell/global nivå till det enskilda vägbyggnadsprojektet alternativt kommunala projektet. Den andra delrapporten (april 2010) redovisar resultatet från fallstudier som visar hur övergripande mål och intentioner behandlas i vägbyggnadsprojekt samt kommunala projekt. I

¹ Trafikverket bildades den 1 april 2010 och omfattar verksamheten vid tidigare Banverket och Vägverket samt vissa verksamheter vid SIKA, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen. Denna rapport bygger på ett forskningsprojekt som pågått under åren 2009 och 2010 och refererar både till dåvarande Vägverket och nuvarande Trafikverket.

² SIKA Rapport 2009:2. Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål.

denna slutrapport redovisas essensen från delrapporterna tillsammans med förslag på hur man kan uppnå en bättre målstyrning och bevara de ursprungliga intentionerna genom planeringsprocessen. Dessa förslag är framförallt tänkta att ge stöd och råd i Trafikverkets arbete för att främja målöverföringen, men kan även utgöra stöd och råd för andra inom kommunal respektive regional planering som arbetar för ett hållbart transportsystem.

1.2 Syfte

Syftet med projektet är att studera hur mål och intentioner på övergripande nivå hanteras och efterlevs i planering och åtgärder på detaljerad nivå. Syftet är även att föreslå lämpliga verktyg för hur övergripande mål och intentioner bättre kan föras fram genom planeringsprocessen. Detta ska ske så att man försäkras sig om att intentionerna från den övergripande nivån följer med till underliggande nivåer, samt att konsekvenserna av eventuella avsteg blir tydliga. Fokus ligger på de transportpolitiska målen och då framförallt målet om *god miljö*. Mer specifikt handlar det om hur målen beaktas i kommunala översiktsplaner, fördjupningar av översiktsplaner, planprogram och detaljplaner samt i regionala planer för transportinfrastruktur (länsplaner) och enskilda vägobjekt inom regionala planer. Om planeringsprocessen liknas vid en stafett där målen och intentionerna är stafettpinnen: var tappas då stafettpinnen och varför? Och framförallt: hur kan vi få med stafettpinnen i planeringen?

1.3 Metod

Inventering av dagsläget

I inventeringen gjordes en översiktlig beskrivning av besluts- och planeringsprocessen på överstatlig, nationell, regional och kommunal nivå. Den lagstiftning som påverkar planeringsprocessen redovisades också. Inventeringen utgjorde avstamp för projektet och redovisades även i den första delrapporten (september 2009).

Fallstudier

Fallstudierna innebar genomgång av kommunala och regionala plandokument samt intervjuer. Dessa syftade till att undersöka hur övergripande mål och intentioner behandlas i kommunal planering respektive regional infrastrukturplanering. Var tappas stafettpinnen och varför? Resultatet från fallstudierna redovisades även i den andra delrapporten (april 2010).

Genomgång av plandokument

Kommunala och regionala plandokument granskades utifrån hur de hanterar de transportpolitiska mål med särskilt fokus på målet om *god miljö*. Eftersom de flesta översiktsplaner är antagna före tillkomsten av 2009 års transportpolitiska mål, studerades dokument utifrån 1998 års transportpolitiska mål (läs mer om de nationella målen på sidan 15).

För den kommunala planeringen studerades Malmö stads respektive Göteborgs stads översiktsplaner. En mer översiktlig genomgång av översiktsplaner har även gjorts för de sju kommunerna Halmstad, Hudiksvall, Karlstad, Partille, Staffanstorps, Växjö och Ängelholm. För att följa stafetten i den kommunala planeringen, studerades även en detaljplan med tillhörande fördjupning av översiktsplanen och planprogram i Malmö respektive Göteborg. I viss mån studerades även några av de båda kommunernas riktlinjer och policys.

För den regionala infrastrukturplaneringen studerades två regionala planer för transportinfrastruktur - länsplanerna för Stockholms respektive Skåne län - samt två enskilda investeringsobjekt per länsplan. De investeringsobjekt som studerades närmare i genomgången är ”vanliga” väginvesteringar, dvs. inga kända, stora och kontroversiella projekt.

Intervjuer

Genomgången av plandokument kompletterades med intervjuer bland kommunala tjänstemän och olika aktörer inom den regionala infrastrukturplaneringen.

Intervjuerna bestod av tre delar:

- Intervjuns första del fokuserade på hur planeraren ser på planeringsprocessen och syftar till att belysa hur mål och intentioner hanteras och efterlevs genom processen. Var tappas stafettpinnen och varför?
- Intervjuns andra del utgick från de studerade plandokumenten och syftar till att dels få svar på de frågor som väckts i dokumentgenomgången och dels att relatera de studerade dokumenten till planeringsprocessen i allmänhet.
- Intervjuns tredje del innebar en återgång till en mer allmän diskussion kring planeringsprocessen och vad som kan göras för att man ska få med sig övergripande mål och intentioner genom hela processen. Goda exempel på verktyg och metoder som används i verksamheterna samlas in.

För den kommunala planeringen representerade intervjupersonerna de kommuner där merparten av dokumentgenomgången genomförs: Malmö stad och Göteborgs stad. Sammanlagt gjordes åtta intervjuer i Malmö (tre personer) och Göteborg (fem personer) där intervjupersonerna representerar både den översiktliga/strategiska planeringen och planhandläggning (Tabell 1-1). Intervjuguiden testades dessutom i en pilotintervju med en person på översiktlig/strategisk nivå i Lunds kommun.

Tabell 1-1. Fördelning av intervjupersonerna på översiktlig/strategisk planering och planhandläggning (samma person kan förekomma på båda nivåerna).

	Malmö	Göteborg	Lund (pilot)
Översiktlig/strategisk nivå	2	3	1
Planhandläggare/planarkitekter	2	3	0
Antal intervjupersoner	3	5	1

För den regionala infrastrukturplaneringen representerade intervjupersonerna några av de huvudaktörer som varit involverade i arbetet med den regionala infrastrukturplanen för Stockholms län (vilket omfattar både länsplanen och de objekt i den nationella planen som rör Stockholms län), samt i planeringen av

ett av vägoobjekten som ingår i länsplanen för Stockholms län. Avgränsningen baserades på att såväl Stockholms länsplan som väg 261 illustrerar intressanta exempel på en målkonflikt - mellan transportpolitiska mål om tillgänglighet för biltrafik å ena sidan, och ökat resande med kollektivtrafik som i sin tur anges vara positivt för flera transportpolitiska mål å andra sidan. I Skånes länsplan, och väginvesteringarna i denna, framgår inte resonemang kring målkonflikter, vägning mellan mål i prioriteringar, resulterande färdmedelsandelar, etc.

Syftet med intervjuerna var att kartlägga resonemangen kring måluppfyllelse och målkonflikter när åtgärder föreslagits till länsplan och nationell plan för Stockholmsregionen. Här ingick en kartläggning av vilka avvägningar som gjorts mellan olika transportpolitiska mål, liksom mellan transportpolitiska mål och andra mål när den regionala infrastrukturplanen för Stockholm sattes samman.

Intervjuer genomfördes med sex personer varav två från dåvarande Vägverket Region Stockholm, en från Ekerö kommun, en från SL (Storstockholms Lokaltrafik) och två från Länsstyrelsen i Stockholms län. Kompletterande intervjuer har gjorts med ytterligare handläggare på dåvarande Vägverket Region Stockholm. Följande har intervjuats (se även Tabell 1-2):

- Projektledare på dåvarande Vägverket för förstudie avseende väg 261.
- Handläggare på Länsstyrelsens planavdelning som samordnar Länsstyrelsens hantering av ärenden enligt Väglagen och Lag om byggande av järnväg. Planavdelningen har konsulterats i Länsstyrelsens arbete med länsplanen. Handläggaren arbetar med enskilda objekt och har yttrat sig över förstudien för väg 261 men har ej personligen arbetat med länsplanen.
- Kommunikationsexpert på Länsstyrelsen som ansvarat för framtagandet av den regionala infrastrukturplanen i Stockholms län. Länsstyrelsen är ansvarig planupprättare för denna plan och ytterst är det landshövdingens uppdrag att ansvara för beredningen av åtgärdsplanen. Det är i slutändan landshövdingen som fattar beslut om den regionala planen när regeringen har fastställt de slutliga ekonomiska ramarna för denna.
- Planerare i Vägverkets interna planeringsråd, vars roll varit att lämna underlag till Länsstyrelsen för länsplanen och till den nationella åtgärdsplaneringen för den nationella planen.
- Planeringssamordnare på kommunledningsstaben i Ekerö kommun.
- Planerare på Storstockholms Lokaltrafik (SL).

Tabell 1-2. Fördelning av intervjupersonerna på översiktlig/strategisk planering och planhandläggning i fallstudien om regional infrastrukturplanering.

	Vägverket Region Stockholm	Ekerö kommun	Länsstyrelsen i Stockholms län	SL
Översiktlig/strategisk nivå	1 (+ 2)		1	
Planhandläggare	1	1	1	1
Antal intervjupersoner	2 (+2)	1	2	1

Workshop

I en workshopserie diskuterades hur vi får med oss övergripande mål och intentioner genom planeringsprocessen: vilka hjälpmedel/verktyg och andra strategier kan främja ”stafetten”? Två workshopar har genomförts:

- **Workshop om målstyrning i den regionala infrastrukturplaneringen: 16 juni kl. 09.30-12.00 i Stockholm.** Här deltog personer från Länsstyrelsen i Stockholms län, Trafikverket, Naturvårdsverket, Stockholms stad, Ekerö kommun, SKL och SL. Från Trivector deltog Joanna Dickinson och Lena Smidfelt Rosqvist.
- **Workshop om målstyrning i den kommunala planeringen: 17 juni kl. 09.30-12.00 i Lund.** Här deltog personer från Helsingborgs stad, Stockholms stad, Växjö kommun, Trafikverket och SLU. Från Trivector deltog Hanna Wennberg, Christer Ljungberg, Lena Smidfelt Rosqvist och Björn Wendle.

I workshopen för kommunal planering skickades ett diskussionsunderlag ut i förväg, vilket utgjorde stomme före diskussionen. I workshopen för regional planering föreläste även Peter Huledal från Trafikverket om förslaget till nytt planeringssystem för transportsystemet som är under antagande.

Följande två teman utgjorde grunden för diskussionen i workshopen om målstyrning i kommunal planeringen.

- Hur beaktas de transportpolitiska målen i planeringen? Var tappar vi stafettpinnen och varför? Resultaten från fallstudien presenteras och diskuteras.
- Hur får vi med oss övergripande mål och intentioner genom planeringsprocessen? Kort presentation av det i förväg utskickade diskussionsunderlaget. Vilka hjälpmedel/verktyg och andra strategier kan främja ”stafetten”?

Följande tre teman utgjorde grunden för diskussionen i workshopen om målstyrning i den regionala infrastrukturplaneringen:

- Hur beaktas de transportpolitiska målen i regional infrastrukturplanering? Var tappar vi stafettpinnen och varför? Resultaten från fallstudien presenteras och diskuteras.
- Vad innebär förslaget till nytt planeringssystem för transportsystemet som är under antagande? Kort presentation av det nya planeringssystemet ges. Resultaten från fallstudien diskuteras utifrån detta förslag.
- Hur får vi med oss övergripande mål och intentioner genom planeringsprocessen? Vad innebär förslaget till nytt planeringssystem när det gäller att ”hålla i stafettpinnen”, dvs. hur kan det nya planeringssystemet underlätta att de transportpolitiska målen beaktas och hur dessa vägs mot andra mål?

1.4 Rapportens upplägg

Rapporten är upplagd med ett inledande kapitel (detta) som beskriver bakgrund, syfte och metod. Rapporten består därefter av ytterligare fem kapitel:

I **kapitel 2** beskrivs besluts- och planeringsprocessen från överstatlig och nationell nivå till regional och kommunal nivå. Vilka är byggstenarna i stafetten och hur hänger de samman?

I **kapitel 3** beskrivs resultatet från fallstudierna i kommunal planering och regional infrastrukturplanering. Var tappar vi stafettpinnen och varför?

I **kapitel 4** redovisas förslag på hur man kan uppnå en bättre målstyrning och bevara de ursprungliga intentionerna genom planeringsprocessen. Hur får vi med oss stafettpinnen i planeringen?

Rapporten avslutas med sammanfattande råd och diskussion av behov av fortsatt arbete i **kapitel 5**.

2. Planeringsprocessen i Sverige

2.1 Vad säger lagen?

Plan- och bygglagen (PBL)

Plan- och bygglagen (SFS 1987:10) innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggande. PBL fastslår att varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande. Översiktsplanering hanteras närmare i 4 kap. PBL, som fastslår att det av planen ska framgå:

- grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
- kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras,
- hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer, och
- sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Även översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet. Vidare hanteras detaljplanering närmare i 5 kap. PBL och regionplanering i 7 kap. PBL.

Den 2 maj 2011 ersätter en ny plan- och bygglag den nuvarande lagen (SFS 1987:10) samt lagen (SFS 1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Den nya lagen innebär att plan- och bygglovsprocesserna förenklas samtidigt som kontrollen av byggandet skärps. Det införs också nya bestämmelser som gör att miljö- och klimataspekter ska beaktas vid planläggning och byggande³.

Väglagen och Lag om byggande av järnväg

Allmänna vägar (europavägar, riksvägar och länsvägar), dvs. vägar där staten vanligtvis är väghållare, behandlas i Väglagen (SFS 1971:948). Väglagen behandlar bland annat väghållning, byggande och drift av väg, vägrätt, tillfällig markåtkomst och ersättningsbestämmelser. Förstudie, vägutredning och arbetsplan och bestämmelser kring dessa hanteras även det i väglagen. Om den allmänna vägen (nr 1-499) berörs av detaljplan med kommunalt huvudmannaskap för allmän platsmark gäller både plan- och bygglagens (PBL) bestämmelser om gata och väglagens bestämmelser om allmän väg med staten som väghållare,

³ Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag

varpå provning enligt båda lagstiftningarna gäller. Dubbel lagstiftning gäller när vägen ligger såväl inom som utom kommunalt väghållningsområde. För järnvägssidan finns Lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) som tillkom drygt tio år efter väglagen. Lag om byggande av järnväg innebär därmed att expropriationslagens omständliga regler om frivilliga överenskommelser kring markförvärv inte längre är utgångspunkten för järnvägsprojekt.

Miljöbalken

Miljöbalkens (SFS 1998:808) har som mål att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Lagen skall tillämpas vid verksamhet och åtgärder som har betydelse för balkens mål parallellt med annan lagstiftning.

Miljöbalkens allmänna *hänsynsregler* ska förebygga negativa effekter av verksamheter och öka miljöhänsynen. Reglerna ska tillämpas i alla sammanhang där miljöbalkens bestämmelser gäller. Hänsynsregler anger att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska vidta de skyddsåtgärder och den försiktighet som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. De allmänna hänsynsreglerna innehåller följande grundläggande bestämmelser:

- **Bevisbörderegeln** innebär att det är den som driver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska visa att hänsynsreglerna följs. Det sker bland annat genom en fungerande egenkontroll.
- **Kunskapskravet** innebär att det är den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska ha tillräcklig kunskap om hur människors hälsa och miljön påverkas och kan skyddas.
- **Försiktighetsprincipen** innebär att redan risken för negativ påverkan på människors hälsa och miljön, gör att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder för att förhindra en störning. I yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas för att förebygga skador och olägenheter. Tekniken måste vara industriellt möjlig att använda inom branschen i fråga, både tekniskt och ekonomiskt sett.
- **Lokaliseringsprincipen** innebär att man ska välja en sådan plats att verksamheten kan bedrivas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö.
- **Hushållnings- och kretsloppsprinciperna** innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt. Det som utvinns ur naturen ska återanvändas, återvinnas eller bortskaffas på ett miljöriktigt sätt. I första hand ska förnyelsebara energikällor användas.
- **Produktvalsprincipen** innebär att alla ska undvika att sälja eller använda kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan vara skadliga för människor eller miljön, om produkterna kan ersättas med andra mindre farliga produkter.
- **Skälighetsregeln** innebär att hänsynsreglerna ska tillämpas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid skälighetsavvägningen ska nyttan av skyddsåtgärder jämföras med kostnaderna. Kraven som ställs ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. En avvägning får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

- **Skadeansvaret** innebär att det är den som orsakat en skada eller olägenhet för människors hälsa som är ansvarig för att skadan blir avhjälpd.

I Miljöbalken finns även *kompensationsprincipen* som används för skyddade områden – naturreservat, kulturresevat och Natura 2000-områden. Tillstånd till intrång i dessa områden förenas med krav på kompensation i det skyddade området eller utanför. Användningen av begreppet kompensationsåtgärder varierar dock över landet och det finns ingen klar bild av vad det egentligen innebär. Vissa aktörer är mer drivande när det gäller nyttjandet av kompensationsåtgärder, framförallt i storstadsområden och andra tillväxtregioner där exploateringen av naturmiljöer är långt gången⁴.

Miljöbalken behandlar dessutom *miljökonsekvensbeskrivningar (MKB)*. En MKB innebär att miljöeffekterna av ett projekt utreds i förväg och beaktas i tillståndsprövningen. MKB eller miljöbedömning ska göras då en verksamhet kan få betydande miljöeffekter. MKB tillämpas för enskilda objekt, t ex vägprojekt. Enligt svensk lag är MKB obligatorisk i upprättande av arbetsplan och vägutredning, och i de fall som kommunala detaljplaner och program kan förväntas medföra betydande miljöpåverkan. Om betydande miljöpåverkan antas skall ett utökat samråd med miljökonsekvensbedömning hållas. Samrådsparter är då länsstyrelsen och övriga statliga myndigheter, kommuner, allmänhet och organisationer som kan antas bli berörda. Miljöbedömning motsvarar miljökonsekvensbeskrivning på en övergripande nivå, t ex för en hel plan eller ett program. Syftet är att beskriva en åtgärds eller en plans samlade miljöpåverkan och hur relevanta miljö kvalitetsmål och andra miljöhänsyn beaktas i planen. Tyngdpunkten ska ligga på att analysera hur olika alternativa lösningar bidrar till att nå målen för planeringen, och vilka konsekvenser de har, så att beslutsfattarna får ett underlag för att kunna välja det sammantaget bästa alternativet. Inte enbart miljökonsekvenser, utan konsekvenser också för andra mål ska redovisas.

Samordningen mellan PBL, Väglagen, Lag om byggande av järnväg och Miljöbalken

Plan- och bygglagen (PBL) har en särskild koppling till Miljöbalkens hushållningsbestämmelser (3 och 4 kap.). Det innebär att planering enligt PBL samspelar med övrig samhällsplanering och beslut om markanvändning. Detta har i vissa fall bland annat lett till dubbelprövning enligt båda lagstiftningarna, vilket kan tolkas som resursineffektivitet och en i vissa fall onödigt kostsam prövningsprocess.

Lagstiftningen i Miljöbalken och PBL utgör naturligtvis grunden för hur planeringen på lägre nivåer skall drivas. Man får utgå från att Trafikverk och kommuner försöker följa dessa lagar i sin planering. Samtidigt är lagtexten ibland på en sådan abstraktionsnivå att det krävs tolkningar för att avgöra om man följer lagen eller ej. Det finns sannolikt olika praxis hos olika planeringsorgan i olika delar av landet.

⁴ Naturskyddsföreningen (2007) Kompensationsprincipens användning: Lägesbeskrivning och diskussionsunderlag. Naturskyddsföreningen i Stockholms län

År 2002 tillsatte regeringen PBL-kommittén i syfte att se över och föreslå förändringar i Plan- och bygglagen⁵. Denna resulterade bland annat i slutbetänkandet SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande*. PBL-kommittén har i en särskild underlagsrapport utrett möjligheterna för samordning mellan Väglagen och Lag om byggande av järnväg med Plan- och bygglagen. I utredningen påtalas att det i många fall sker dubbel prövning och dubbel planering på grund av bristande samordning mellan lagstiftningarna.

I en annan utredning⁶ påtalas vikten av att samordna PBL med Miljöbalken då det finns flera kopplingar mellan de båda regelverken. Båda behandlar markanvändningsfrågor och målet om en hållbar utveckling ingår i de inledande bestämmelserna om lagarnas syfte. Tillstånd eller dispens med stöd av Miljöbalken får inte stå i strid mot detaljplaner eller områdesbestämmelser. Grundläggande hushållningsbestämmelser i Miljöbalkens 3 och 4 kap. gäller även för PBL. Skillnader lagstiftningarna emellan är dock att PBL är en lagstiftning för samhällsbyggandet och används för att hantera vad som är en lämplig markanvändning efter en avvägning av allmänna och enskilda intressen. Miljöbalken å sin sida utgår från att det krävs gränser i handlingsfriheten för att skydda den gemensamma miljön.

På grund av dessa skillnader i synsätt har prövningssystemen utformats något olika. Prövningen enligt PBL utgår ifrån att det är en kommunal angelägenhet att planera mark- och vattenområden och överväganden av användningen av dessa områden är till största delen av politisk karaktär. Miljöbalken innehåller flera olika verktyg för prövning inom olika områden, såsom avfallshantering, regler om skyddade områden, etc., vilka fördelas på flera olika kommunala och statliga myndigheter. Beslutsfattandet åläggs den myndighet som har mest kompetens för uppgiften. Samtidigt är det politiska inslaget i beslutsfattandet enligt Miljöbalken inte lika påtagligt som i det kommunala beslutsfattandet enligt PBL.

PBL:s och Miljöbalkens regelverk är inte fullständigt samordnat avseende miljökonsekvensbedömningar, där dubbelprövning kan förekomma. Dubbelprövning bör om möjligt undvikas i största möjliga utsträckning då det innebär att prövningsprocessen omotiverat fördyras. Exempelvis kan det tyckas orimligt att ett bullerplank som krävs enligt en miljöprövning av en järnvägsplan behöver sökas bygglov för, varpå bygglovsprövning behöver utföras och projektet kan därmed förhalas och i värsta fall även omkullkastas. Ett annat problem är att lokaliseringen av projekt, som prövas enligt båda regelverken, övervägs också enligt båda regelverken. Miljöbalken prövar lokaliseringen av vissa miljöfarliga verksamheter, då lokaliseringsprövning anses vara en central del i miljöprövningen av verksamheter.

Beträffande miljökvalitetsnormer har frågeställningar uppkommit angående dess tillämpning. Det finns önskemål om att etablering av verksamheter som står i strid mot rådande miljökvalitetsnorm ska tillåtas, om annan verksamhets olägenheter mildras avsevärt för att på så vis möjliggöra att uppnå miljökvalitetsnormerna, i likhet med 16 kap. 5 § MB.

⁵ Direktiv 2002:97. (Kommittédirektiv)

⁶ SOU 2004:40. Kortare instanskedja och ökad samordning - Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. Miljödepartementet, PBL-kommittén.

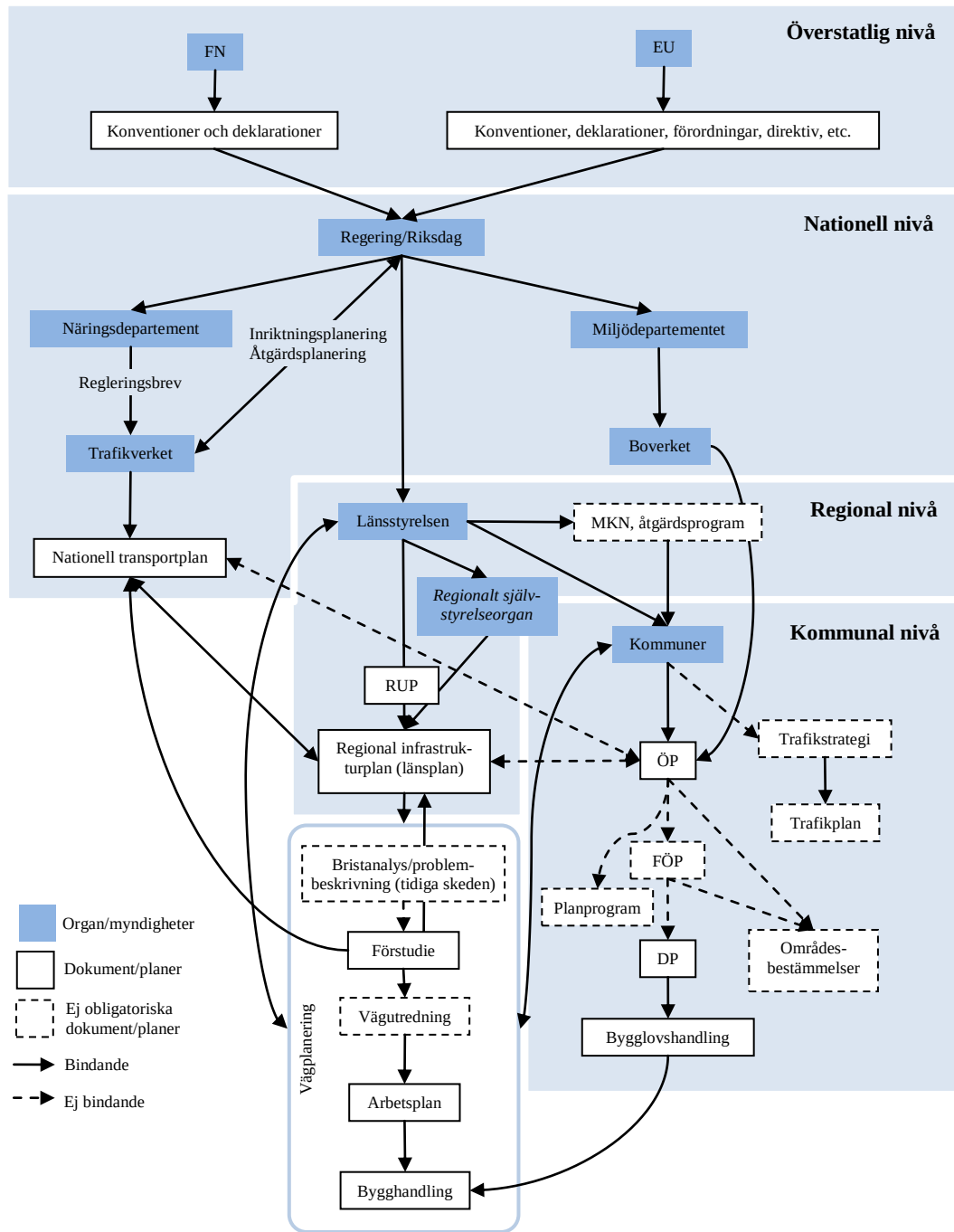
Bristande koordinering av PBL:s och Miljöbalkens regelverk kan tyckas vara ett stort problem i sig, men faktum är att kommuners och exploatörers enskilda hantering av regelsystemet har framförts av flera röster som ett minst lika stort problem beträffande den utdragna planeringsprocess vi har idag i Sverige. Miljöbalken redogör tydligt för vilka delar som ska ingå i exempelvis en miljökonsekvensbeskrivning, men i många miljödomstolsfall är tillåtighetsansökningarna ofullständiga varför domstolen får utkräva att kompletterande material sammanställs. Planeringsprocessen hade varit möjlig att effektivisera enbart genom att säkerställa att fullständiga ansökningar inkommer till Miljödomstolen och att en generellt sett större ödmjukhet till lagrummet innehas av regelverkets användare.

I direktivet anges att det inte alltid är det allmännas intresse som speglas i de överklaganden som kommer in mot olika byggprojekt, även om ärendena behandlas som sådana allmänintressen. I flera fall kan det vara enskilda grupper med särintressen men med tillräckligt mycket ekonomiska resurser för att anlita jurister i uppdrag att förhålla byggprocesser. Det finns alltså en svårighet i att särskilja allmänna och enskilda intressen och således möjligheter för enskilda att utnyttja lagrummets kryphål.

2.2 Planeringsprocessen som en stafett

Beslut om mål och intentioner för planering fattas både på övergripande och lokal nivå. Önskvärt är att de mål och intentioner som beslutas på ett tidigt stadium ska förvaltas genom hela planeringsprocessen och ligga till grund för beslut på lokal nivå, men genom hela processen finns det en risk för att mål och intentioner försvinner på vägen. På så vis kan planeringsprocessen liknas vid en stafett där målen och intentionerna är stafettpippen.

I Figur 2-1 visas en schematisk översikt av den formella besluts- och planeringsprocessen med utgångspunkt i de organ och myndigheter samt planer och dokument som har en central roll i processen. Kopplingen mellan dessa kan vara *bindande* eller *ej bindande*. Exempelvis är översiktsplanen inte juridiskt bindande, varför ett planprogram inte med nödvändighet helt och fullt behöver beakta översiktsplanen (dock är det för kommunens långsiktiga strategiska planering önskvärt att så sker). Ett annat exempel på denna relation är att en länsstyrelse skall representera regeringen inom varje län och har i planfrågor i uppdrag att bevaka statens och det allmännas intressen. Denna relation har därför angetts som bindande eller som en formell relation.



Figur 2-1. Schematisk översikt av den formella besluts- och planeringsprocessen.

2.3 Planering på överstatlig nivå

FN (Förenta Nationerna) består av 192 medlemsländer och är en internationell organisation som bland annat arbetar för att upprätthålla goda relationer mellan länder, bättre levnadsstandard och mänskliga rättigheter. Organisationen arbetar dock även inom andra områden, exempelvis med hållbar utveckling, miljöfrågor, ekonomisk och social utveckling, etc. Medlemsländerna kan förbinda sig till *konventioner* och *deklarationer* genom att ratificera dem, vilket innebär att de binder sig folkrättsligt till att förverkliga dem. Däremot finns inga regler om sanktioner som träder i kraft mot en medlemsstat som inte uppfyller sina åtaganden av konventioner, utan begreppet *pacta sunt servanda* (avtal skall hållas) får här gälla som rättesnöre. Diplomatiska påtryckningar från övriga medlemsländer är ett av de verktyg som dock ofta används. Dock är det tydligt att konventioner kan framstå som tandlösa. Bland konventioner kan nämnas Barnkonventionen för barns lika rättigheter, Esbokonventionen som handlar om hänsynstagande till andra länder vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivningar samt Landskapskonventionen som syftar till att förbättra skydd, förvaltning och planering av europeiska landskap.

EU (Europeiska Unionen) är ett politiskt och ekonomiskt partnerskap bestående av 27 medlemsländer som bland annat verkar för fred, välbefinnande och frihet för unionens medlemmar, men arbetar också med klimatfrågor, sysselsättning och tillväxt. Unionens viktigaste institutioner utgörs av Europaparlamentet, Europeiska unionens råd samt Europeiska kommissionen. Även EU:s medlemsländer kan förbinda sig till konventioner och deklarationer genom ratificering. EU kan anta *förordningar*, *direktiv*, *beslut*, *rekommendationer* och *yttranden*. Förordningar utgör direkta lagar rådande över den inhemska lagstiftningen. EU-direktiv förbinder medlemsländerna att uppnå direktivets mål, exempelvis genom lagstiftning. EU har även upprättat "Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010", vilken innehåller både rekommendationer och direktiv. Andra viktiga transportpolitiska dokument som EU upprättat är "Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer", samt "Paketet om grönare transporter". EU:s övergripande transportpolitiska mål återges i dokumentet "Renewed EU Sustainable Development Strategy". I februari 2009 släppte Europeiska Kommissionen en Grönbok om de transeuropeiska näten⁷. Denna grönbok behandlar den nuvarande transportpolitiken, går igenom vilka erfarenheter som har vunnits samt hur politiken bör vidareutvecklas med hänsyn till ekonomiska och politiska utmaningar.

⁷ Europeiska Kommissionen (2009). Green paper, TEN-T: A policy review, To-wards a Better Integrated Trans-European Transport Network at the Service of the Common Transport Policy. COM(2009) 44 final.

Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010

Vitboken⁸ syftar till att förena den ekonomiska utvecklingen och samhällets höga krav i fråga om kvalitet och säkerhet i syfte att utveckla ett modernt och hållbart transportsystem fram till 2010. Vitboken antogs 2001 och omfattar ett sextiototal åtgärder inom fyra olika delar:

- Återupprätta balansen mellan transportsätten
- Avlägsna flaskhalsar
- Placera användarna i centrum av transportpolitiken
- Bemästra globaliseringens effekter på transporterna

Tanken med vitboken är att föreslagna åtgärder ska implementeras i medlemsländerna. Åtgärder har dessutom delats in i 12 olika områden:

1. Höj kvaliteten i vägtransportsektorn
2. Vitalisera järnvägssektorn
3. Förena tillväxten inom flygtrafiken med höga miljökrav
4. Främja transporter till sjöss och på inre vattenvägar
5. Främja intermodalitet
6. Förverkliga det transeuropeiska transportnätet
7. Öka trafiksäkerheten
8. Utforma en effektiv avgiftspolitik
9. Resenäremas rättigheter och skyldigheter
10. Utveckla stadstrafiken
11. Ny teknik och alternativa bränsle
12. Kontrollera effekterna av globaliseringen

Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer

Grönboken⁹ syftar till att starta en debatt om problematiken kring stads-transporter och få fram lösningar som kan tillämpas på europeisk nivå. 60 % av Europas befolkning bor i tätorter och nära 85 % av BNP produceras där. Där finns många problem, t ex trängsel och miljöpåverkan. EU bör ta ansvar i dessa frågor genom att stimulera debatt, samarbete och samordning mellan de lokala myndigheterna. Grönboken är indelad i fem teman eller utmaningar: (1) Mot städer i vilka trafiken flyter, (2) Mot grönare städer, (3) Mot smartare stadstransporter, (4) Mot tillgängliga stadstransporter och (5) Mot säkra stadstransporter.

⁸ Europeiska Gemenskapernas Kommission (2001). Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden. KOM(2001) 377 slutlig.

⁹ Europeiska Gemenskapernas Kommission (2007). Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer. KOM(2007) 551 slutlig.

Paketet om grönare transporter

Europeiska kommissionen lade 2008 fram ett paket¹⁰ med ett antal initiativ som ska ge miljövänligare transporter. Paketet om grönare transporter kan ses som en fördjupning i de trafikrelaterade problem som påtalades i Vitboken samt i dennas halvtidsöversyn. Paketet föreslår huvudsakligen tre åtgärder:

- internalisering av de externa transportkostnaderna – en övergripande strategi
- förslag till översyn av direktivet om avgifter på tunga godsfordon för användning av viss infrastruktur
- meddelande om att minska bullret från järnvägen

Renewed EU Sustainable Development Strategy¹¹

EU:s övergripande transportpolitiska mål är att se till att våra transportsystem motsvarar samhällets ekonomiska, sociala och miljömässiga behov samtidigt som deras oönskade verkningar på ekonomin, samhället och miljön minimeras. Utifrån detta övergripande mål har ett antal underliggande operativa mål och målsättningar arbetats fram:

- Bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och efterfrågan på transporter för att minska miljöpåverkan
- Uppnå hållbara nivåer för energianvändningen i transportområdet och minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn
- Minska utsläppen av föroreningar i transportområdet till nivåer som minimerar påverkan på människors hälsa och/eller miljön
- Få till stånd en balanserad övergång till miljövänliga transportsätt för att uppnå ett hållbart system för transport och rörlighet
- Minska trafikbuller både vid källan och genom begränsade åtgärder i syfte att säkerställa att den generella exponeringsnivån leder till minsta möjliga påverkan på människors hälsa
- Modernisera EU:s ramverk för kollektivtrafiken i syfte att uppmuntra till bättre effektivitet och kvalitet senast 2010
- I linje med EU:s strategi för koldioxidutsläpp från lätta fordon bör koldioxidutsläppen från nya bilar i medelvärde komma ner till 140 g/km (2008-2009) och 120 g/km (2012)
- Halvera antalet döda i trafiken jämfört med år 2000 senast år 2010

¹⁰ Europeiska Gemenskapernas Kommission (2008). Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet: Grönare transporter. KOM(2008) 433 slutlig.

¹¹ Europeiska Unionens Råd (2006). Renewed EU Sustainable Development Strategy. DOC 10917/06.

På överstatlig nivå formuleras således flera övergripande mål och intentioner i form av konventioner, direktiv, förordningar, etc. Ett problem är dock konventionernas avsaknad av påtryckningsmedel mot medlemsländer som inte uppfyller sina åtaganden efter ratificering utöver diplomatiska påtryckningar. Exempelvis hade Esbokonventionens essens angående hänsynstagande till andra länder vid upprättande av miljökonsekvensbeskrivning varit önskvärt att tydliggöra vikten av genom striktare regler. Dessutom kan uppföljningen av konventioners och direktivs implementering i medlemsländerna vara svår att utföra. Utvärdering av hur långt implementeringen har kommit och vad som återstår att göra sker genom åiterrapportering, och det är av stor betydelse att denna är så rättvisande som möjligt.

Viktigt är också att mål som utarbetas på överstatlig nivå inte åtföljs av alltför strikta ramar kring *hur* dessa mål ska uppnås, då förutsättningarna för respektive nation kan se helt olika ut. Det bör finnas en handlingsfrihet för respektive medlemsstat att utifrån sin egen samhällsstruktur (och trafiksituation) finna de lösningar som är bäst lämpade för att uppnå målen.

En viss skillnad kan skönjas mellan EU:s och det nationella svenska perspektivet avseende transportpolitik. EU har av tradition lagt stort fokus på ökad rörlighet (och hur denna kan bli hållbar), framförallt för att stärka relationerna mellan medlemsländer samt uppnå ökad tillväxt, medan den svenska transportpolitiken alltmer övergått till att fokusera på ökad tillgänglighet (vilket bl.a. är det nya övergripande transportpolitiska målet). Tillgänglighet och rörlighet kan ses som varandras motpoler¹²; tillgängligheten är förflyttningens nytta, medan rörligheten är medlet och det som genererar kostnaderna¹³.

2.4 Planering på nationell nivå

Regering och **riksdag** har överstatliga konventioner, direktiv och förordningar att beakta för Sveriges lagstiftning och nationella mål. Fysisk planering och trafikplanering påverkas av flera mål. Centrala är de transportpolitiska målen (Prop. 1997/98:56, Prop. 2008/09:93) samt de nationella miljökvalitetsmålen (Prop. 2004/05:150). Inom arkitekturpolitiken finns sex nationella mål i *Framtidsformer Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design* (Prop. 1997/98:117). Målen för folkhälsoarbetet utvecklas i *Mål för folkhälsan* (Prop. 2002/03:35). De transportpolitiska och arkitekturpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och folkhälsomålen använder alla ”hållbar utveckling” som överordnat begrepp.

¹² Ross, W. (2000) Mobility & Accessibility: the yin and yang of planning. World Transport Policy & Practice, 6 (2): 13-19.

¹³ Trivector Rapport 2008:84. Rörlig kunskapsplattform för ett hållbart transportsystem – Förslag till effektivare kunskaps- och kompetensutbyggnad.

1998 års transportpolitiska mål (Prop. 1997/98:56)

1998 fattade riksdagen ett transportpolitiskt beslut, grundat på Prop. 1997/98:56 *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, som innebar att transportpolitiken ska utgöra ett medel för att uppnå angelägna samhällsmål. Transportpolitiken ska bidra till att uppnå en socialt, ekonomiskt, ekologiskt och kulturellt hållbar utveckling. Det övergripande målet syftar till att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utöver det övergripande målet finns sex delmål:

- **Ett tillgängligt transportsystem:** Transportsystemet utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodoses.
- **En hög transportkvalitet:** Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för både näringsliv och medborgare.
- **En säker trafik:** Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen dödas eller skadas allvarligt på grund av trafikolyckor i transportsystemet. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas efter detta.
- **En god miljö:** Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. God och hälsosam hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
- **Positiv regional utveckling:** Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att utjämna skillnader i möjligheter för olika delar av landet att utvecklas, samt att motverka nackdelar av långa transportavstånd.
- **Ett jämställt transportsystem:** Transportsystemet ska utformas så att både kvinnors och mäns transportbehov tillgodoses. Kvinnor och män ska ha samma möjlighet att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar väga lika.

2009 års transportpolitiska mål (Prop. 2008/09:93)

De föreliggande transportpolitiska målen antogs i maj 2009. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Detta mål åtföljs av funktionsmålet *Tillgänglighet* och hänsynsmålet *Säkerhet, miljö och hälsa*.

- Funktionsmålet (tillgänglighet) anger att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska

vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”

- Hänsynsmålet (säkerhet, miljö och hälsa) anger att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås.

De transportpolitiska målen är den viktigaste utgångspunkten för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet. I propositionen föreslår regeringen att ”transportpolitisk måluppfyllelse bör vara vägledande i planering och bedömning av fysiska åtgärder i transportsystemet och beaktas i den övriga markanvändningen, men det måste alltid finnas utrymme för avvägning mot andra intressen och effekter, liksom mot mål inom andra politikområden”.

Miljökvalitetsmålen (Prop. 2004/05:150)

Riksdagen antog hösten 2005 sexton nationella miljökvalitetsmål och 72 delmål för Sverige. Miljökvalitetsmålen anger det tillstånd i den svenska miljön som är nödvändigt för en hållbar utveckling. Miljökvalitetsmålen är:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- Bara naturlig försurning
- Giftfri miljö
- Skyddande ozonskikt
- Säker strålmiljö
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- Myllrande våtmarker
- Levande skogar
- Ett rikt odlingslandskap
- Storslagen fjällmiljö
- God bebyggd miljö
- Ett rikt växt- och djurliv

Det övergripande målet är att vi till nästa generation ska lämna över ett samhälle, där de stora miljöproblemen är lösta. Generationsmålet innebär att alla viktiga åtgärder ska vara genomförda till år 2020. För klimatmålet ska åtgärderna vara genomförda till år 2050. Delmålen anger inriktning och tidsperspektiv för att nå målen.

Boverket är en myndighet med allmän uppsikt över det nationella plan- och byggnadsväsendet liksom med uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Därmed har Boverket i uppgift att bland annat rådgiva och förmedla kunskap och erfarenheter till länsstyrelser, kommuner och planerare i planerings- byggnads- och bostadsfrågor. Myndigheten bevakar utvecklingen av den fysiska planeringen både i Sverige och internationellt och föreslår förändringar i planlagstiftningen samt utarbetar handböcker. Boverket har ansvar för att utveckla och bevaka det nationella miljö kvalitetsmålet ”god bebyggd miljö”. **Naturvårdsverket** har som centrala myndigheten på miljöområdet ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor i arbetet med att uppnå miljömålen. Både Boverket och Naturvårdsverket lyder under **Miljödepartementet**, som samordnar regeringens miljöpolitik och ansvarar för hållbar utveckling, klimat, biologisk mångfald, kemikalier, kretslopp, natur- och skogsvård, havsmiljö och internationellt miljöarbete.

Näringsdepartementet ansvarar bland annat för transportpolitik och infrastrukturfrågor, för såväl vägar som järnvägar, sjöfart och luftfart. Myndighetsstrukturen för transportsektorn är under stor förvandling under 2009 och 2010. Under departementet lyder **Trafikverket** (tidigare Banverket och Vägverket), **Trafikanalys** (tidigare SIKa) och **Transportstyrelsen** (tidigare Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen och delar av Vägverket). Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafik tillstånd och yrkesförarkompetens. Trafikanalys granskar beslutsunderlag, utvärderar åtgärder och ansvarar för statistik. har det samlade ansvaret för att ta fram regler och se till att myndigheter, företag, organisationer och medborgare följer dem.

Dagens åtgärds- och inriktningsplanering...

Vägverket och Banverket (numera Trafikverket), Sjöfartsverket och Luftfartsverket (numera LFV) deltar i den övergripande planeringen av transportinfrastrukturen på nationell nivå genom att gemensamt upprätta långsiktiga infrastrukturplaner. Planeringsprocessen genomförs huvudsakligen i två steg: genom *inriktningsplanering* och *åtgärdsplanering*. Processen tar cirka fyra år att genomföra och ska omstartas vart fjärde år.

Inriktningsplaneringen innebär strategiska analyser av transporternas och transportsystemets utveckling utifrån olika mål. Analyserna tas fram av främst trafikverk och län men även kommittéer och statliga utredningar. Inriktningen av den långsiktiga transportinfrastrukturplaneringen för år 2010-2019 fastställdes av regeringen i Prop. 2008/09:35 *Framtidens transporter och resor – infrastruktur för hållbar tillväxt*. Propositionen baseras på underlag som regeringen gav direktiv till dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen/LFV att upprätta.

Parallellt med inriktningsplaneringen sker förberedelser för kommande *åtgärdsplanering*. I januari 2008 gav regeringen dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket samt länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län i uppdrag att

inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan inbjöds att inleda arbetet på samma sätt som länsstyrelserna. I uppdraget ingick att bland annat genomföra regionala trafikslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov, så kallade *regionala systemanalyser*, och redovisa för regeringen. Samtidigt redovisar trafikverken en nationell trafikslagsövergripande godstransportanalys och en persontransportanalys med fokus på långväga kollektivtrafik och turism. Systemanalyserna utgjorde också underlag för en sammanvägd nationell systemanalys som trafikverken tagit fram¹⁴.

Efter att regeringen i sin proposition fastställt inriktning och ramar för åtgärdsplaneringen ges direktiv¹⁵ till planupprättande myndigheter, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan att upprätta åtgärdsplaner. Åtgärdsplaneringen regleras av detta direktiv samt en av regeringen utfärdad förordning¹⁶. I direktivet för den senaste åtgärdsplaneringen efterfrågades av regeringen ett trafikslagsövergripande perspektiv. Regioner och trafikverk ska utföra åtgärdsplaneringen i dialog med användarna och i samverkan sinsemellan. Samspelet mellan central och regional politisk nivå ska säkerställa att åtgärderna är efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen, och att de är jämförda med andra åtgärder.

Åtgärderna som föreslås ska, enligt uppdraget till trafikverken och regionerna, redovisas utifrån hur de svarar mot transportpolitiska mål inklusive samhällsekonomisk effektivitet samt andra mål och inriktningar som anges i regeringens direktiv.

Resultatet av åtgärdsplaneringen för 2010-2021 redovisades i september 2009 till regeringen i form av förslag till en ny nationell infrastrukturplan¹⁷ samt nya regionala planer för transportinfrastruktur avseende 2010-2021. Enligt direktiven redovisas där förslag för den preliminära planeringsram som har angetts samt för 15 % högre respektive 15 % lägre investeringsnivåer. Länen ska i sin redovisning till regeringen lämna förslag till åtgärder som anges, samt nivåer som är 25 % högre respektive 25 % lägre än dessa.

Resultatet av åtgärdsplaneringen har för första gången blivit en gemensam nationell infrastrukturplan för de fyra trafikslagen - tidigare fanns istället en banhållnings- och en väghållningsplan. Vidare skulle enligt direktiven den senaste åtgärdsplaneringen särskilt bidra till:

- att stötta regeringens övergripande mål om att bryta utanförskapet genom fler jobb i fler och växande företag,
- att uppnå regeringens mål om utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft,

¹⁴ SOU 2009:31 Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Näringsdepartementet.

¹⁵ Regeringsbeslut 2008-12-19. Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr 2008/09:145). Näringsdepartementet: N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis).

¹⁶ Förordning 2009:236 om en nationell plan för transportinfrastruktur.

¹⁷ Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Publikation 2009:97.

- att möjligheterna att erbjuda olika alternativ av resor och transporter ska öka så att resenären och transportköparen lättare kan välja klimateffektiva och på andra sätt miljöanpassade alternativ,
- utökade arbetsmarknadsregioner med hjälp av ett förbättrat transportsystem vilket innebär att kvinnor och män får mer likartade möjligheter till jobb och att arbetsgivarna lättare hittar rätt person till rätt arbetsuppgift,
- att transportsystemet på ett robust sätt kan klara ökade påfrestningar till följd av t ex extremare väderförhållanden på grund av klimatförändringarna, ökad pendling och ökad utrikeshandel,
- att tillgänglighet inom storstadsregioner förbättras,
- att tillgodose behoven av tillgänglighet hos den äldre befolkningen och hos personer med funktionsnedsättning så att transportsystemet blir tillgängligt för alla,
- att fler kvinnor och män ska uppleva att transportsystemet svarar mot de behov de har på ett säkert och miljöanpassat sätt,
- att trafiksäkerheten på väg förbättras,
- att befintlig och ny infrastruktur anpassas för att minska negativa miljöeffekter såsom luftföroreningar, buller, barriäreffekter, landskapsfragmentering, energiåtgång och klimatpåverkande utsläpp,
- att förseningar på grund av störningar i systemen minskar,
- att godstransportstråk med väl fungerande noder för omlastning ska byggas ut och att förbindelserna till viktiga marknader i andra länder effektiviseras.

I åtgärdsplanerna (den nationella och de regionala) ingår investeringar i infrastruktur, drift och underhåll, och sektorsåtgärder. Åtgärdsplanering innebär för Trafikverkets del att planera olika typer av åtgärder i det nationella stamvägnätet. Här ingår också miljöåtgärder, drift, underhåll och bärighetsåtgärder för hela det statliga vägnätet. Även de statliga bidragen till drift av det enskilda vägnätet planeras. Den långsiktiga planeringen visar hur det kan blir möjligt att nå de transportpolitiska målen på lång sikt.

Regeringen ska utifrån förslaget till en ny nationell infrastrukturplan besluta om vilka åtgärder som ska ingå i den nationella planen och fatta beslut om ekonomiska ramar för de regionala infrastrukturplanerna. Regeringen fastställer investeringsplanerna för det nationella vägnätet och för järnvägsnätet, medan länen fastställer investeringsplanerna för övriga statliga vägar. Utifrån de anslag som riksdagen årligen beslutar om, förbättrar trafikverken infrastrukturen med de prioriteringar som planerna anger som grund.

För Vägverkets del kommer den nationella infrastrukturplanen att beskriva vilka större vägbyggnadsprojekt som man avser att påbörja eller genomföra under perioden på det nationella stamvägnätet. Vägavsnitten beskrivs med uppgifter om vägtyp, längd, kostnad, nettonuvärdeskvot (NNK), tidpunkt för åtgärd, huvudsakligt syfte med åtgärden samt eventuella kommentarer. Regeringen har då angivit en preliminär ekonomisk ram och andra förutsättningar för planen.

Vägverket har ett så kallat samlat sektorsansvar för hela vägtransportsystemet och verkar för att de transportpolitiska målen uppnås. Sektorsansvaret innebär

att Vägverket ska samverka och samordna insatser med berörda aktörer för att driva på utvecklingen av vägtransportsystemet och påverka övriga aktörer så att en positiv utveckling mot de transportpolitiska målen uppnås. För att konkretisera huvudstrategin i den nationella planen är planeringen uppdelad i tre delar.

- Inriktning: Det första steget är inriktningen där en redogörelse görs för de mål som näringsdepartementet har ställt i regleringsbrevet för Vägverket. Efter detta steg ska det tydligt framgå vilka insatser som senare kommer att föreslås genomföras.
- Insatser: I insatsskedet tas en beskrivning fram över de åtgärder Vägverket planerar att genomföra och en verksamhetsvolym beräknas.
- Konsekvensbeskrivning: Det tredje steget innefattar framtagande av en konsekvensbeskrivning med hjälp av de effektsamband som finns i Effektsamband 2007.

... på väg mot en ny planeringsansats

Den 26 juni 2008 tillsatte regeringen Trafikverksutredningen. Uppdraget i utredningen var att se över verksamheter och myndigheter inom transportområdet, huvudsakligen ansvarsområdena inom dåvarande Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägar (ASJ) och Rederinämden. I april 2009 överlämnade utredningen sitt huvudbetänkande *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31).

Dagens planeringsprocess beskrivs som otymplig i Trafikverksutredningens huvudbetänkande (SOU 2009:31). En planeringsprocess som startas i princip vart fjärde år är diskontinuerlig, utdragen i tid, svåröverskådlig och mycket kostsam. Utredningen ifrågasätter huruvida de resurser som läggs ner i planeringsprocessen står i rimlig proportion till den nytta som erhålles av planeringsprocessens utformning av idag.

Det är en rad olika mål, inriktningar och intentioner som de resulterande åtgärdsplanerna ska svara upp mot. Dessutom formulerar trafikverken ofta egna så kallade projektmål för specifika objekt, som inte behöver vara direkt härledbara ur de transportpolitiska målen.

De snäva tidsmarginalerna mellan direktivens utfärdande och inlämning av åtgärdsplanerna innebär att åtgärdsplaneringen i praktiken påbörjas innan direktiven kommer. Det medför problem när det gäller att ta hänsyn till alla mål och intentioner enligt regeringens direktiv.

Kvalitetssäkringen av åtgärdsplaneringen innebär att gemensamma modeller och metoder ska användas på samma sätt av de olika inblandade aktörerna, att bedömningar i planeringsprocessen bygger på samma underlagsmaterial och att effektbefskrivingar harmoniseras. Trafikanalys (tidigare SIKA) har ansvaret för samordningen av kvalitetssäkringsprocessen gentemot Trafikverket och länen. Regeringen avser också att genomföra en oberoende granskning av objektskalkylerna samt hur väl underlagen beskriver uppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

Underlag som ska redovisas enligt direktiven är samhällsekonomiska bedömningar, miljöbedömningar, samlade effektbedömningar relaterade till de transportpolitiska målen, samt beskrivning av hur framtagandet av planerna har kvalitetssäkrats. Åtgärderna bör vidare vara analyserade med fyrstegsprincipen¹⁸.

I framtagandet av olika underlag har tyngdpunkten i arbetet legat på att ta fram samhällsekonomiska kalkyler och samlade effektbedömningar. Arbetet med miljöbedömning har bedrivits parallellt med detta. Ett övergripande syfte med miljöbedömning är att integrera miljöaspekter i planeringen så en hållbar utveckling främjas och miljön skyddas. Enligt Miljöbalken ska miljöbedömning genomföras i ordinarie planprocedur, så att planeringen beaktar miljöförhållanden. Utrymmet för att utifrån slutsatser i miljöbedömning eller annat underlag som färdigställdes under åtgärdsplaneringsprocessens gång byta ut åtgärder och ta in nya för urval och prioritering var därför i praktiken marginellt - kalkylberäkningarna genomfördes under nästan hela 2008 och parallellt pågick arbete med att för de utpekade åtgärderna ta fram samlade effektbedömningar. När denna omfattande och tungrodda process dragit igång i början av 2008 så medgav inte tidsplanen i realiteten mer än enstaka omtag utifrån nya förslag på åtgärdsalternativ. Det innebär att miljöbedömningens resultat i praktiken inte kunnat användas som underlag för analys av alternativa åtgärder i åtgärdsplanerna såsom miljöbalken stipulerar. I redovisningen av åtgärdsplaneringens miljöbedömningsprocess framgår att det har *”varit svårigheter med integrering av miljöbedömningsarbetet i planeringsprocessen.”*¹⁹.

En annan aspekt är att regeringen redan i direktiven pekade ut en rad investeringar som skulle ingå i åtgärdsplanerna, även sådana investeringar som inte hunnit effektbedömas. Planeringsramen blev då i praktiken till stor del intecknad redan från start. Resultatet av de nationella och de regionala systemanalyserna har då i praktiken endast kunnat vara vägledande för urvalet av ett mindre antal investeringar utöver de som från början var intecknade²⁰.

Då det tar ungefär två mandatperioder från planeringsprocessens början för att prioriterade infrastrukturobjekt ens ska hinna påbörjas, beskrivs processen som ett system i vilket *”regeringen är fånge”*. Det politiska inflytandet i planeringsprocessen föreslås därför bli mer direkt.

Bland övrig kritik som har riktats mot planeringsprocessen kan nämnas processens komplexitet, dess sätt att behandla osäkerheter, trafikmodellernas otillräcklighet när det gäller att analysera transportsektorns långsiktiga utveckling och samhällsekonomiska analysens brister. Trafikverksutredningen beskriver även processen som organiserad utifrån enskilda trafikslag.

En ny ansats för den långsiktiga planeringen har därför föreslagits av Trafikverksutredningens huvudbetänkande (SOU 2009:31). Med anledning av på-

¹⁸ Regeringsbeslut 2008-12-19. Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr 2008/09:145). Näringsdepartementet: N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis).

¹⁹ Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009). Miljökonsekvensbeskrivning för Nationell transportplan 2010–2021. Publikation 2009:100.

²⁰ Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Publikation 2009:97.

gående perspektivförskjutning i planeringen, från infrastrukturbyggande perspektiv till samhällsbyggande perspektiv, föreslås en ny planeringsprocess för planeringssystemet bestående av följande sju faser:

- **Förberedelsefasen** består i att ta fram underlag som beskriver dagens transportsystems funktionalitet.
- **Organisationsfasen** börjar med att regeringen inleder en ny mandatperiod med att formulera direktiv för den dialog som ska äga rum mellan regeringen och företrädare i regionerna. Syftet är att skapa samsyn kring inriktning på insatser och åtgärder för de kommande mandatperioderna. Fasen avslutas med att regeringen formulerar direktiv för planeringsfasen.
- **Planeringsfasen** inleds med att regeringen lämnar direktiv för den långsiktiga inriktningen jämte preliminära ramar för de närmaste fyra åren. Direktiven riktar sig till planeringsansvariga på nationell och regional nivå, vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna åtgärdsförslag för de fyra närmaste åren samt strategiförslag till de kommande två fyraårsperioderna. För den första av dessa två ska redovisas vilka infrastrukturella åtgärder som ska utredas vidare. Under denna period genomför verken och regionerna sin åtgärdsplanering. Här bör det vara möjligt att införa nya möjligheter till uppföljning av hur mål och intentioner följs.
- **Beredningsfasen** inleds med att regeringskansliet inhämtar en s.k. ”second opinion” på de inkomna förslagen av en fristående utvärderingsfunktion. Därefter lämnar regeringen förslag till anslag för kommande år samt beräknade ramar för de därpå följande tre åren. En redovisning av hur medlen är tänkta att användas samt förslag på långsiktig strategi lämnas samtidigt. Fasen avslutas med att regeringen fastställer den nationella åtgärdsplanen, samtidigt som de regionala infrastrukturplanerna fastställs och regleringsbrev meddelas för kommande år.
- **Genomförandefasen** sker genom upphandling i konkurrens på marknaden. För andra åtgärder än infrastrukturella sker genomförandet dels med egen personal, dels med tillsammans med andra myndigheter och organisationer eller med stöd av konsulter.
- **Uppföljningsfasen** kan ses som både slutet och början av en planeringsprocess. Den syftar till att öka kunskapen och lärandet kring samband mellan åtgärder och effekter. Av den anledningen följs planerade och genomförda åtgärder upp, för att analysera respektive åtgärd och effekt.
- **Utvärderingsfasen** handlar om att bedöma åtgärdernas påverkan och effekter, bland annat genom samhällsekonomiska analyser för att utvärdera om och hur skattemedlen används på mest effektiva sätt. Trafikverkens agerande och grunderna för detta agerande är andra centrala utvärderingspunkter, liksom kalkyler för investeringsutgifter.

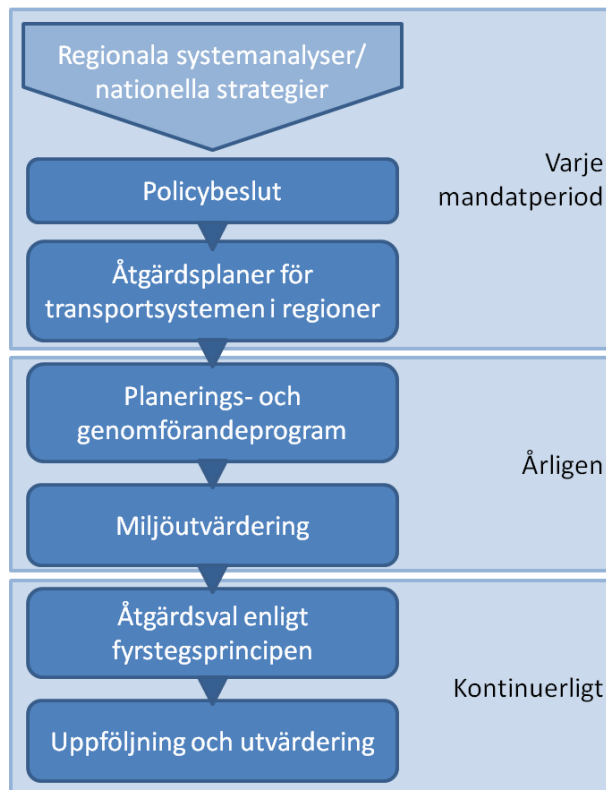
Planeringssystemets roll har gått från att behandla en optimering av trafikutbudet avseende tillgänglighet, framkomlighet, kapacitet och trafikanternas generaliserade kostnader till att även omfatta att begränsa transporternas negativa effekter. I Trafikverksutredningen riktas kritik mot planeringssystemet då detta inte är utformat för att hantera detta vidgade perspektiv. De statliga myndigheternas förändrade roll i planeringsprocessen riskerar att leda till konflikter mellan statliga verk avseende resursallokering på trafikslag och regioner, etc. Ut-

redningen tar även upp risken för kompromisser mellan trafikverken, och då avseende väsentliga ingångsdata i utredningar och som kan påverka avvägningen mellan åtgärder.

Trafikverksutredningen förespråkar större regionkommuner och en direktvald ledning, dvs. ökat regionalt inflytande, vilket också underlättar samarbete med staten. Den regionala planeringen, med RUP som förespråkad kärna i infrastrukturplaneringen, ska vara väl förankrad lokalt såväl som nationellt och bör baseras på jämförbara analyser, utgå från funktionella samband och ska kunna beakta mål på olika nivåer. Ett ökat regionalt inflytande och starkare regional infrastrukturplanering förutsätter att staten tydliggör i större utsträckning nationella intressen, prioriteringar och krav för att tydliggöra spelplanen för den regionala planeringen.

Den 15 oktober 2009 fick Vägverket och Banverket (numera Trafikverket), Sjöfartsverket och Transportstyrelsen i uppdrag av regeringen att gemensamt lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen efter samråd med av regeringen utpekade aktörer. Utgångspunkter för arbetet var regeringens direktiv samt Trafikverksutredningens förslag till nytt planeringssystem (SOU 2009:31), de remissvar som lämnades på detta förslag, samt trafikverkens egen utvärdering av åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 utgjort utgångspunkter.

I februari 2010 presenterade de dåvarande trafikverken på uppdrag av Näringsdepartementet ett gemensamt förslag till ny planeringsprocess för transportinfrastruktur. Förslaget består av flera, ömsesidigt integrerade och överlappande delprocesser som tillsammans bildar en ständigt rullande planeringsprocess på olika nivåer. En viktig utgångspunkt för förslaget är att många förutsättningar för planeringen av transportsystemet är under förändring. Näringsdepartementet utvecklar formerna för styrningen av transportpolitiken, Infrastrukturkommittén utreder formerna för den fysiska planeringen och förslag till nya förutsättningar inom kollektivtrafikområdet håller på att beredas. Figur 2-2 visar en principiell bild av byggstenarna i föreslagen planeringsprocess.



Figur 2-2. Principiell planeringsprocess för infrastrukturplanering på nationell/regional nivå.

Varje mandatperiod...

Huvudprocessen genomförs en gång per mandatperiod. I denna huvudprocess ingår två delar – ett nationellt policybeslut av regeringen som anger inriktning samt en nationellt samordnad åtgärdsplanering som utförs i varje region.

Regeringens policybeslut ska ange planeringens ändamål preciserat genom tydliga mål, och fokusområden. Policybeslutet ska vara av enklare karaktär än de så kallade inriktningsbeslut som regeringen idag fattar som grund för åtgärdsplaneringen. Policybesluten ska styra vad som kan godkännas och ska utgöra utgångspunkt för åtgärdsplanerna. Policybeslutet utgör också grund för urvalet av åtgärder för planeringsprogrammet samt för uppföljning och utvärdering.

Som underlag för regeringens policybeslut tas regionala systemanalyser och nationella strategier fram.

Regionerna (dvs. länsstyrelse, region, regionförbund eller regionalt samverkansorgan) föreslås få ansvar att varje mandatperiod upprätta och förankra en åtgärdsplan för transportsystemet i varje region/län. Åtgärdsplanerna ska utgå ifrån regeringens policybeslut.

Detta är inte de planer som sedan ska genomföras, utan är förslag på hur de kan se ut. Dessa ska avse det samlade transportsystemet i regionen.

Förslaget utarbetas av regionala planupprättare (regionala självstyrelseorgan, regionförbund eller länsstyrelser) tillsammans med Trafikverket och i samråd

med berörda kommuner och ”övriga berörda aktörer”. Åtgärdsplanen antas av regionen (det regionala självstyrelseorganet, regionförbundet alternativt länsstyrelsens styrelse beroende på styresform i den aktuella regionen). Den regionala åtgärdsplanen är ett regionalt förankrat förslag till åtgärder, som ska kunna tas in i planerings- och genomförandeprogrammet.

De regionala åtgärdsplanerna ska:

- Knyta samman statliga, regionala och kommunala insatser.
- Omfatta minst tio år.
- Hantera alla åtgärder enligt fyrstegsprincipen.
- Förankras regionalt och lokalt samt med Trafikverket och i den nationella transportpolitiken.
- Utgöra plattform för överenskommelser mellan staten och andra aktörer om medfinansiering och samverkan vid genomförande.

Det som kan sägas vara lite nytt i förslaget är att åtgärdsplanen samlat ska redovisa inte bara fysiska åtgärder utan också andra åtgärder som regionen prioriterar för att påverka transportsystemet och dess användning. Det kan exempelvis gälla kollektivtrafik, prissättning, drift- och underhåll samt utveckling av transportinfrastrukturen. Åtgärdsplanen innebär ett *”utarbetande av helhetslösningar med preciserade åtgärder i samråd mellan kommuner, regioner och Trafikverket inom ramen för åtgärdsplan med miljökonsekvensbeskrivning”*. Åtgärdsplanen blir arenan där planeringsprocessen för transportsystemet ska knytas samman med regionens och kommunernas övriga samhällsplanering.

Åtgärdernas effekter ska redovisas såväl var för sig och avseende hela systemet. En målsättning är att processen när förslaget till åtgärdsplan tas fram ska ge utrymme för en integrerad miljöbedömning och tidiga diskussioner av alternativa sätt att nå de mål som anges i regeringens policybeslut.

Åtgärdsplanerna ska redovisa:

- Beslut om statliga investeringar och förbättringsåtgärder i regional infrastruktur (länsprogram)
- Förslag till statliga investeringar och förbättringsåtgärder i nationell infrastruktur.
- Rekommendationer angående drift och underhåll, tjälsäkring, bärighet, rekonstruktion samt sektoråtgärder
- Därutöver kommunala insatser, kollektivtrafik, prissättning m.m.

Trafikverket bereder därefter ett underlag för regeringens beslut om åtgärdsplanerna som visar hur nationella behov och systemlösningar hanteras, hur miljöfrågor integrerats och vad remissen har resulterat i. Regeringen beslutar därefter om definitiv fördelning av planeringsramar. Storleken på åtgärdsplanerna kan variera mellan regionerna och mellan olika perioder framför allt på grund av att större nationella investeringar påverkar volymen.

Efter regeringens beslut om definitiva ramar antar regionerna åtgärdsplanerna efter beaktande av remissinstansernas synpunkter, och i enlighet med miljöbalkens krav, vad som framkommit av samrådet av MKB. Trafikverket tar även fram en samlad bild av åtgärdsplanerna och upprättar en nationell konsekvens-

beskrivning där en bedömning sker av hur åtgärdsplanerna kan leda mot målen i regeringens policybeslut.

Trafikverket och regionerna tar gemensamt fram beskrivning av insatser, som ska vidtas för att:

- minska miljökonsekvenserna av planen, samt uppföljningsprogram, bl.a. för att tillgodose miljöbalkens krav i 6 kap 18 § angående betydande miljöpåverkan, som ska ligga till grund för styrningen av planerings- och genomförandeprogrammet. De tar också fram underlag för en särskild
- sammanställning av den genomförda bedömningsprocessen, samrådsredogörelse och de avvägningar som skett, samt en icke-teknisk sammanfattning. Länen och Trafikverket lämnar också tillsammans information om att åtgärdsplanerna har antagits.

Årligen...

Varje år sammanställs aktuellt underlag för att styra finansieringen i genomförandet av åtgärdsplanen, och detta ska sammanfattas i ett planerings- och genomförandeprogram för de statligt finansierade åtgärderna. Planerings- och genomförandeprogram anger vad som ska genomföras i transportsystemet och utgör ett 6-årigt ekonomiskt program.

Planeringsprogrammet avser åtgärder 4-6 år framåt i tiden och anger vilka åtgärder som ska förberedas för att kunna tas in i genomförandeprogrammet.

- Slutförande av fysisk planering inom ca fyra år.
- Förhandlingar om eventuella medfinansieringsavtal.
- Arbete med fördjupade beslutsunderlag med säkerställd kvalitet.

Genomförandeprogrammet anger namngivna åtgärder och åtgärdsområden inom de närmaste tre åren. Genomförandeprogrammet styr Trafikverkets verksamhetsplanering. Genomförandeprogrammet ska bestå av väl förberedda åtgärder som ska genomföras inom 1-3 år. Genomförandeprogrammet baseras på årligt beslut om ekonomiskt planeringsutrymme för nya åtgärder, och ger mandat att förbereda effektivt genomförande genom riksdagens beställningsbemyndigande.

Kontinuerligt...

Åtgärdsval ska ske kontinuerligt enligt fyrstegsprincipen. Här är tanken enligt förslaget att frågor av karaktären ”Vem? Varför? Vad? Hur?” ska besvaras.

Trafikverken föreslår att en ny typ av process införs där en inledande kartläggning görs av aktuella förhållanden. De aktörer och intressenter som är berörda bjuds in till åtgärdsval som en gemensam dialogprocess med samlat genomförande. Följande delar bör ingå i en åtgärdsvalsprocess:

- Definiera ändamål genom att identifiera den funktion eller de funktionskrav som ska tillgodoses. Det anges här vara angeläget att aktörerna ”initialt utvecklar förståelse för den samlade problembilden och accepterar olika aktörers behov”.
- Behovsanpassat samråd genomförs med allmänhet, intresseorganisationer och berörda parter.

- Ett flertal alternativa åtgärdskoncept för att nå ändamålet genereras i enlighet med fyrstegsprincipen. Förutsättningarna att de olika alternativen ska kunna tillgodose funktionskraven bedöms. Sambandet med genomförande av andra åtgärder i samhället, t ex exploateringar, ska här identifieras. Det ska också diskuteras vem som vinner och vem som förlorar på de olika alternativen.
- En handfull alternativ som har bra förutsättningar att nå ändamålet på ett kostnadseffektivt sätt ska tas fram.
- Kostnadsberäkning av olika åtgärdskoncept sker av de aktörer som blir ansvariga för ett eventuellt genomförande. Kostnadernas osäkerhetsintervall anges. Vidare tas effektbedömningar fram som inkluderar analyser av miljörelaterade, sociala och samhällsekonomiska konsekvenser för de olika alternativen. Analyser sker av påverkan på viktiga miljökvaliteter.
- Huvudmannen för processen tar fram en samlad rekommendation inklusive en av Trafikverket kvalitetssäkrad effektbedömning.

Beredning av enskilda åtgärdsförslag inleds alltså med åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen. Alla åtgärdsförslag läggs in i en åtgärdsbank. Åtgärdsförslaget kvalificeras därefter successivt genom att passera olika ”grindar” i processen:

- Första ”grinden” anger kraven för att en åtgärd skall tas in i åtgärdsplanen för regionen.
- Nästa ”grind” ser till att kraven för att tas in i planeringsprogrammet är uppfyllda.
- Vid den sista ”grinden”, innan beslut om att ta in åtgärden i genomförandeprogrammet, granskas beslutsunderlagets kvalitet och åtgärdens genomförbarhet. I denna del föreslås att myndigheten Trafikanalys eller annan aktör som inte tidigare deltagit i arbetet ska ge en ”second opinion” om beslutsunderlagets kvalitet och åtgärdernas genomförbarhet.

Åtgärdsval ska ske enligt fyrstegsprincipen. Med detta menas att åtgärderna ska föreslås i en process genom att

- definiera den egentliga anledningen till att något behöver göras
- utveckla tänkbara lösningar
- gallra fram de mest effektiva
- föra dialog med berörda intressenter och aktörer
- bedöma de mest intressanta alternativens nyttor och effekter
- ta fram förslag till åtgärd

Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen innebär enligt förslaget till nytt planeringssystem att det för tänkbara åtgärder görs en preliminär bedömning av:

- Stöd bland berörda aktörer
- Nytt /kostnad
- Genomförbarhet
- Finansierbarhet
- Synergier mellan parter

Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen kan samordnas och integreras med förstudien eller ses som en separat process som föregår den lagstadgade fysiska planeringen.

Uppföljning och utvärdering ska enligt förslaget till nytt planeringssystem ske löpande för att underlätta systematiskt lärande. Åtgärdernas effekter i förhållande till policybeslut ska följas upp och utvärderas.

2.5 Planering på regional nivå

Länsstyrelsen är den myndighet som företräder regeringen inom respektive län och fungerar som samordningsorgan mellan den centrala statliga nivån och den regionala lokala nivån med tillsynsansvar och som överklagandeinstans. Länsstyrelsen har i planfrågor i uppdrag att bevaka statens och det allmännas intressen och därmed se till att lagar, regler och formell handläggning efterlevs samt att ta fram planeringsunderlag till kommuner och regionplaneorgan. De ska även tillse att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som de beaktar regionala förhållanden och förutsättningar. Att länsstyrelsen samtidigt har rollen som statens företrädare i regionen samt rollen som bevakande och främjande av regionens utveckling kan emellanåt göra att myndigheten hamnar i oförenliga situationer. Beroende på hur väl (eller mindre väl) kommuner uppfyller rådande *miljökvalitetsnormer (MKN)* kan regeringen även meddela kommunen eller annan myndighet att upprätta ett *åtgärdsprogram* angående en viss miljökvalitetsnorm. Myndigheter och kommuner ska förvissa sig om att meddelade miljökvalitetsnormer uppfylls när de bland annat prövar en verksamhets tillåtlighet och när de utövar tillsyn.

Länsstyrelsen kan även ha det regionala utvecklingsansvaret, i de fall kommunalt samverkansorgan eller **regionalt självstyrelseorgan** inte finns. Länen ska ta fram en långsiktig strategi för hållbar utveckling i regionen, s.k. *regional utvecklingsplan (RUP)*. Den ska ha sin utgångspunkt i EG:s strukturfondsförordningar samt riktlinjerna i den nationella svenska utvecklingsstrategin. Den regionala utvecklingsplanen (RUP) utgör på så vis ett övergripande strategiskt planeringsdokument. RUP är dock inte juridiskt bindande.

Den *regionala infrastrukturplanen (länsplanen)* kan ses som en fortsättning på RUP:en och behandlar det regionala vägnätet och avsedd utveckling av detta. Särskilda direktiv från Näringsdepartementet inverkar på denna planering. Planerna avser att redogöra för prioritering av åtgärder och statsbidrag på regional nivå samt investeringar och statsbidrag för trafiksäkerhetsåtgärder för vägar som inte är statliga stamvägar, gång- och cykelvägar samt kollektivtrafikanläggningar. **Trafikverket** (tidigare Vägverket och Banverket) har ansvaret för genomförandet av planen inom ramen för fastslagna medel.

Det regionala inflytandet i infrastrukturplaneringen är relativt begränsat idag. Den statliga planeringen för inriktning och investeringar sker idag frikopplat från den kommunala fysiska planeringen. Ett större regionalt inflytande i infrastrukturplaneringen skulle kunna stärka kopplingen mellan nationell och kommunal infrastrukturplanering, liksom stärka den kommungränsöverskridande planeringen. Det senare skulle kunna innebära en effektivare planeringsprocess

på kommunal nivå, och även medföra en bättre överföring av mål och intentioner mellan de olika planeringsnivåerna. Här Länsstyrelsen dock två roller som ibland är oförenliga: statens företrädare i regionen respektive bevakare och främjare av regionens utveckling.

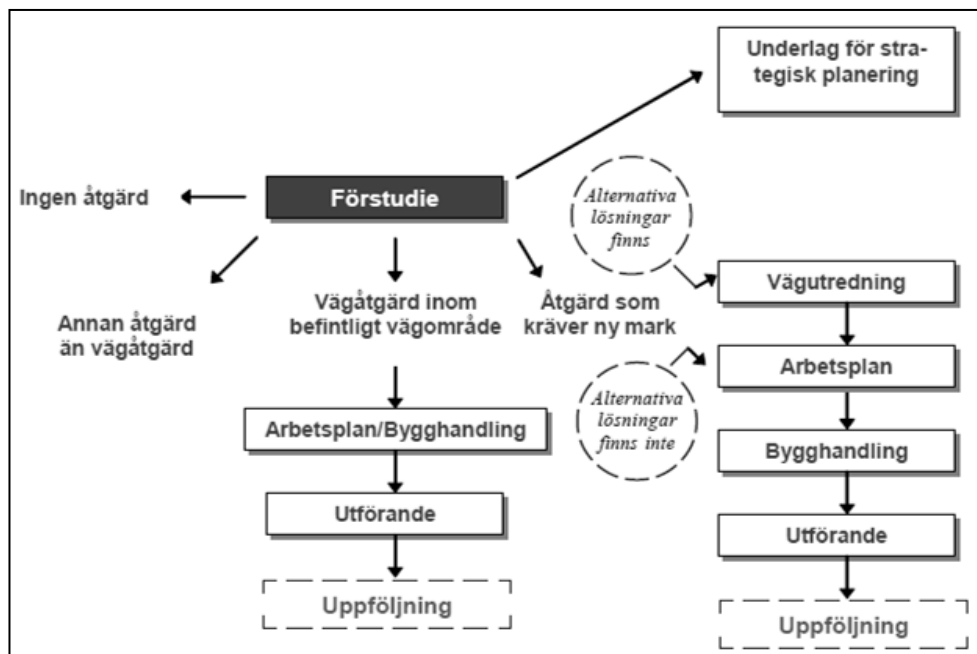
För samtliga vägprojekt som innebär byggnation av ny väg krävs en *förstudie*. En förstudie syftar till att utgöra grund för eventuell vidare planering och projektering av vägen. Förstudien ger bland annat möjlighet till att informera och förankra idéer, beskriva viktiga värden/kvaliteter i ett område, utarbeta mål för projektet och det fortsatta arbetet, föreslå lösningar och beskriva problem. Med förstudien som grund beslutar sedan länsstyrelsen om projektet väntas få betydande miljöpåverkan eller ej, dvs. om en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas eller ej. Orsaken till förstudien kan vara flera; brister och problem har identifierats i nationell, regional eller kommunal plan, näringsliv, kommuner eller medborgare kan ha identifierat problem och brister eller har önskemål om förändringar, och resultat från tidigare förstudie kan även resultera i en ny förstudie. Finns tidigare utredningar och problemstudier kring aktuell delsträcka eller transportsystem skall dessa anges och eventuellt beaktas i förstudien. Samma sak gäller tidigare beslut om val av lösning som inte införts samt angränsande planering.

Efter förstudien finns alternativa utfall beroende på förstudiens resultat. Resulterar förstudien i en vägåtgärd som kräver ny mark, och där flera alternativa lösningar/väggörkorridorer finns, görs först en *vägutredning*. I en vägutredning utreds och redovisas förutsättningar för de olika lösningarna utifrån deras konsekvenser och måluppfyllelse. Vägutredningen resulterar i underlag för val av väggörkorridor och vanligtvis även för val av trafikteknisk standard. I vissa fall, exempelvis då man endast behöver underlag för val av trafikteknisk standard och typlösningar, krävs endast en *teknisk utredning*, vilken vanligtvis resulterar i en kortfattad problembeskrivning, förutsättningar, alternativa lösningar och konsekvenser av dessa samt hur de alternativa lösningarna förväntas bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. Finns inga alternativa lösningar/väggörkorridorer utförs ingen vägutredning utan *arbetsplanen* påbörjas direkt. En arbetsplan krävs för samtliga vägprojekt och i den ska den mark som behöver tas i anspråk för väganordningar och för projektets genomförbarhet redovisas. En miljökonsekvensbeskrivning, vilken länsstyrelsen måste godkänna, ska även tillfogas arbetsplanen samt övriga uppgifter som behövs för att genomföra projektet. Arbetsplanen leder sedan fram till *bygghandlingen* varpå utförandet av vägen kan påbörjas. Om däremot vägåtgärden inte skulle kräva ny mark, d.v.s. åtgärden utförs inom redan befintligt vägområde, upprättas arbetsplan och bygghandling direkt utan någon förstudie. Vägåtgärden avser i detta fall inte byggande av ny väg.

Det är viktigt att beakta att det finns skeden som föregår förstudie och resten av den formella planprocessen. Förstudieskedet föregås i regel av utredningsarbete i det skede som inom Trafikverket benämns ”tidiga skeden”. Denna del av planerings- och utredningsarbetet styrs inte av väglagen eller miljöbalken. Den kan variera i omfattning dels beroende på vilken typ av åtgärd som diskuteras och dels beroende på hur mycket underlagsmaterial som finns tillgängligt. Hur denna del av planeringen utformas beror även i stor utsträckning på vilken aktör det är som initierat projektet. Resultaten av dessa studier/utredningar bildar beslutsunderlag och underlagsmaterial till förstudien.

Det är oftast i detta tidiga skede som den första idén eller uppslaget kommer som leder till att en viss åtgärd blir aktuell eller ett behov identifieras. Bristanalys är ett exempel på skede som kan föregå förstudie. En bristanalys föregås av ett uttalat behov/önskemål t ex från allmänheten, företag, organisationer, myndigheter. Detta kan exempelvis vara önskemål om sänkt hastighetsbegränsning, trafiksäkerhetshöjande åtgärder eller behov av en ny väg. Syftet med bristanalysen är att beskriva problemet och analysera bristen, om det är en brist till att börja med och om i så fall bristen har en sådan dignitet att Trafikverket bör överväga en åtgärd. Analysen omfattar att gå igenom och beskriva tänkbara åtgärder enligt fyrstegsprincipen för att lösa bristen. Bristanalys används för att beskriva problem och analysera brister – om det är en brist till att börja med och om i så fall bristen behöver åtgärdas och hur.

Eftersom bristanalysen resulterar i ett förslag till fortsatt hantering av ärendet så kan den således vara styrande för vilka åtgärdsalternativ som upplevs som intressanta att göra en förstudie för.



Figur 2-3. Förstudiens olika utfall (Källa: Handbok Förstudie, Vägverket Publikation 2002:46).

2.6 Planering på kommunal nivå

Kommunerna har ansvaret för att upprätta och tillhandahålla en aktuell översiktsplan som ska ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden (PBL, 1 kap. 3§). Därmed redogör den för de grundläggande förutsättningarna avseende framtida infrastrukturplanering. Översiktsplanen har den regionala utvecklingsplanen och den regionala infrastrukturplanen att beakta. Vid förslag till ny översiktsplan eller ändring av befintlig översiktsplan ska samråd hållas med länsstyrelsen, regionplaneorgan och berörda kommuner. (PBL, 4 kap. 3§).

Översiktsplanen är dels ett viktigt planeringsverktyg, men kanske framförallt en viktig plattform för planerare och politiker att samlas kring och diskutera kommunens framtida utveckling. Planen är däremot inte juridiskt bindande. Huruvida ÖP borde ha en juridiskt bindande legitimitet kan diskuteras. I Malmös stads aktualitetsprövning av senaste översiktsplanen²¹ gjordes en uppföljning av genomförda detaljplaner. Granskningen visar att endast 6 % av detaljplanerna stred mot gällande översiktsplan vad gäller markanvändning. Det kan tolkas som att behovet av en mer styrande översiktsplan i Malmös fall är relativt litet, men det bör noteras att ingen avstämning av detaljplanerna gjorts gentemot översiktsplanens uppställda mål. Sådana avstämningar är mycket sällsynta.

Översiktsplanarbetet inleds ofta med att en programhandling tas fram i samråd mellan politiker, tjänstemän och allmänhet där mål, strategier och inriktning diskuteras. Programarbetet regleras inte formellt av någon lagstiftning. Förslag till ny översiktsplan eller ändring av befintlig översiktsplan ska samrådas med länsstyrelsen, regionplaneorgan samt andra kommuner som berörs av förslaget, liksom med de myndigheter, sammanslutningar eller enskilda medborgare som har ett väsentligt intresse av förslaget. Länsstyrelsen ska framföra sina synpunkter på kommunens hantering av mellankommunala frågor, riksintressen, hälsa och säkerhet samt miljökvalitetsnormer i ett granskningsyttrande. Samrådet sammanställs i en samrådsredogörelse. Därefter ska översiktsplanen ställas ut. Översiktsplanen, eller ändringar av denna, antas slutligen av kommunfullmäktige. Efter antagandet ska aktuella handlingar enligt 4 kap. 13§ PBL skickas utan dröjsmål till Boverket, Länsstyrelsen, regionplaneorgan samt berörda kommuner. Gällande översiktsplan ska sedan aktualitetsprövas minst en gång per mandatperiod av kommunfullmäktige. Här ska också länsstyrelsen lämna synpunkter för de statliga intressen som kan ha betydelse för kommunens beslut och planens aktualitet.

Många kommuner fokuserar idag sin översiktliga planering på att ta fram fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen. En *fördjupning* rör ett avgränsat fysiskt område i kommunen som behandlas mer detaljerat än i en kommunövergripande plan. Ett *tillägg* skiljer sig från en fördjupning genom att den behandlar specifika frågor, till exempel vindkraft, och gäller hela kommunens yta. Fördjupningar och tillägg ger en möjlighet att uppdatera de delar av planen som är mest angelägna. Sedan den 1 januari 2008 finns det dessutom ett uttryckligt stöd i plan- och bygglagen om att arbeta med fördjupningar och tillägg.

I verkligheten finns det brister när det gäller den kommunala översiktsplaneringen. Även om plan- och bygglagen anger att varje kommun ska ha en aktuell kommuntäckande översiktsplan, finns det kommuner som saknas sådan. Boverkets planenökter från 2006²² och 2007²³ visar att mycket översiktsplanering pågår, men att få planer antas. År 2007 hade 156 av Sveriges 290 kommuner kommuntäckande översiktsplaner från 2001 eller tidigare, och av dem var 108 upprättade under 1990-1995.

²¹ Malmö Stadsbyggnadskontor (2009). Malmös översiktsplanering : Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet Öp 2032.

²² Boverket (2008). Boverkets planenök : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006.

²³ Boverket (2008). Boverkets plan- och byggenök : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007.

Vidare upprättar kommuner ibland *trafikstrategi* eller *trafikplaner*, vilka ofta ger en beskrivning av hur det samlade trafiksystemet i kommunen lämpligast bör utformas och utvecklas för kommunens bästa. Strategin kan beskriva trafiksystemet och dess för- och nackdelar, vilken tillgänglighet som staden har behov av och hur detta kan tillgodoses, samt vilka effekter tillgängligheten har på stadens utveckling. Målen med de olika trafikslagen beskrivs liksom förslag till åtgärder inom olika områden. Trafikstrategin eller motsvarande kan ligga till grund för mera detaljerade *planer eller åtgärdsprogram*, t ex för enskilt trafikslag, en viss verksamhet eller för ett visst geografiskt områdes samtliga trafikslag. Trafikplanen är liksom trafikstrategin frivillig.

Beroende på planområdets omfattning upprättas *detaljplan* eller *områdesbestämmelser*. Detaljplan upprättas för ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad som får betydande inverkan på sin omgivning eller inom område med stor efterfrågan på mark, samt då bebyggelse ska förändras eller bevaras och regleringen behöver ske i ett sammanhang (PBL, kap. 5 1§). I detaljplanen skall redovisas allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker. I detaljplanen kan även redovisas bebyggelses och anläggningars höjd, läge och exploateringsgrad. Kommunen är skyldig att samråda med länsstyrelse, lantmäterimyndighet och andra berörda kommuner när förslag till detaljplan upprättas. Även fastighetsägare, rättighetsinnehavare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende som berörs av planförslaget skall erbjudas tillfälle för samråd. Det slutgiltiga planförslaget skall ställas ut under minst tre veckor, då samtliga handlingar som ingår i detaljplanen skall finnas tillgängliga. Efter utställningstiden ska kommunen sammanställa inkomna synpunkter och redovisa hur dessa beaktas eller ej beaktas. Leder dessa synpunkter till stora förändringar i utställt planförslag skall ett nytt planförslag ställas ut. Färdig detaljplan antas av kommunfullmäktige, kommunal nämnd ansvarig för plan- och byggnadsväsende eller kommunstyrelse. Områdesplan upprättas för övriga områden för att säkerställa efterlevnaden av översiktsplanen eller att riksintressen tillgodoses (PBL, kap. 5 16§). Både detaljplanen och områdesbestämmelser är juridiskt bindande. En ansökan om *bygglov* skall bifallas om den inte strider mot gällande detaljplan eller fastighetsplan, eller om avvikelserna är av mindre art och är förenliga med syftet med planen. Detsamma gäller för områdesbestämmelser. (PBL kap. 5 11-12§) Väntas detaljplanen få betydande miljöpåverkan enligt kommunens bedömning ska även en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, enligt miljöbalkens bestämmelser. Om betydande miljöpåverkan antas följa en åtgärd eller verksamhet krävs ett utökat samråd.

3. Var tappar vi stafettpinnen och varför?

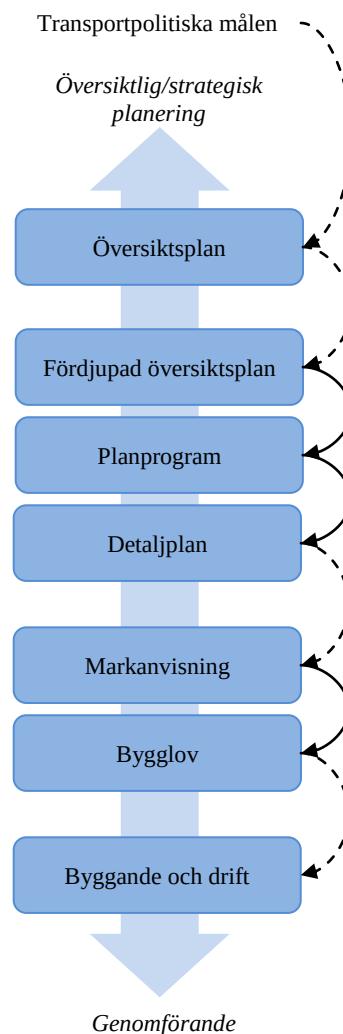
3.1 Kommunal planering

Den kommunala planeringsprocessen är en kedja av plandokument: från översiktsplan (ÖP) till fördjupning av översiktsplanen (FÖP), planprogram (PP) och detaljplan (DP) för ett område. Utöver plandokument finns i regel även olika inriktningsdokument med kommunala riktlinjer och policys. Denna planeringsprocess svarar generellt kommunernas stadsbyggnadskontor för. Stafetten fortsätter sedan i byggprocessen där kommunernas fastighetskontor i regel tar över ansvaret (organisationen varierar från kommun till kommun). Byggherren söker markanvisning (om kommunen äger marken) och bygglov, vilket bifalles om den inte strider mot gällande detaljplan (eller områdesbestämmelser). Stafetten slutar i den byggda miljön. Att få med övergripande mål och intentioner – stafettpinnen – genom hela planerings- och byggprocessen är en verklig utmaning. Intervjuerna med kommuntjänstemän på Stadsbyggnadskontoren i Malmö och Göteborg pekar på att stafettpinnen lätt tappas längs vägen.

Följande övergångar i stafetten är särskilt kritiska och stafettpinnen riskerar att tappas:

- **Före ÖP:** Översiktsplanen behandlar inte de transportpolitiska målen överhuvudtaget (*anm. ej aktuellt för Malmö och Göteborg*).
- **Mellan ÖP och FÖP/PP/DP:** Översiktsplanen är inte tillräckligt förankrad i verksamheten och blir bara en hyllvärmare.
- **Mellan DP och markanvisning/bygglov:** Fastighetskontoret (Exploateringsenheten) ger markanvisningar/bygglov för sådant som inte följer översiktsplanen och/eller detaljplanen.
- **Mellan DP/bygglov och genomförandet (byggande/drift):** Den byggda miljön blev inte alls som planhandläggarna tänkt sig i detaljplanen.

Kommunerna i Sverige uppvisar olika ambitionsnivå när det gäller hanteringen av de transportpolitiska målen i planeringsprocessen. För genom-



gången av översiktsplaner i detta projekt togs det fram en kriterielista för att bedöma kvaliteten hos en översiktsplan. Denna lista kan formuleras enligt följande:

- Finns det mål med direkt eller indirekt koppling till de transportpolitiska målen?
- Finns det mätbara och/eller kvantifierade mål?
- Finns det åtgärder och strategier kopplade till målen?
- Hanteras målkonflikter och i så fall hur?
- Följs målen upp över tiden och i så fall hur?

Kvaliteten hos översiktsplanen bestämmer i stor utsträckning om stafettpinnen – de övergripande målen och intentionerna – lämnas vidare till nästa nivå i planeringsprocessen. Ju fler kriterier i listan ovan som uppfylls, desto mer sannolikt är det att stafettpinnen finns med till översiktsplanen.

Översiktsplanerna för Malmö och Göteborg skiljer sig från de sju andra studerade översiktsplaner. Både Malmö och Göteborg har kommit relativt långt när det gäller att hantera de transportpolitiska målen och då särskilt frågor som rör hållbarhet och miljö. Särskilt Göteborg med sin relativt nya översiktsplan från 2009 visar på en positiv utveckling när det gäller målformulering, hantering av målkonflikter samt ambitionen att följa upp målen över tiden och stämma av gentemot nationella och regionala mål.

Nästa steg i den kommunala planeringsprocessen är mellan översiktsplanen och fördjupande översiktsplaner, planprogram och detaljprogram. Översiktsplanens utformning och innehåll, till exempel vad gäller kriterierna ovan, kan anses vara avgörande för stafetten. Det är sannolikt så att vagt formulerade mål som inte går att applicera på en detaljplan, inte blir speciellt användbara på lägre nivåer i stafetten. Om översiktsplanen dessutom inte är tillräckligt förankrad i verksamheten, till exempel genom kommunikation och information, riskerar den att bara bli en hyllvärmare. Denna förankring av övergripande mål och intentioner är också viktig för att stafettpinnen inte ska tappas mellan detaljplaneringen och markanvisning/bygglov. I intervjuerna menar man kommunen kan ge markanvisningar/bygglov för sådant som inte följer översiktsplanen och/eller detaljplanen. Det kan också vara så att den byggda miljön inte alls blev som planhandläggarna tänkt sig i detaljplanen. Där gäller det att få med exploatörerna även om det kan vara svårt om de ändå uppfyller detaljplanens formella krav.

I fallstudierna pekas det ut *var* stafettpinnen riskerar att tappas och *varför*. I analysen av intervjuerna har följande sex aspekter på överföringen av mål genom planeringsprocessen utkristalliserats:

- Målsättningen
- Kommunikationen och informationen
- Kontinuiteten
- Transparensen
- Legitimiteten
- Organisation

Målsättningen

Otydlig och motstridig målsättning i planer och policydokument försvårar överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen. Det finns många mål att förhålla sig till som kommunal planerare och flera av intervjupersonerna menar att det är omöjligt att känna till alla mål. Det finns troligtvis en dålig kunskap om de transportpolitiska målen bland planerarna, vilket intervjuerna också indikerar. Intervjupersonerna menar att det är översiktsplanens uppgift att beakta de nationella målen. Nationella mål måste arbetas in i översiktsplanen och brytas ner till kommunal nivå.

Mål är vidare och vagare ju högre upp i stafetten de finns. På övergripande/strategisk nivå är tjänstemän och politiker generellt överens om målsättningen, menar intervjupersonerna; det är först när målen bryts ner och ska konkretiseras som målkonflikter uppstår. Översiktsplanen behöver alltså utvecklas och därmed bli mer operativ, dvs. bli ett mer användbart verktyg för ställningstaganden i det konkreta projektet. Flera av intervjupersonerna på både översiktlig/strategisk nivå och inom planhandläggning pekar på behovet av mätbara mål som kan följas upp över tiden. Uppföljning och utvärdering ger värdefull återkoppling: Går utvecklingen åt rätt håll? Arbetar vi med rätt saker? Samtliga intervjupersoner betonar vikten av uppföljning och menar att målen i översiktsplanen sällan följs upp. En intervjuperson uttrycker det såhär:

”Det görs många fina dokument med fina texter, men när det är dags för de operativa dokumenten i planarbetet börjar man ofta från scratch. Det är ett problem att översiktsplaner inte görs operativa och mätbara.”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå och planhandläggning

Att formulera tydliga, operativa och mätbara mål i översiktsplanen, som inbegriper nationella mål såsom de transportpolitiska målen, är en sak. Nästa utmaning är att även se till översiktsplanens mål och intentioner följer med vidare ner i stafetten. Översiktsplanens utformning måste medge att fördjupningar, planprogram och detaljplaner kan stämmas av mot de övergripande målen och intentionerna. En sådan avvägning bör vara konsekvent och transparent. Se även *Transparens*.

Det är även ett problem att kommunala riktlinjer och policys ofta är otillgängliga. Det är svårt att få en överblick över vilka policydokument som finns och deras status i förhållande till varandra, både för allmänheten och kommuntjänstemännen själva. I Göteborg samlade man ihop alla kommunala riktlinjer och policys i samband med översiktsplanearbetet. Det resulterade i en förteckning över policydokument i översiktsplanen. En granskning av översiktsplanen visar dock att denna lista inte hanterar motstridigheter mellan dokumenten. Göteborg har även en intern verksamhetshandbok på intranätet där man försöker samla riktlinjer och policys. En intervjuperson berättar om insamlingen av planerna i samband med översiktsplanearbetet:

”De [policyprogrammen] har inte alltid varit så lätta att hitta. Ofta finns de bara i någon papperskopia på någons rum. Så det har varit ett arbete att leta fram alla och samla. Vilka är de och är de aktuella?”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Kommunala bestämmelser, som olika normer och tumregler, kan motverka arbetet med hållbar stadsveckling. En intervjuperson lyfter fram parkeringsnormer med maxnivå som exempel. Även nationella normer kan främja kortsiktiga effekter framför långsiktiga, till exempel att förtätningen av staden kan leda till att miljö kvalitetsnormen för kväveoxid överskrids lokalt även om det totala trafikarbetet begränsas. Samma intervjuperson berättar att:

”Bo01-området var ju ett fullskaleförsök där vi satte upp mål om ett hållbart stadsbyggande. I slutet av 90-talet handlade det mest om ekobyar, vilket vi flyttade in i staden. Då blev det omedelbart en krock med olika bestämmelser, vilket innebar ett oerhört arbete... många fick tulla på sina tumregler... och hur långt kunde vi gå innan vi får Länsstyrelsen på oss?”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Kommunikationen och informationen

Det är viktigt att alla som är involverade i planeringsprocessen har gemensam problemsyn och målbild. Genom att engagera alla berörda parter i det förberedande arbetet kan man tidigt nå förankring. Samtidigt gynnas även processen av en generellt förbättrad kunskapsnivå hos såväl tjänstemän som politiker. Två av intervjupersonerna uttrycker det såhär:

”Även om vi gör en nog så fin översiktsplan, så handlar det om att kommunicera den”.

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

”De goda tankar som finns på översiktlig nivå, förverkligas inte alltid på detaljnivå. Det är bådas fel. På översiktlig nivå kan man ha svårt för att formulera sig och att förstå planhandläggarnas verklighet. Och planhandläggarna kan ha svårt att ta sig an översiktsplanens inriktning. Det är två olika typer av planerarperspektiv där inte alltid dialogen funkar. Men det är vi medvetna om och försöker överbrygga”.

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Både Malmö och Göteborg arbetar redan aktivt med att kommunicera externt och internt. Intervjuerna indikerar att det ändå finns en stor utvecklingspotential, särskild vad gäller intern kommunikation och utbildning. För att främja överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen är det lätt att föreslå mallar, checklistor, lathundar och dylikt att användas i detaljplanearbetet. Intervjupersonerna pekar dock på att sådana lösningar kan uppfattas som pekfingerar och förespråkar istället ett främjande av kunskapsprocessen genom förbättrad intern kommunikation och utbildning. En intervjuperson uttrycker det såhär:

”Man skulle kunna tänka sig någon form av checklista. Men det får inte vara för mycket, då blir de bara liggandes. Det bästa är att internalisera kunskapen bland alla inblandade handläggare. Och samarbete mellan olika nivåer, ett utbyte.”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Flera goda exempel på arbeten för att främja kunskapsprocessen beskrivs av intervjupersonerna. Lunds kommun har anordnat en seminarieserie och studieresa för tjänstemän och politiker på Stadsbyggnadskontoret och Tekniska Förvaltningen som resulterade i handboken ”Handbok i bilsnål samhällsplanering”. Där spelade själva handboken en mindre roll; den stora behållningen var kunskapsprocessen som åstadkoms genom seminarierna och studieresan. Samtidigt pekar intervjupersonerna ut risken med alltför många möten och sammankomster. Lösningen kan vara samverkan kring verkliga planärenden, workshoppar för att ta fram nästa översiktsplan, osv.

Kontinuiteten

Planeringsprocessen är en lång och tung process med många aktörer och intressenter inblandande. Eftersläpning förekommer där projekt påbörjas i fel ordning, till exempel att detaljplan påbörjas innan den fördjupande översiktsplanen för området är klar eller att en ny översiktsplan kan hinna antas under tiden. Det finns ett behov av att arbeta mer kontinuerligt mer översiktliga/strategiska frågor, vilket exempelvis görs i Malmö där deras senaste dialog-PM ”Hur kan Malmö växa – hållbart?” kommer att ligga till grund för nästa översiktsplan.

Komplexiteten i planeringen gör att det tar tid att verkligen arbeta igenom alla relevanta frågor. Flera intervjupersoner betonar även betydelsen av den demokratiska processen – samrådet – som måste få ta sin tid. I Göteborg har man till och med satt upp mål om hur många planärenden som ska hinnas med under året. Samtidigt menar flera av intervjupersonerna i både Göteborg och Malmö att det ibland tas alltför snabba beslut, till exempel för att lösa den akuta bostadsfrågan. I en alltför snabb beslutsprocess riskerar långsiktiga framtidsfrågor att läggas åt sidan, menar en av intervjupersonerna. I det här sammanhanget nämns även det politiska spelet av intervjupersonerna:

”Politikerna kan ju vurma för någonting och då blir det ju så. [- - -] Men hos planerarna är det tankesättet [hållbar stadsutveckling] väl förankrat.”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå och planhandläggning

Kontinuiteten är ofta avgörande för att idéer och tankegångar inte ska tappas bort genom stafetten och flera intervjupersoner betonar vikten av att samma personer får följa ett projekt hela vägen från FÖP, PP och DP till bygglov. Uppföljning av genomförda projekt är också viktigt för att få återkoppling. Många föreslår även arbetsrotation, dvs. att man får prova på olika roller (t ex översiktliga frågor, planfrågor, bygglov, osv.) och därmed får större insikt och förståelse. Diskontinuitet kan även orsakas av stor personalomsättning, till exempel på grund av pensionsavgångar. Det försvårar kunskaps- och erfarenhetsöverföring från ett projekt till ett annat och i längden överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen. Där kan lösningen handla om att ta fram strategier för att hantera pensionsavgångar, behålla personal och för att introducera nyanställda.

Transparensen

I planeringsprocessen görs ständigt avvägningar. Översiktsplanens mål och intentioner tolkas av planhandläggare och omsätts i praktiken. Politikerna tol-

kar tjänstemännens beslutsunderlag och fattar beslut. Detaljplanen tolkas av bygglovhandläggare, osv. Dokumentgranskningen visar att formuleringarna *"Detaljplanen är förenlig med kommunens översiktsplan"* och *"Planen följer intentionerna uppsatta i ÖP"* återfinns i flera detaljplaner. Det framgår dock inte vilka avvägningar som gjorts för att komma fram till formuleringen. Intervjuerna indikerar att planhandläggare i Göteborg stämmer av detaljplaner mot översiktsplanens tillhörande kartor där områdesvisa inriktningar framgår, aldrig mot översiktsplanens strategiska mål. Sedan kan det visserligen vara så att målen till viss del fångas av de områdesvisa inriktningarna, men det uttrycks ändå ett behov av att på något vis stämma av detaljplaner mot de övergripande målen och intentionerna. Det är helt enkelt en utmaning att göra planeringsprocessen mer transparent. Frågan är om, och i så fall hur, man kan formalisera och dokumentera avvägningar i planeringsprocessen. En intervjuperson uttrycker det som att:

"Avvägningen ligger ju i dialogen och i den dokumentation som finns; remisser och samrådsredogörelser. Så viss dokumentation görs ju. Man sätter inte målen mot varandra. Det är en mer kontinuerlig diskussion, en inte så transparant kompromiss. Inte alls så tydlig som den här stafetten... men jag skulle önska att planeringsprocessen blev lite mer transparent och tydlig. Lite mer formaliserad där med tydligare ser vilka avvägningar som görs. Sen är ju frågan hur den kan göras. Jag har svårt att se hur man kan gå så långt att man kan tillämpa ett matematiskt system där man kan skruva upp här och ner där... planeringsprocessen är för komplex för det."

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Legitimiteten

Det finns en generell önskan om att öka översiktsplanens legitimitet. Översiktsplaner är inte juridisk bindande, men det är inte heller legitimiteten i lagens mening som intervjupersonerna syftar på. Däremot uttrycks en generell önskan att översiktsplanen stramas upp (se även *Målsättningen*) och får större genomslag i planarbetet (se även *Kommunikationen och informationen*). En intervjuperson uttrycker det såhär:

"Översiktsplanen ska ju inte helt vara skriven i sten; en vägledning snarare. Man borde ju alltid ställa sig frågan; vilka mål ska den här planen uppfylla och hur väl uppfyller man det?"

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå och planhandläggning

Detaljplanen är visserligen juridiskt bindande, men den anger vad man *får* göra och inte vad man ska. Det innebär att goda intentioner lätt kan försvinna i genomförandefasen, vilket flera av intervjupersoner inom planhandläggningen redogör exempel för. De uttrycker ett behov av att komplettera detaljplanen med kvalitetsprogram, exploateringsavtal och en bra dialog med bygglovshandläggare och entreprenörer.

Organisationen

Överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen försvåras genom att organisationen i sig delar upp processen mellan olika förvaltningar och

nämnder. I Göteborg finns en indelning av de kommunala verksamheterna i Stadsbyggnadskontoret och Byggnadsnämnden, Trafikkontoret och Trafiknämnden, Fastighetskontoret och Fastighetsnämnden, Miljöförvaltningen och Miljönämnden, osv. Organisationen ser liknande ut i Malmö med skillnaden att Trafikkontoret kallas för Gatukontor. Uppdelningen mellan olika förvaltningar och nämnder kan bromsa planeringsprocessen, till exempel genom att man inte har en gemensam problemsyn och målbild och att det fattas motstridiga politiska beslut. Mot den bakgrunden har man i Göteborg diskuterat en sammanslagning av de tekniska förvaltningarna till en Samhällsbyggnadsavdelning. Större projekt drivs ofta genom formaliserat samarbete över förvaltningsgränserna, till exempel utvecklingen av den nya, hållbara stadsdelen Lund NE/Brunnshög i nordöstra Lund sker i ett förvaltningsövergripande samarbete²⁴.

Stadsbyggnadskontoret ansvarar för planarbetet (översiktsplaner, detaljplaner, osv.) och bygglov. Indelningen av Stadsbyggnadskontorets verksamhet i avdelningar eller enheter är också avgörande för överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen, till exempel från översiktlig/strategisk planering till detaljplan och från detaljplan till markanvisning och bygglov. I Malmö har man försökt att överbrygga dessa klyftor genom att detaljplanearbetet ligger på både Planavdelningen och Stadsarkitektavdelningen:

”Vi har en Planavdelning som har hand om ÖP, FÖP och en del detaljplaner samt en Stadsarkitektavdelning som har hand om bygglov och en del detaljplaner. Så detaljplanerna ligger på två avdelningar. Det finns en tanke med det. Vi vill ju ha en övergång från ÖP, FÖP och DP. Sen vill vi också ha en övergång från DP och bygglovgivningen. Det ska skapa möjlighet för personalen att följa ett ärende/projekt. I begynnelsen hade vi det uppdelat på en planavdelning (ÖP, FÖP och DP) och en bygglovshantering, men då fungerade det inte i övergången till bygglovgivning. Så under 80-talet ändrade vi det till en översiktlig avdelning och en avdelning för detaljplaner och bygglovshantering, men då fick vi problem med ett glapp mellan den översiktliga nivån och detaljplanearbetet. Så då tog vi ett halvt steg tillbaka till den organisation som vi har idag.”

Tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå

Organisatoriska barriärer kan överbryggas genom att det informella nätverket. Flera intervjupersoner lyfter fram betydelsen av att nätverka, vilket kan innebära att det mesta från spontana samtal i fikarummet till mer organiserade tematräffar. Spontana mötet kan försvåras genom att tjänstemän sitter på olika våningsplan, i olika byggnader, osv. Det är också viktigt att komma ihåg att i det ofta kommer in helt nya aktörer i genomförandet, till exempel entreprenörer, vilket kan leda till att man har svårt att få med sig stafettpinnen hela vägen till den byggda miljön. Den övergången gäller dock i regel detaljutformningar och inte lokalisering och andra mer övergripande frågor, även utformning av cykelparkering, planteringar, osv. har betydelse för den hållbara stadsplaneringen.

²⁴ Läs mer om Brunnshögsprojektet på: www.lund.se/Bygga--bo/Stadsbyggnadsprojekt/Brunnshog/

3.2 Regional infrastrukturplanering

Den regionala infrastrukturplaneringen utgörs inte av samma väldefinierade kedja av plandokument som den kommunala planeringsprocessen och det är i regel fler aktörer direkt inblandade i processen. Följande övergångar i stafetten för regional infrastrukturplanering är särskilt kritiska och stafettpinnen (de transportpolitiska målen) riskerar att tappas:

- när prioritering sker av åtgärder till länsplanen och den nationella planen i den regionala infrastrukturplaneringen
- när lösningssalternativ ska väljas på objektnivå

Fallstudien visar även en bristfällig – eller till och med en avsaknad av – dokumentation av hur avvägningar mellan olika transportpolitiska mål görs. Detsamma gäller för avvägningen mellan de transportpolitiska målen och andra mål som finns formulerade i både planer (regionala mål för transportinfrastruktur och regional utveckling) och effektbedömningar (Trafikverkets egna projektmål). Det handlar alltså om en avsaknad av transparens och spårbarhet av avgörande beslut. För enskilda väginvesteringar redovisas fyrstegshistoriken, inklusive vilka åtgärder som genomförts i steg 1-3. Det saknas dock en återkoppling till resonemanget kring varför genomförda åtgärder i steg 1-3 bedöms som otillräckliga för att bidra till transportpolitisk måluppfyllelse och därmed motiverar en nyinvestering i väginfrastruktur i steg 4.

Samhällsekonomiska kalkyler framhålls som ett centralt beslutsunderlag i den samlade värderingen av hur investeringsobjekten bidrar till de transportpolitiska målen. I samhällsekonomiska kalkyler är dock restider den enskilda faktor som har störst genomslag.

I prioriteringen mellan olika mål står ofta restiden (hastigheten) och trafiksäkerheten mot varandra. I Skåne läns regionala infrastrukturplan påpekas att dåvarande Vägverkets översyn av gällande hastighetssystem i många fall innebär en sänkning av den skyltade hastigheten. Därför avsätts medel i länsplanen för trafiksäkerhetsåtgärder så att hastighetsgränserna inte ska behövas sänkas. Trafiksäkerhetsåtgärder prioriteras alltså i vägnätet, men med huvudsyftet att motverka längre restider på grund av sänkta hastighetsgränser. Detta innebär även en konflikt med målet om begränsad klimatpåverkan i och med det samband som finns mellan högre hastigheter och ökade koldioxidutsläpp.

I fallstudierna pekas det ut *var* stafettpinnen riskerar att tappas och *varför*. I analysen av intervjuerna har följande sex aspekter på överföringen av mål genom planeringsprocessen utkristalliserats:

- Målsättningen
- Kommunikationen och informationen
- Kontinuiteten
- Transparensen
- Legitimiteten
- Organisationen

Ytterligare en aspekt att beakta när det gäller den regionala infrastrukturplaneringen är trafikverkens förslag till nytt planeringssystem. Vad kommer det att innebära när det gäller att ”hålla i stafettpinnen” i en vägplaneringsprocess? Kan det nya planeringssystemet underlätta att de transportpolitiska målen beaktas och hur dessa vägs mot andra mål?

Målsättningen

De transportpolitiska målen, liksom olika regionala och kommunala mål, verkar finnas med när diskussionerna är på en allmän och övergripande nivå. För konkreta objekt däremot verkar det vara svårt att beakta de transportpolitiska målen. Enligt intervjupersonerna glöms de helt enkelt bort eller så är det bara någon viss del av dem som nämns och framhävs:

”Jag är van kanske att titta på de transportpolitiska målen, liksom länsstyrelsens folk och vissa få personer på Vägverket, men det är de första 5 minuterna på möten. Sedan är man raskt nere på detaljnivå och då tappar man bort målen. Blandade intressen kommer in.”

Hur vägs de transportpolitiska målen in i valet av åtgärder och i utformningen av åtgärder? Vilken tyngd har de i konkurrens med andra mål, och hur har avvägningar gjorts mellan regionala mål, kommunala mål och de nationella transportpolitiska målen?

Detta har varit svårt att få fram, både i fallstudien av länsplanen och väg 261, och i de kompletterande intervjuerna:

”Ja, det vet jag inte, Vägverket har med dem hela tiden i processen, sen kan jag inte svara för politikerna i processen, de kan ha andra överväganden. Gamla delmålet regional utveckling är ju med hela tiden och det är ofta det som är det politiska övervägandet som är med.”

På frågan om hur avvägningar mellan regionala mål och nationella transportpolitiska mål gjordes i arbetet med den regionala infrastrukturplanen lät svaren så här:

”Det var en jättebra fråga. Vi måste visa på en samlad effektbedömning av planen. Försökt göra. Sammanfaller mycket ändå med de regionala mål och de transportpolitiska målen.”

”Länsplanen ser vi från kommunsidan för lite av. Som länsarkitekt på länsstyrelsen i annat län hade jag mycket mer insyn. Satt inne i värmen bland statliga bröder och systrar. Mycket av framtagandet av underlag sker ju av Vägverket. I arbetet med länsplanen har kommunerna kommit ut lite i kylan, vi får se förhandsversioner och yttra oss, men jag känner att jag inte har inblick.”

En uppfattning som framkommer i fallstudien är att framkomlighet för bil är den del av de transportpolitiska målen som ofta blir utslagsgivande i val och utformning av åtgärder:

”Vissa transportpolitiska mål väger i de här sammanhangen tyngre än andra. Ju ”gråare” de är desto tyngre väger de. De gamla traditionella vägrelaterade målen, framkomlighet för bil, väger tyngre.”

”Kollektivtrafiksatsningarna får ju inte försämra framkomligheten för biltrafik”.

Varför tappades stafettpinnen bort? När det gäller länsplanen för Stockholms län (och Stockholmsobjekten i den nationella planen) var Cederschiöldöverenskommelsen en utgångspunkt som åtgärdsplaneringen inriktades på att finansiera.

Det innebär att de åtgärder som diskuterats har varit givna på förhand. Urvalet av åtgärder har därmed mer handlat om diskussioner kring finansiering – vilka åtgärder kan inrymmas i planens ekonomiska ram? – än om den transportpolitiska måluppfyllelsen för olika åtgärder:

”I diskussionen om länsplanen var vi aldrig inne på detaljutformning av objekten, bara vilka objekt som skulle vara med. Var en lista på objekt, inte direkt beskrivningar av dem. Muntligt om tidplaner, procentsatser och så.”

I det enskilda vägobjektet väg 261 beskrivs målkonflikter och tidiga låsningar kring alternativ utformning som en orsak till att stafettpinnen tappas bort:

”I just det här projektet synnerligen tillstökat. Mycket politik i det hela.”

Det är en målkonflikt som beskrivs stå mellan framkomlighet för biltrafik kontra andra transportpolitiska mål:

”Detta projekt är kontroversiellt, det är kollektivtrafik och miljö som ställs mot fri biltrafik och expansion mot allt. Ekerö kommun skriver i sin översiktsplan att man ska värna världsarvet i alla lägen. Att man ska värna väldigt om riksintresset och världsarvet. Men i praktiken säger kommunen att det visst går att göra fyra körfält i Drottningholm. Trots att det innebär ingrepp i kulturmiljön..”

En viktig förklaring till att stafetten i form av de transportpolitiska målen tappas bort verkar vara just att i åtgärdsplaneringen och även i planeringsprocessen för de enskilda objekten så kommer de transportpolitiska målen in för sent i processen, i ett skede där det redan skett låsningar av alternativ:

”När förstudien drar igång i den formella vägplaneringsprocessen så är det i de flesta fall redan utstakat att den här vägen ska gå mellan de här trafikplatserna. Då blir det fel och konstigt att i det skedet titta på andra alternativ som t ex spårväg. Fyrstegsprincipen kommer inte in förrän det är dags att börja med förstudien.”

Här framförs det att avvägningar kring de transportpolitiska målen, och val av åtgärder utifrån dessa, behöver komma in betydligt tidigare i planeringsprocessen för vägar:

”Först kan man göra en idéstudie. Det skedet ligger utanför vägprocessen som det är idag. Egentligen är det redan i idéstudien som man borde hitta alternativen. Men ofta finns det för lite pengar när man drar igång

en idéstudie. Som jag menar, det är där man verkligen kan jobba med fyrstegsprincipen.”

En intervjuperson pekar på att trenden nu är stark när det gäller en ökad medfinansiering av kommuner och landsting/regioner i statliga infrastrukturprojekt, och resonerar kring detta utifrån de transportpolitiska målen:

”Nu har detta med medfinansiering tillkommit. Förstår inte riktigt hur det ska fungera med de transportpolitiska målen och fyrstegsprincipen som man ska jobba med när man bygger väg. En kommun kan finansiera ett jättestort projekt med en tiondel av medlen. Har då väldigt stora påtryckningsmöjligheter. Tycker det kolliderar lite med den demokratiska processen”.

Kommunikationen och informationen

En aspekt som framkommer i intervjuerna är att Vägverket (numera Trafikverket) verkar vara splittrade i sitt arbete med den regionala infrastrukturplaneringen och också i planeringen av enskilda investeringsobjekt. Den ena handen vet så att säga inte vad den andra gör, eller varför. Representanter för Vägverket argumenterar också olika mycket för de transportpolitiska målen på olika nivåer i planeringsprocessen. Till stor del verkar de många oklarheterna kring väg 261 i denna fallstudie bottna i detta förhållande. Detta skapar en otydlig bild av planeringsprocessen, vad den syftar till och vad den innehåller, hos övriga inblandade aktörer.

Kontinuiteten

När det gäller kontinuiteten i den regionala infrastrukturplaneringen liksom i vägplaneringsprocessen för enskilda investeringar är det precis som i den kommunala planeringen vanligt förekommande att processen sker i fel ordning, dvs. att man tidigt i planeringen låser sig vid en tänkbar lösning och därmed inte belyser andra alternativ som skulle kunna ha en bättre måluppfyllelse. Komplexiteten i vägplaneringen gör att det kan ta tid att arbeta igenom alla relevanta frågor.

Kontinuiteten i hanteringen av processen kan vara avgörande för att idéer och tankegångar inte ska tappas bort genom stafetten. Vikten av att samma personer får följa ett projekt hela vägen, dvs. från de tidiga skedena i form av idéstudie och bristanalys där det eventuella behovet av investeringen först förs upp på agendan fram till att beslut fattas om vilken lösning som ska förordas, är dock inget som kommit fram i dokumentgenomgång eller intervjuer. Tvärtom framstår det som att involverade aktörer i planeringsprocessen för ett och samma vägobjekt inte verkar ha någon överblick alls av vad som sker i samma planeringsprocess på andra nivåer.

Transparensen

När det gäller planeringsprocessen för vägar framkommer att det generellt är en komplicerad process:

”Planeringsprocessen är strulig. Den omfattar väg- och banlagen, detaljplaner, översiktsplaner, regionplanen, länsplanen för transportinfra-

struktur, eventuella prövningar som krävs enligt Miljöbalken. Sedan kommer Miljödomstolen in ibland. Det är ett virrvarr.”

”För 15 år sedan hade jag en klarare bild av planeringsprocessen. Idag är det en mängd myndigheter som har påverkan. Därför svårt att veta hur giltiga beslut som fattas egentligen är – någon kan överklaga senare t ex.”

”En av olyckorna i regionen är att länet består av så många kommuner. De ska alla ha sina egna centran osv och konkurrerar med varandra. Vore enklare med storkommuner där det fanns ett enda centrumområde osv.”

En annan aspekt som medför problem är att planeringsprocessen för den regionala infrastrukturplanen, som handlar om finansiering av enskilda objekt, inte är synkroniserad med hur långt planeringsprocesserna för de enskilda objekten har kommit. Det innebär i det aktuella fallet med väg 261 att länsplanen föregriper vilken lösning som ska få finansiering - långt innan alternativ har genererats, analyserats och prioriterats i arbetet med det aktuella vägprojektet.

Det kan, som handläggare på Trafikverket förespeglat i intervjuer och på workshopen som genomfördes, vara så att formuleringen i länsplanen inte är bindande och att det går att ändra utformningen av åtgärden när länsplanen revideras om några år. Men att ange en specifik lösning i länsplanen för en väginvestering redan innan förstudien för väginvesteringen ens har fastställts kan också innebära en stark risk för att den fortsatta utredningen av vägen av bara farten blir låst till en viss utformning. Länsstyrelsens handläggare framförde inte att lösningen för väg 261 som förordas i länsplanen och kostnaden för denna endast skulle vara preliminär.

Att ange en specifik lösning i länsplanen redan innan förstudien ens har fastställts kan innebära en stark risk för att den fortsatta utredningen av väg 261, i det här fallet, av bara farten blir låst till en viss utformning utan att andra alternativ prövas och effektbedöms förutsättningslöst. Då blir analyser av transportpolitisk måluppfyllelse verkningslösa eftersom en viss åtgärd redan har förespråkats.

Att dagens kollektivtrafikkörfält på v 261 i länsplanen föreslås tas bort vid utbyggnad till fyra körfält illustrerar en intressant målkonflikt mellan framkomlighet för biltrafik å ena sidan och framkomlighet för kollektivtrafik, och därmed främjande av transportpolitiska mål gällande miljö, jämställdhet, tillgänglighet och trafiksäkerhet, å andra sidan. Därför var det intressant att i intervjuerna försöka kartlägga vilken aktör som har förordat denna lösning i planeringsprocessen, och hur avvägningar då gjorts mellan olika transportpolitiska mål. Men det visade sig att ingen av de berörda aktörerna kunde förklara vem som föreslagit denna lösning.

Länsstyrelsen: *”Kan ej säga vem som beslutat att kollektivtrafikkörfältet ska bort. Utgår ifrån som med Förbifart Stockholm att det är SL, kommunen och Vägverket som kommit fram till detta.”*

"Vet ej varför det står så i länsplanen. .. Men enligt regeringens villkor i tillåtlighetsbeslutet om Förbifart Stockholm är det ju nu det ska resoneras fram till en lösning?"

Vägverket: *"Man måste hejda sig när det gäller förstudien, det här projektet är ej färdigutrett. Står inte bakom att det körfält som finns idag för kollektivtrafik ska tas bort. Det skulle starta en debatt som är helt onödig."*

SL: *"Nej, jag gissar att det är Vägverket."*

Kommunen: *"Vägverket. Vi olika tjänstemän och beslutsfattare inom kommunen har alltid samma uppfattning, men det kan man ju inte säga om Vägverket."*

Transparensen var alltså mycket bristfällig. Det visade sig så småningom att det var Vägverket som hade låst denna lösning i sina instruktioner till konsulterna som gjorde den samlade effektbedömningen. Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket) framförde vid workshopen att man "tror att andra processer kommer att vara styrande för val av utformning av väg 261, än vad som står i länsplanen. Styrande kan t ex vara avtal mellan kommun och Trafikverket".

Legitimiteten

Vid workshopen diskuterades hur mycket ansvar som kommuner och regioner har för statliga mål, som de transportpolitiska målen. Dessa mål är statliga men borde vara nationella eftersom kommunerna spelar en mycket viktig roll för om de transportpolitiska målen kan nås.

Organisationen

Vem tappar stafettpippen? Innan intervjuerna genomfördes var tesen att det skulle vara hos de aktörer som inte är statliga som de transportpolitiska målen är svagast förankrade, och att problematiken handlar om att väga de transportpolitiska målen mot dessa andra aktörers egna intressen och mål.

Intervjuerna visar dock, något överraskande, att de transportpolitiska målen tappas bort av de statliga tjänstemännen:

"De nämns på övergripande plan men inte när man pratar enskilda vägprojekt. Aldrig hört någon Vägverkare i dessa sammanhang nämna t ex jämställdhetsmålet och att fler kvinnor reser kollektivt. Inte i de sammanhang där man diskuterar stora vägprojekt."

"Även när de fick piska uppifrån inom Vägverket att tänka mer på kollektivtrafik så ville de lägga dessa uppgifter på SL. De verkar inte tycka att detta med kollektivtrafik är deras uppgift".

Slutsatsen är alltså att de transportpolitiska målen inte verkar vara särskilt förankrade bland de tjänstemän som förväntas föra fram dem i vägplaneringsprocessen – de statliga tjänstemännen. Eller rättare sagt – det verkar bara vara vissa delar av de transportpolitiska målen, de som rör framkomlighet med bil, som är förankrade. Representanter för dåvarande Vägverket argumenterar olika mycket för de transportpolitiska målen på olika nivåer i planeringsprocessen.

”Motorväg kontra t ex klimatmål. Över huvud taget så är fyrstegsprincipen motstridig, nästan som en inbyggd målkonflikt i och med den vägbyggarkultur som råder inom Vägverket.”

”I själva förstudiearbetet jobbar vi med dem. Men inte alltid vi får gehör för det. Var får man inte gehör? Både internt och externt. Tyvärr många gånger internt. Finns kultur inom Vägverket att kan man göra en motorväg så ska man göra en motorväg.”

”För andra tjänstemän, som t ex projektledare osv, så handlar det snarare om mål för de olika objekten, projektmål och effektmål, som de jobbar med”.

Uppfattningen verkar vara att det råder en ”vägbyggarkultur” inom Vägverket:

”För mycket stuprörstänk. En del projektledare är bra, andra mindre bra. Projektets storlek har betydelse. Det är ofta kulturskillnader mellan olika skrän, t ex miljö- och trafikmänniskor, också inom organisationer och kommuner.”

Utgångspunkten för diskussioner om måluppfyllelse för tillgänglighet i planeringsprocessen uppfattas ofta vara tillgänglighet, eller framkomlighet, men för biltrafiken i första hand. Övriga trafikslag som utnyttjar vägnätet utgör således inte normen i måldiskussionerna. Man ”räknar fordon, inte resenärer”. Om framkomlighet/tillgänglighet för vägtrafiken generellt mäts genom indikatorer baserade på antal fordon istället för på antal trafikanter (eller antal transporterade ton) så kan det vara en bidragande orsak till att det är framkomlighet för fordon som ligger i fokus i planeringen. En tanke kan vara att i det pågående arbetet med att formulera indikatorer utifrån de nya transportpolitiska målen se över hur indikatorerna för tillgänglighet är formulerade.

Kompetensen

En central slutsats är att analyser av åtgärdsalternativ i planeringen av enskilda vägobjekt behöver komma in betydligt tidigare i planeringsprocessen än idag. Redan i de tidiga skedena av vägplaneringen, dvs. innan förstudien startar, behöver olika alternativ analyseras och konsekvensbedömas t ex genom tillämpning av fyrstegsprincipen.

När det gäller behov av verktyg och stöd i processen så framförs att checklistor av något slag är, eller kan vara, ett bra stöd i arbetet med transportpolitiska mål. Den samlade effektbedömningen som Vägverket (numera Trafikverket) tagit fram för enskilda objekt som underlag för den regionala (och nationella) infrastrukturplaneringen kan sägas vara just en sådan checklista å andra sidan, där transportpolitisk måluppfyllelse ska redovisas och ’prickas av’. Ingen av intervjupersonerna utanför Vägverket refererade dock till den samlade effektbedömningen. Kanske kunde den samlade effektbedömningen användas mer och tydligare i kommunikationen med externa aktörer i en planeringsprocess när det gäller ett vägobjekt och vilka konsekvenser som olika alternativa lösningar kan få för transportpolitisk måluppfyllelse?

En slutsats av fallstudien är att det behövs en diskussion kring hur de transportpolitiska målen i sin helhet kan förankras bättre hos tjänstemännen som är involverade i vägplanering, i framförallt det nya Trafikverket. Interna workshoppar med fokus på de transportpolitiska målen kunde vara ett sätt att gå tillväga. Kanske med inslag av förhandlingssimulering – hur diskutera och hantera mål-

konflikter mellan de olika transportpolitiska målen? Detta kunde bidra till att stärka tjänstemännens förståelse för och ansvarskänsla gentemot också de övriga transportpolitiska målen, dvs. de som inte direkt bottnar i den traditionella vägbyggarkulturen som i intervjuerna har framträtt som fortsatt stark inom det dåvarande Vägverket.

3.3 Politiska intressen och prioriteringar

I både kommunal och regional planering finns politiska intressen med i planeringsprocessen. Det är allmänt känt – och även visat i fallstudierna – att sammansättning av länsplan och val av åtgärd i väg 261 har styrts av politiska överenskommelser. Man kan naturligtvis fråga sig hur representativ länsplanen för Stockholms län (och investeringsobjektet väg 261) är som exempel. Fallstudiens intervjuer indikerar dock att detta inte är en ovanlighet utan snarare representativt för infrastrukturplanering.

Komplexiteten i planeringen gör att det tar tid att verkligen arbeta igenom alla relevanta frågor. I en alltför snabb beslutsprocess riskerar långsiktiga framtidsfrågor att läggas åt sidan, menar intervjupersonerna i fallstudien för kommunal planering. Intervjupersonerna återkommer vid upprepade tillfällen till det politiska spelet i planeringsprocessen, till exempel:

”Politikerna kan ju vurma för någonting och då blir det ju så. [- - -] Men hos planerarna är det tankesättet [hållbar stadsutveckling] väl förankrat.”

Kommunal tjänsteman på översiktlig/strategisk nivå och planhandläggning

Länsplanen för Stockholms län, liksom den nationella planens investeringar för Stockholms län, har varit styrda på förhand av de åtgärder som fanns med i Cederschiöldöverenskommelsen. Även om valet av åtgärder i denna process kanske varit styrd i något större utsträckning än i vanliga fall, så får det ändå sägas vara regel att åtgärdsplanering utgår ifrån bruttolistor på och politiska önskemål om åtgärdsförslag som redan finns framtagna:

”En del objekt har ju funnits med tidigare, i tidigare planer. Andra kommer upp ur behov av åtgärder, vi har egentligen bruttolista till att börja med, som vi plockar fram underlag för.”

För väg 261 visade sig vara ett projekt med många starka aktörer inblandade som sinsemellan har olika uppfattningar och drivkrafter. Vägen anges av de intervjuade berörda aktörerna i fallstudien vara ett politiskt känsligt och prioriterat projekt med många målkonflikter, vilket följande är exempel på:

”Kommunen har i princip ställt som krav att det ska vara fyrfältig väg.”

”Den puffade ut andra objekt såklart. Det var ett smart sätt att få Ekerö kommun att acceptera Förbifart Stockholm.”

”Oh ja. Världsarvet. Handlar om trafikvolym, fyra körfält, och att göra så små ingrepp som möjligt kring Drottningholm och hela Lovön. Det är därför gruppen tillsatts för att förhindra exploatering, för att bevara

kulturmiljön så intakt som möjligt. Naturligtvis en stor diskussion mellan parterna som pågår fortfarande.”

”Kollektivtrafiksatsningarna får ju inte försämra framkomligheten för biltrafik”.

Det verkar finnas ett starkt politiskt tryck att ta med väg 261 i länsplanen eftersom väg 261 i sin tur är en förutsättning för att Vägverket (numera Trafikverket) ska kunna genomdriva Förbifart Stockholm. Detta i och med den överenskommelse som Ekerö kommun och dåvarande Vägverket träffade 2009 där kommunen kräver utbyggnad av väg 261 till fyra körfält i utbyte mot att underlätta arbetet med detaljplanering för Förbifart Stockholms dragning genom kommunen. Förbifart Stockholm är i sin tur ett projekt som både politiker i Stockholmsregionen samt även Trafikverket har framställt starka önskemål om att genomföra.

Väg 261 är således ett projekt som kan betraktas som extra ”känsligt”. Men de synpunkter som framförs på planeringsprocessen kring väg 261 när det gäller hur transportpolitiska mål beaktas, verkar i det stora hela vara representativa också för andra vägprojekt. Detta framgår eftersom intervjupersonerna ofta uttrycker sig i generella termer kring de transportpolitiska målen och hur de beaktas:

”De [de transportpolitiska målen] nämns på övergripande plan men inte när man pratar enskilda vägprojekt. Aldrig hört någon Vägverkare i dessa sammanhang nämna t ex jämställdhetsmålet och att fler kvinnor reser kollektivt. Inte i de sammanhang där man diskuterar stora vägprojekt.”

”Väldigt svårt få ut dem [de transportpolitiska målen] till de andra aktörer än Vägverket som är inblandade. Det är svårt även internt i Vägverket. Hoppas det ska bli mer aktuellt med nya Trafikverket. Blir kanske något enklare prata om andra lösningar än bara ny väg då.”

”Vägverket ofta duktiga på att ramla ner till vad just de tycker är absolut viktigast och som blir sista ordet i många diskussioner, och det är ekonomi.”

3.4 Sammanfattande diskussion

I fallstudierna har planeringsprocessen på kommunal och regional nivå studerats som en stafett där övergripande mål och intentioner (här: de transportpolitiska målen, särskilt delmålet om god miljö) är stafettpinnen. Genom att systematiskt granska kommunala och regionala planeringsdokument samt genom intervjuer med planerare som arbetat med framtagningen av dessa dokument, har frågan kring *var* stafettpinnen tappas och *varför* kunnat belysas.

Synen på samhällsplaneringen som en kontinuerlig process är gemensam för de intervjuade planerna. Vikten av dialog mellan politiker, planerare, exploatörer och allmänhet i syfte att sprida kunskap och formulera gemensam tankegrund betonas. Ökad kunskap och bättre utbildning hos planerare och beslutsfattare

efterfrågas. Kunskapsnivån påverkar möjligheterna att uppnå en hållbar planering där rådande normer och ideal behöver ifrågasättas. Utöver planerare och beslutsfattare, spelar exploatörerna en viktig roll i stafetten. Om man uppfyller planens formella krav, är det i dagens lagstiftning svårt att ställa ytterligare krav på en exploatör. Många kommuner arbetar med olika dialogprojekt för att alla inblandade aktörer ska få samma målbild.

En mer systematisk och transparent planeringsprocess där det tydligt framgår vilka avvägningar som görs efterfrågas av många planerare. Plandokument måste operationaliseras och det är tydligt att målformuleringen har stor betydelse. Mål som är vaga är svåra att överföra mellan planeringsnivåer. Målkonflikter är vanliga men hanteras sällan systematiskt. Ofta redovisas inte någon motivering till planernas och enskilda åtgärders utformning utifrån målluppfyllelse eller målkonflikter – dvs. vilka mål man har valt att prioritera i det aktuella fallet och varför. Vidare är ofta beskrivningen av effekter/konsekvenser alltför avgränsad vilket gör att viktiga konsekvenser utelämnas och därmed riskerar att leda till beslut som motverkar målen. Ett exempel är de effekter (positiva och negativa) som en ny gata eller väg kan ge i form av möjligheter till nyexploatering. Avsaknad av en systematisk uppföljning av mål på olika nivåer gör att det är svårt att veta i vilken riktning utvecklingen går och om man arbetar med rätt frågor. Kanske finns det behov av en ”målcontroller”-funktion i processen?

Ordningsföljden i planeringen gynnar inte alltid den ideala processen där man börjar på övergripande nivå för att sedan vidta mer och mer detaljerad planering. Ibland kommer detaljplaner före översiktsplaner, osv. Granskning som gjorts av Boverket visar att långt ifrån alla kommuner i Sverige har en aktuell översiktsplan (vissa har ingen översiktsplan alls).

Analysen av den regionala infrastrukturplaneringen visar att åtgärder/objekt oftast är utvalda på förhand, t ex som resultat av olika förhandlingar mellan parterna, eller önskemål från någon part såsom en kommun. Eventuella målkonflikter kan då vara mycket svåra att ta hänsyn till. En analys i ”efterhand” kan påvisa målkonflikten, men kan inte i någon större grad ändra prioriteringen. Det spelar inte så stor roll hur planeringsprocessen ser ut om man inte tillämpar den. Det är inte de processer och planeringsverktyg vi har som brister, utan att politiker och tjänstemän alltför tidigt låser sig fast i vissa lösningar oavsett processen.

För kommunal planering relaterar ofta övergripande mål till åtgärder både inom och utanför planprocessen, vilket försvårar möjligheterna att i detaljplaneringen ta hänsyn till målen. Då verkningsfulla åtgärder inte ryms i planeringsprocessen blir inte målen lika relevanta, vilket kan försvåra överlämnningen av stafettpinnen. För att målen i översiktsplanen, eller på motsvarande vis i länsplaner för regional infrastruktur, ska nås på lägre nivåer krävs i regel även åtgärder som normalt inte ingår i exempelvis detaljplaner. Åtgärder kan behövas utanför själva planområdet (t ex bättre cykelförbindelser till viktiga målpunkter) eller i driften (t ex bättre utbud i kollektivtrafiken). Det kan också handla om ekonomiska styrmedel för att påverka val av transporter. Om sådana åtgärder inte behandlas i anslutning till planarbetet kan det vara svårt att relatera övergripande mål till den aktuella planen, vilket kan göra att man helt bortser ifrån dem.

Både denna studie och tidigare erfarenheter visar dessutom att på lokal nivå går ofta mål om tillväxt, planberedskap etc. före miljömål och mål om mer hållbara resmönster. Kommunala planhandläggare tenderar att fokusera på den fysiska utformningen och i viss mån verksamhetstyp, men inte på målen med exploateringen och definitivt inte målen för trafiksystemets utformning.

Transportpolitiska mål tycks ha låg prioritet, särskilt inom regional infrastrukturplanering. Här tycks vägobjektens effektmål och projektmål vara mera styrande än de övergripande målen, trots att de borde återspegla dessa. För vägåtgärder verkar tillgänglighet för biltrafik vara det transportpolitiska mål som får störst genomslag, i jämförelse med andra transportpolitiska mål.

I de kommuner som ingått i studien, finns flera konkreta exempel på metodutvecklingsarbete i syfte att främja målöverföringen från strategisk till detaljplanenivå. Verktyg som checklistor och indikatorer har dock både förespråkare och motståndare. En del planerare vill inte känna sig alltför ”styrda” av checklistor och andra konkretiseringar, medan andra tycker att denna typ av stöd är värdefullt för att inte ’tappa stafetten’.

Det finns brister i organisationen som hindrar en bra stafett och hinder finns både inom organisationer (kommunen, Trafikverket, etc.) och mellan dem. Nätverkandet spelar ofta en avgörande roll, menar många av de intervjuade.

4. Hur får vi med stafettpinnen i planeringen?

4.1 Avstamp i befintlig kunskap och tidigare utredningar

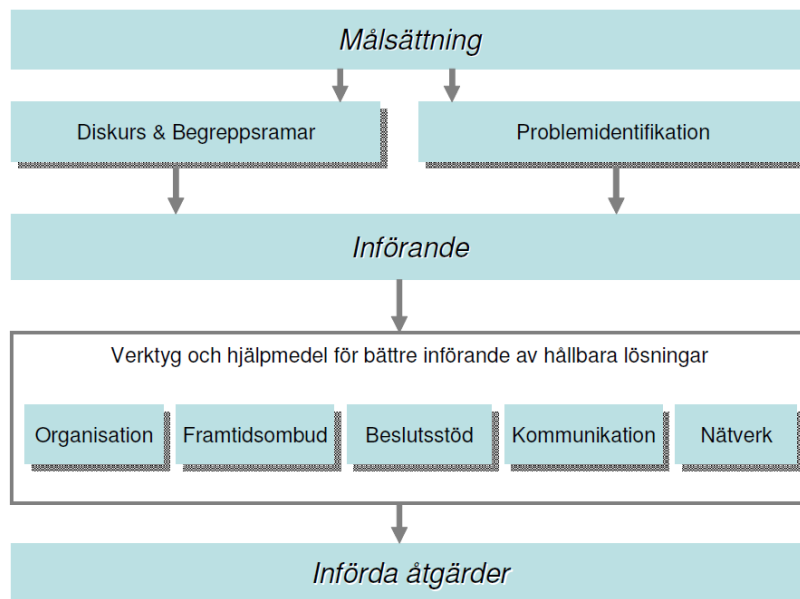
Utan implementering av sådana åtgärder som man vet leder till förbättrad hållbarhet så kan dessa vara hur bra som helst – målen kommer ändå inte att nås. Implementeringen av åtgärder och strategier för ett hållbart transportsystem har belysts i både forskningsprojekt och andra studier. Frågan om varför det händer så lite när vi ofta vet vilka åtgärder och strategier som krävs har starka kopplingar till frågan om var och varför stafettpinnen från de övergripande målen tappas. Det finns många tips och förslag på hur implementeringsprocesser kan förbättras. I detta avsnitt presenterar vi några av de som är relevanta för råd och rekommendationer för bättre hantering av mål om hållbart transportsystem genom hela och alla planeringsprocesser.

Hur man kan underlätta införandet av åtgärder för ett hållbart transportsystem har undersökts av TransportMistra²⁵ i ett treårigt tvärvetenskapligt forskningsprogram. Forskarnas syntetiserade rekommendationer sammanfattas i Figur 4-1 som beskriver processen från målformulering genom införandeprocessen till faktiskt införda åtgärder.

En viktig slutsats från TransportMistra är hur beroende implementeringen är av diskussioner för att skapa gemensamma begreppsramar, problembeskrivning och målbild – innan ens själva implementeringen har inletts. I själva genomförandestadiet kan man förbättra införande av hållbara åtgärder bland annat genom att:

- involvera transportsektorns många aktörer och beslutsnivåer i planerings- och beslutsprocesser,
- starta eller delta i nätverk med syftet att finna gemensamma lösningar för ett hållbart transportsystem,
- använda olika beslutsstöd på ett aktivt och medvetet sätt och
- se till att framtidens generationer har tydligt och aktivt ombud i processen.

²⁵ Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.



Figur 4-1. Från målsättning till införda åtgärder för ett hållbart transportsystem²⁶.

Tankar och analyser kring förbättrad kunskaps- och kompetensuppbyggnad i branschen för hållbara transportsystem beskrivs i ett Vinnova-uppdrag²⁷. Utgångspunkten är det faktum som även TransportMistra tog sin utgångspunkt i – att det redan finns tillräcklig kunskap om åtgärder för att inleda arbetet mot ett hållbart transportsystem, men att många av dessa åtgärder ändå inte införs. I rapporten föreslås ett innovationssystem som systematiskt underlättar framtagning, implementering och återföring av kunskap. Därmed skapas bättre möjligheter att åstadkomma den sorts språng som krävs för förändring i hållbar riktning. Förslaget är en rörlig kunskapsplattform med tre viktiga delar:

- **Visionen** är den gemensamma målbild som behövs för att innovationssystemet ska fungera och utvecklas. Här föreslås bland annat nya arenor för diskussion om det hållbara transportsystemets innehåll, i syfte att sprida befintlig kunskap och utveckla en gemensam och mera långsiktigt inriktning på forskningen inom området. Transportsektorns aktörer ska i högre grad stimuleras att delta i samhällsdebatten och utbytet av kunskap mellan olika sektorer ska öka.
- **Aktörerna** är de som på olika sätt bidrar till utvecklingen av ett hållbart transportsystem. Dessa ska stimuleras till att delta i kunskapsuppbyggnaden mera aktivt än idag, i första hand på frivillig väg men även genom olika incitament såsom villkor i avtal. Fler rutiner för gemensam kunskapsuppbyggnad behövs såsom publicering av kortversioner (populärversioner) av forskningsresultat, interaktion med praktiker, etc. Utbildningarna, både grund- och fortbildning, kan utvecklas så att de ger aktö-

²⁶ Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

²⁷ Wendle, B. & Ljungberg, C. (2008). Rörlig kunskapsplattform för ett hållbart transportsystem – Förslag till effektivare kunskaps- och kompetensuppbyggnad. Trivector Rapport 2008:84. Trivector Traffic AB, Lund.

rer med både kunskap och kompetens (t ex kommunikation). Här kan även behövas nya utbildningsformer, till exempel nischade ingenjörsutbildningar och yrkesutbildningar. Arbetsgivare och näringsliv görs mer delaktiga i utbildningarnas utformning och genomförande.

- **Navet** är de gemensamma funktioner som behövs för att stödja en förbättrad kunskapsuppbyggnad. Här förslås flera viktiga funktioner och tjänster som nätverk, bibliotek, guider (bibliotekarier), projektdatabas, open access (t ex en vetenskaplig tidskrift inom hållbara transporter med open access), kompetensutveckling, debattforum, nyhetsbevakning och nyhetsbrev inom hållbara transporter, webbplats/portal (t ex en utvecklad och marknadsförd Transguide), studiebesök och spridning av goda exempel, kunskapsöversikter (t ex återkommande årsrapporter från forskningsfronten) och expertråd.

SIKA har gjort en fallstudie om planering av storstadens transportsystem där de redovisade följande framgångsfaktorer i arbetet med hållbara transportsystem²⁸.

- Arbetet ska präglas av *tydliga roller och ansvarsfördelning*, vilket tycks underlättas om samma myndighet har ansvar för både markfrågor och transporter.
- Det ska finnas en *gemensam problembild*. Ju större ett problem är, desto lättare verkar det vara att hitta gemensamma lösningar och strategier.
- *Mål och strategier ska vara väl förankrade*. Man menar att det varken saknas projekt eller medel i Sverige, däremot är bristen på förankrade mål och strategier påtaglig.
- Vikten av *statlig medverkan* pekas också ut för att kunna säkerställa finansiering, tillhandahålla lagstiftning, nationella mål och strategier, kunskap, metoder och verktyg.

SIKA har sammanställt och redovisat de åtgärder som vidtagits inom ramen för de samordningsuppdrag som de har i planeringen²⁹. För att kvalitetssäkra den senaste aktuella omgången av åtgärdsplaneringen och förbättra förutsättningarna för beslutsfattande vid framtida planering av transportsystemet togs följande kvalitetskriterier fram:

- Transparens/Spårbarhet
- Information om osäkerhet
- Jämförbarhet
- Fullständighet
- Konsistens
- Korrekthet
- Tydlighet

Dessa kvalitetsindikatorer kan vara intressanta för det förslag till bättre målöverföring i kommunal och regional planering som presenteras i denna rapport. En del i målöverföringen handlar exempelvis om tydlighet i målformuleringen och om transparanta/spårbara beslut.

²⁸ SIKA Rapport 2001:2. Planering av storstädernas transportsystem.

²⁹ SIKA PM 2009:4. Infrastrukturplanering i ständig förbättring : Del 1. Samordning av kvalitetssäkringen i åtgärdsplaneringen 2010-2021.

Ett forskningsprojekt vid KTH³⁰ har genom fallstudier i fyra regioner och kommuner lyft fram framgångsfaktorer och hinder för att stärka samspelet mellan strategisk utvecklingsplanering på kommunal och regional nivå. Man har fokuserat på regionala utvecklingsprogram (RUP) och kommunala översiktsplaner (ÖP). I likhet med andra studier poängteras vikten av att *skapa samsyn och förankring* för att uppnå handlingskraft. Även *hanteringen av målkonflikter* betonas. Man hänvisar till ett metodutvecklingsarbete för RUP av NUTEK³¹ som menar att planeringsprocessen aktivt bör söka upp konflikter och därigenom forma genomtänkta handlingsalternativ. Resonemanget är sannolikt även giltigt för andra plandokument.

För kommunal översiktsplanering har Boverket tagit fram en skrift som riktar sig till kommunala politiker³². Här ges följande råd för framgångsrik översiktsplanering:

- **Ta befälet.** Hur ser spelreglerna ut för den fysiska planeringen i din kommun? Här poängteras vikten av att uttrycka den kommunala viljan i *visioner och mål*, att bygga planen på kunskap och aktuella planeringsunderlag och att våga ta ställning och göra avvägningar mellan olika intressen.
- **Välj frågor.** Vilka är de viktigaste utvecklingsfrågorna i din kommun? Kommunen förutsätts ta ledningen och ange villkoren för den fysiska planeringen. För att behålla initiativet måste kommunen *vara aktiv på planeringsarenan*. Med en långsiktig plan för utvecklingen skapas beredskap. Här gäller det att prioritera eller snarare prioritera *bort*, vilket är den svårare uppgiften.
- **Fixa rätt laguppställning.** Hur ser samspelet ut mellan kommunens förvaltningar i olika planeringsfrågor? Översiktsplanering kräver ett väl *fungerande samarbete och tvärsektoriellt arbetssätt* och dialog mellan kommunens förvaltningar och politiska nämnder. Detta kräver ett lagarbete och tydligt ledarskap. En väg att nå detta är att en politisk styrgrupp leder översiktsplanearbetet.
- **Bredda dialogen.** Hur fångar vi det lokala engagemanget? *Delaktighet och samverkan* och ett väl funderande samspel mellan politiker, tjänstemän, näringsliv och allmänhet, genom aktiv dialog med klara roller och ansvar.
- **Håll planeringen levande.** Är översiktsplanen fortfarande aktuell? Här diskuteras översiktsplaneringen som en kontinuerlig process som måste ses över regelbundet för att fungera som strategiskt vägledande beslutsunderlag. Mål och strategier stäms av. Arbete med fördjupningar och tillägg är ett sätt att hålla planeringen levande. Aktualitetsprövningen innebär att själva planen följs upp, men även *att planen utvärderas* utifrån hur den fungerar som beslutsunderlag i olika situationer.

³⁰ Engström, C. J., Fredriksson, C. & Hult, H. (2009). ÖP – RUP : från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Kungliga tekniska högskolan (KTH), Rapport 1/2010 (STOUT). Institutionen för samhällsplanering och miljö, Forskningsprogrammet för Stadsregionen och utvecklingskraft (STOUT).

³¹ NUTEK (2005). Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete. Strategigruppernas rapporter, Bilaga 2 till Slutrapport. Info nr 064-2005.

³² Boverket (2009). Framgångsfaktorer för översiktsplanering.

- **Se sambanden.** Vilken är kommunens regionala roll? Konsekvenser av planförslag upphör inte vid kommungränsen. Översiktsplanens planeringsunderlag kan med fördel belysa läget i hela eller delar av regionen. Resurser kan sparas genom en samordnad planering där kompetens utnyttjas gemensamt. *Dialog över gränserna* höjer kvaliteten i arbetet.
- **Använd planen.** Hur användbar är översiktsplanen i en diskussion om strategiskt viktiga investeringar? Översiktsplaneringen ska ge stöd för att sätta in enskilda beslut i ett större sammanhang. En förutsättning är att planen är enkelt och tydlig i sin struktur, till exempel kan en kortversion med de viktigaste ställningstagandena underlätta. Översiktsplanen måste vara *väl förankrad och känd* inom den politiska ledningen, organisationen och bland medborgarna. Planen kan kopplas till budgetarbetet så att kommunens verksamhet kan stämmas av i förhållande till planens mål.

Ovan beskrivna tidigare studier och analyser bildar tillsammans med de fallstudier som gjorts inom detta projekt basen för de rekommendationer som läggs fram. Fallstudierna innefattar genomgång av kommunala och regionala plandokument samt intervjuer med planerare involverade i arbetet med dessa dokument (redovisat i kapitel 3). Syftet med fallstudierna har varit att belysa var stafettpippen tappas i planeringen och varför.

Förslagen presenteras delvis uppdelat för planering på kommunal respektive regional nivå (i avsnitt 4.5 respektive 4.6) och är framförallt tänkta att ge stöd och råd i Trafikverkets arbete för att främja målöverföringen, även om de också kan utgöra stöd och råd för andra inom kommunal respektive regional planering som arbetar för ett hållbart transportsystem. Då förslagen för den planering som sker på kommunal respektive regional nivå till viss del sammanfaller, förekommer upprepningar i de olika avsnitten.

4.2 Koppling mellan planering i olika sektorer och mellan olika nivåer

Även om kommunal respektive regional/nationell planering idag sköts via olika processer har de vad gäller transportutfallet av planering många starka kopplingar. Förutsättningarna för planering för en hållbar transportutveckling sker på många olika nivåer och i flera olika sektorer i samhället. En bättre måluppfyllnad av det transportpolitiska målet ställer krav inte enbart på transportsektorn utan även på annan samhällsplanering som lägger grunden till vilka möjligheter vi har att tillhandahålla effektiva och hållbara transporter, till exempel genom lokalisering av verksamheter eller boende. Varken enbart kommunal eller enbart nationell planering har heller ensamt rådighet över alla de delar som påverkar dessa förutsättningar.

Samhällsplanering i stort fyller en viktig funktion, inte bara för den fysiska utformningen av städer och landsbygd utan därför att den alltså lägger grunden till, och även påverkar, hur vi väljer att förflytta oss. Samhällsplanering, trafikplanering, stadsplanering, bebyggelseplanering mm på olika nivåer och med olika inriktningar fungerar därmed som styrmedel för att uppnå de transportpolitiska målen. Tillsammans läggs grunden till en väl fungerande planering av transportsystemet. Både detaljplan och översiktsplan ger möjlighet att hantera

trafikfrågor och det förutsätts att de ingår som en faktor att ta hänsyn till i planeringen. Det kommunala planmonopolet kan emellertid uppfattas som begränsande då planeringsfrågor som rör trafik kan anses vara av regional karaktär³³. Vad en kommun gör påverkar en annan kommuns förutsättningar för trafikplanering eller påverkar till exempel miljökvaliteten genom att resor ofta sträcker sig över kommungränserna.

De regionala och nationella åtgärdsplanerna har hittills inte varit så kopplade till den kommunala fysiska planeringen³⁴. Det innebär en ”hönan och ägget”-situation där kommunernas beslut om lokalisering har styrt valet av åtgärder i transportsystemet. Kommunerna har hittills fungerat som beställare och Trafikverket (tidigare Vägverket och Banverket) som leverantör av mer vägkapacitet i statligt och regionalt vägnät, t ex i form av nya avfarter till planerade exploateringar. Trafikverket har inte i lika stor utsträckning efterfrågat alternativa lösningar för den kommunala planeringen som kan bidra positivt till transportpolitisk måluppfyllelse t ex avseende miljö (även om man initierat en del sådant arbete genom sitt sektorsuppdrag). Många nya infrastrukturprojekt drivs idag fram underifrån genom lobbyverksamhet och samarbeten mellan kommuner, näringslivsföreträdare samt regionala politiska grupperingar. Det är i dessa initiala skeden som de strategiska besluten ofta fattas långt innan åtgärder tas upp i ordinarie vägplaneringsprocesser³⁵. Därför är det viktigt att de transportpolitiska målen förs in redan i dessa sammanhang där kommunerna ställer krav och föreslår åtgärder, i de mycket tidiga skedena av såväl vägplanerings- som samhällsplaneringsprocessen.

Det är viktigt att tydliggöra hur de transportpolitiska målen ska beaktas och vara styrande för andra planeringsprocesser än den regionala och statliga transportplaneringen såsom den kommunala fysiska planeringen enligt PBL – bygglov, detaljplaner, regionplaner, översiktsplaner samt i program för och yttranden över dessa. Det har även tidigare konstaterats att det är väsentligt att de nationella transportpolitiska målen konkretiseras och preciseras i nära dialog med kommunernas planeringsarbete³⁶. Utan samordning mellan den kommunala planeringen och dess mål kommer det att vara svårt att i tillräcklig grad förbättra planeringen för ökad hållbarhet. Ett exempel på detta är att kommunernas arbete med en transportsnål lokalisering är avgörande för vilka krav som ställs på den nationella infrastrukturplaneringen.

I trafikverkens förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet sägs att åtgärdsvalsprocessen (dvs. processen där enskilda åtgärder i transportsystemet tas fram med stöd av fyrstegsprincipen) ska bli en *”startpunkt för den fysiska planeringen som kan ske enligt lagen om byggande av järnväg eller vägglagen”*³⁷. Fokus borde ligga ännu mer på att föra en dialog mellan Trafikverket och kommunerna för att föra fram behovet av en mer transportsnål planering redan innan åtgärdsvalsprocessen behövs. Planeringen av transportsystemet behöver integreras med den kommunala fysiska planeringen enligt PBL samt

³³ SIK Rapport 2007:4. Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken. Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019.

³⁴ SIK Rapport 2007:4. Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken. Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019.

³⁵ SIK Rapport 2008:2. Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 1. Analys av förutsättningar.

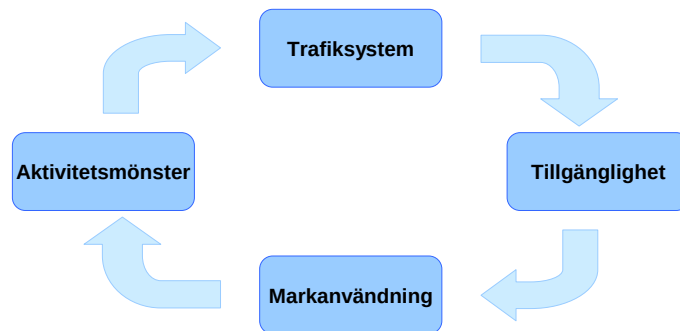
³⁶ SIK Rapport 2008:3. Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 2. Förslag till reviderade mål.

³⁷ Trafikverket (2010). Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. Slutrapport 2010-02-26.

den regionala fysiska planeringen på ett sådant sätt att utgångspunkten är de transportpolitiska målen i sin helhet (inte enbart de delar som rör framkomlighet för trafik, så som fallstudien visar är fallet idag). De transportpolitiska målen behöver vara vägledande för kommunernas lokaliseringsplanering så att en mer transportsnål och hållbar planering främjas.

4.3 Utvecklad syn på fyrstegsprincipen

Trafikplanering (eller infrastrukturplanering) är beroende av fysisk samhällsplanering och vice versa. De samspelar och påverkar varandra. Utgångspunkten i de lagar och förordningar som skapar spelreglerna för vårt fysiska samhällsbyggande är att den fysiska samhällsplaneringen ska bygga på en helhetssyn. Hur samhället och trafiksystemet planeras påverkar även medborgarnas och näringslivets möjligheter att forma sina liv och verksamheter (Figur 4-2).



Figur 4-2 Samspel mellan samhällets olika sektorer³⁸.

Fyrstegsprincipen (Figur 4-3) anges ofta i transportplaneringen som något man ska använda, så görs även i förslaget till ny planeringsprocess. I den principiella beskrivningen av den nya planeringsprocessen anges att fyrstegsprincipen kontinuerligt ska användas i processen (Figur 2-2).

Illustrationer av fyrstegsprincipen, liksom namnet i sig, indikerar att metoden används sekventiellt. Sådan användning poängteras dessutom ofta. Riktigt så enkelt är det emellertid inte för varken transportplaneringen eller annan samhällsplanering. Betraktar man innebörden av de olika stegen leder ett strikt sekventiellt synsätt lätt fel. Särskilt om man enbart ser fyrstegsprincipen som en princip för transportsektorns planering. Steg 1 och 2 handlar inte primärt om åtgärdsval för ett transportproblem då detta redan uppkommit. Dessa två första steg handlar i högre grad om att beakta trafikkonsekvenserna och transportefterfrågan (eller beroende) då man fattar beslut om andra samhällsplanerarfrågor som till exempel lokalisering av verksamheter eller aktiviteter av annat slag vilket primärt sker på annan planeringsnivå och oftast i annat planeringssyfte än den som gäller för den regionala/nationella transportplaneringen. Steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen handlar inte enbart om markanvändnings- och lokaliserings-

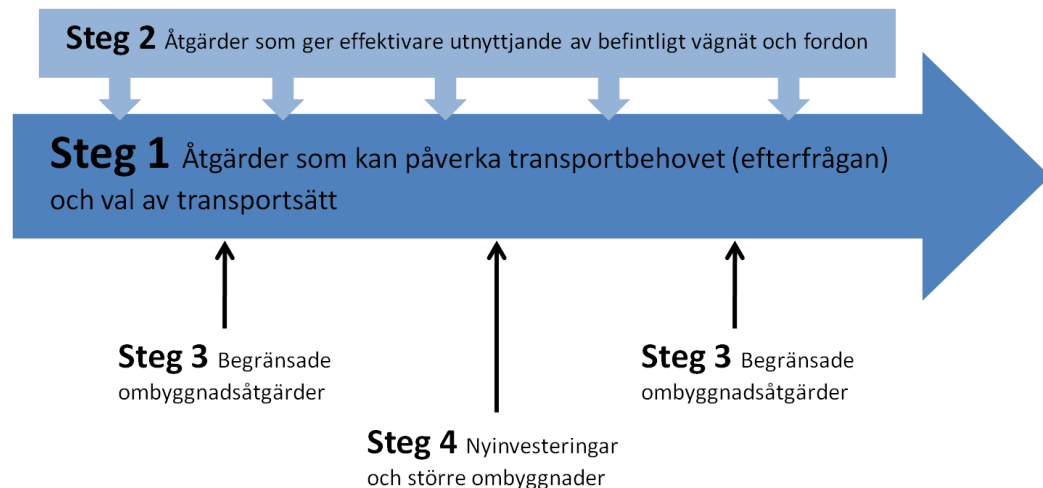
³⁸ Smidfelt Rosqvist, L. & Hagson A. (2009). Att hantera inducerad efterfrågan på trafik. Trivector Rapport 2009:8. Trivector Traffic AB, Lund.

frågor utan också om att komplettera befintlig infrastruktur med kunskaps-höjande eller attitydpåverkande åtgärder vilket är åtgärder som primärt drivs från transportsektorn.

En poäng med en av tankarna bakom fyrstegsprincipen³⁹ var just denna att om man kontinuerligt i samhällsplanerarprocessen (snarare än transportplanerar-processen) aktivt arbetar med att minska *beroendet* av motoriserade transporter, prioritera hållbara färdssätt och se till att effektivt utnyttja befintliga system och kapacitet så minskar behovet av investeringar för både ombyggnad och nyinvesteringar. Med effektiv hantering även utanför transportsektorn av steg 1 och 2 minskar alltså frekvensen av steg 3 och 4 vilka främst belastar transportsektorn.

Problematiken i ovan beskrivning av hur fyrstegsprincipen kan och borde betraktas visar på vikten av att inte se utformning och investeringar i infrastruktur som isolerade till transportsektorn och dess planeringsprocess. Planering som sker på den kommunala arenan lägger grunden för stora delar av de förutsättningar som ges den regionala/nationella transportplaneringen.

Ett problem för en effektiv stafettöverföring av de transportpolitiska målen är då dessa enbart ses som en angelägenhet för, och används av transportsektorn. Fyrstegsprincipen som förhållningssätt och tankemodell är därmed högst relevant även för samhällsplanering som till stor del sker på kommunal nivå. Om en bättre målluppfyllnad för det transportpolitiska målet om en hållbar transportförsörjning ska kunna realiseras krävs alltså ett bättre hanterande av detta genom såväl transportplaneringsprocessen som den grundläggande samhällsplaneringsprocessen.



Figur 4-3. Tankemodell för fyrstegsprincipens praktiska användning.

³⁹ Ekman, L., Smidfelt Rosqvist, L. & Westford, P. (1996). Trafiksystem för bättre stadsmiljö. Bulletin 138. Institutionen för Trafikteknik, Lunds Tekniska Högskola

4.4 En bra grund är förutsättningen för alla processer

Det har stor betydelse hur vi förstår, och diskuterar kring, transportsektorns problem, det påverkar även de viktiga begreppsramar och målsättningar vi diskuterar och omger oss med. Införandet av åtgärder underlättas om man deltar i utformningen av begreppsramarna, definierar det problem som ska lösas på ett korrekt sätt samt sätter tydliga mål för vad som ska uppnås. I fallet med det transportpolitiska målet gäller det att konkretisera detta genom alla nivåer och delar i processen. Transportsektorn och transportplanering kännetecknas av att många aktörer berörs och är delaktiga. Förankring genom hela processen är därmed av stor vikt om mål ska följa med ända från riksdagsnivå till genomförda åtgärder.

Med den nya formuleringen av det transportpolitiska målet har skett en överflyttning av fokus till tillgänglighet som funktionsmålet för transportpolitiken (och därmed planeringen). Omformuleringen sätter fokus på och ställer nya krav på kompetens och kunskap om vad detta innebär och hur detta kan uppnås. För att veta huruvida målen faktiskt nås krävs även uppföljning och utvärdering vilket också är en viktig del av ökad kunskap.

TransportMistra formulerade råden för enklare införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem som att man ska:

- lägga vikt vid att delta i utformningen av begreppsramarna
- definiera de problem som ska lösas på ett korrekt och tillräckligt sätt
- sätta tydliga mål för vad som ska uppnås
- föreslå olika möjliga lösningar på beskrivet problem
- beskriva olika lösningars olika konsekvenser för olika problemdelar
- undvika att i förväg peka ut lösningar

Dessutom kom forskarna fram till att man generellt kan förbättra införandet av hållbara åtgärder genom att:

- involvera transportsektorns många aktörer och beslutsnivåer i planerings- och beslutsprocesser
- starta eller delta i nätverk med syftet att finna gemensamma lösningar för ett hållbart transportsystem
- använda olika beslutsstöd på ett aktivt och medvetet sätt
- se till att framtidens generationer har tydligt och aktivt ombud i processen

Om diskursen och begreppsramarna

Implementering – oavsett vad som ska implementeras – är beroende av hur vi gemensamt betraktar problemet och omvärlden. I detta sammanhang brukar man tala om *diskursen* för planeringen. I transportsektorn har vi hittills betraktat problem rörande våra transporter som en framkomlighetsfråga. Det har handlat om hur vi ska tillhandahålla den vägkapacitet som efterfrågas. Detta förhållningssätt har varit sektorns paradigm och diskurs. Ökad rörlighet har varit något önskat och eftersträvanvärt. När vi nu i takt med ökad kunskap och förståelse för transportsystemets komplexa styrning har nyanserat målformule-

ringen och istället fokuserar på tillgängligheten har inte diskursen eller planeringsparadigmen hängt med.

Lyckad implementering av övergripande mål och intentioner för ett hållbart transportsystem blir lättare genom att det sker diskussioner för att skapa gemensamma begreppsramar, problembeskrivning och målbild – diskussioner som pågår innan ens själva implementeringen har inletts⁴⁰. Ett sätt att se till att detta händer är att aktivt och strategiskt involvera aktörer i tidiga skeden av planeringsprocesserna eller i nätverk som en kontinuerlig och ständigt pågående process eftersom planeringen sker kontinuerligt.

Konkretisera definitionen av ett hållbart transportsystem

När vi beskriver problem, sätter upp mål för planeringen och analyserar lösningar måste vi veta vad vi menar med ett hållbart transportsystem. Denna definition måste dessutom vara gemensam för alla aktörer som verkar inom planeringen.

Hållbar utveckling som begrepp är välkänt och syns i många olika sammanhang. Begreppet myntades under början på 1980-talet och fick sin spridning främst via Brundtlandkommissionens rapport "Vår gemensamma framtid". Denna definierar hållbar utveckling som en utveckling som *"... tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodoses sina behov"*.

Sedan 1990-talet har dessutom begreppet hållbart transportsystem förekommit i diskussionen, i olika policydokument och på alla nivåer från EU till kommuner. Begreppet används alltså i en stor mängd olika sammanhang, dock oftast utan att användarna gjort klart dess innebörd. Hållbart transportsystem har, inte minst genom olika EU-dokument, allt mer kommit att bli ett övergripande synsätt på transportpolitiken, där hållbarhetsaspekterna inkluderas bland många andra aspekter på trafiken.

Hur begreppet definieras är emellertid väsentligt för förståelsen av vad och vilka åtgärder som leder mot en hållbar utveckling. När det gäller "hållbart transportsystem" finns ingen allmänt vedertagen definition även om det idag råder konceptuell enighet om vad som är hållbart för transportsystemet. En omfattande genomgång av olika definitioner och deras användning visar dock att enighet i princip råder om en rad aspekter som måste uppfyllas för att transportsystemet ska kunna bidra till en hållbar utveckling. Generella krav på ett hållbart transportsystem är att:⁴¹.

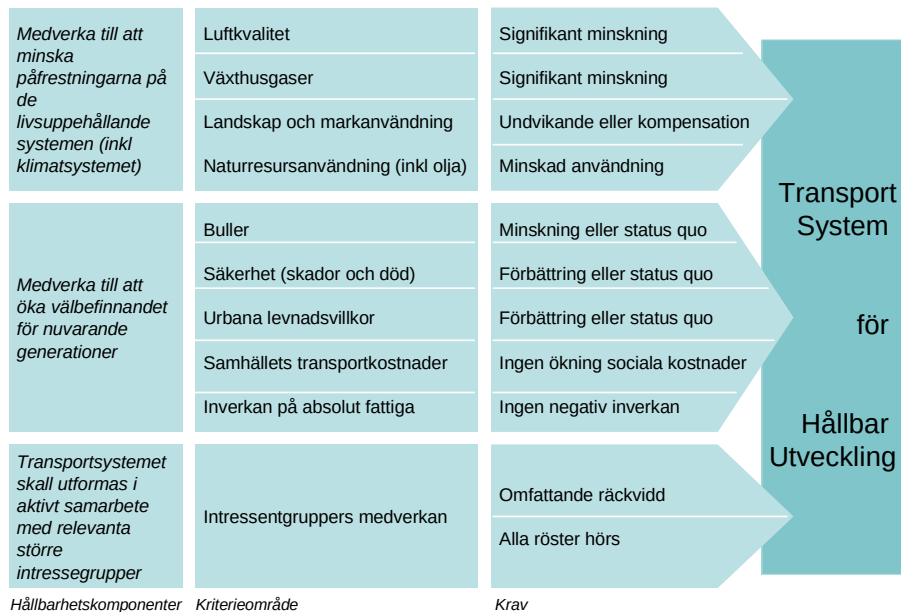
- transportefterfrågan och/eller transportberoendet måste minska,
- hållbara transportsätt måste främjas så att andelen för dessa ökar och
- fordon och infrastruktur bör vara mer miljöanpassade/hållbara.

Baserat på denna genomgång och diskussion mellan olika forskningsdiscipliner konkretiserade forskningsprogrammet TransportMistra olika kriterier och krav

⁴⁰ Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

⁴¹ Gudmundsson, H. (2008). Sustainable Mobility and incremental change – Some building blocks for IMPACT. TransportMistra: www.transportmistra.org.

som måste vara uppfyllda för olika hållbarhetskomponenter som förtydligar vad ett hållbart transportsystem innebär, se Figur 4-4.



Figur 4-4 Kriterier som minst måste vara uppfyllda om en åtgärd i transportsystemet ska anses leda mot ett transportsystem för hållbar utveckling⁴².

Oftast råder i praktisk planering stor enighet om dessa hållbarhetskomponenter i stora drag. Dock brister det i förståelsen för hur detta sedan förmedlas ner till konkreta kriterier och krav på transportsystemets planering och funktion (se Figur 4-4). Även om detta är beklagligt är det knappast förvånande med tanke på den komplexitet som planeringsprocesser och samhällsmål omfattar.

Att sätta mål och identifiera problemen

Planeringsprocessen främjas av en bra definition av det problem som ska lösas samt av tydliga mål för vad som ska uppnås. I problembeskrivningen gäller det att anamma ett brett angreppssätt på problemet och att föreslå flera olika möjliga lösningar vars effekter för olika aspekter på problemet beskrivs.

Till exempel SIKa har pekat ut dessa grundläggande förutsättningar för att planeringen av transportsystemet ska vara framgångsrik i förhållande till de ramar som riksdag och regering sätter upp⁴³.

Det första steget är att identifiera och definiera de problem som planeringsprocessen syftar till att lösa. I hittillsvarande infrastrukturplanering har ofta åtgärdsalternativ varit utgångspunkten, t ex ”en bro”, ”rörlighet”, ”regionförstoring”, och först därefter har det definieras vilka problem som den aktuella åtgärden ska lösa – ”ökad sysselsättning”, ”tillgänglighet till arbetsplatser och service”, ”minskad sårbarhet” etc. På så sätt riskerar planerarna att utgå ifrån alltför

⁴² Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

⁴³ SIKa Rapport 2007:4. Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken : Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019.

snäva perspektiv och att därmed missa alternativa lösningar som kan vara mer effektiva med avseende på samhällsekonomi och transportpolitisk måluppfyllelse.

Förankring kräver förståelse genom dialog och samråd

Det räcker dock inte bara att sätta upp mål för samhällsplaneringen. Dessa måste även vara styrande för vilka beslut som fattas. Såväl målformuleringar som förändrade begreppsramar kräver förankring hos aktörer såväl inom som mellan verksamheter. Här handlar det om att involvera alla aktörer i utformningen av begreppsramarna, problembeskrivningen och målformuleringen. Bristen på förankring av mål och strategier pekas ut som en stor anledning till att ”det händer så lite” i arbetet med hållbart resande⁴⁴.

Lyckad förankring kännetecknas av om man lyckas föra in en förståelse för varför man gör vad man gör⁴⁵. Varför målen formuleras på ett visst sätt och vad det är man vill uppnå med detta. Förankring kräver ofta omfattande dialoger och samråd vilket kräver strategier och planer.

Uppföljning och utvärdering visar hur vi lyckas

Uppföljning och utvärdering ger värdefull återkoppling till det arbete som läggs ner på att planera. Genom uppföljning kan vi få reda på om utvecklingen går åt rätt håll och om vi arbetar med rätt saker. På nationell nivå lägger Trafikverket (tidigare de olika trafikverken) ner arbete på att redovisa sitt arbete i termer av måluppfyllnad gentemot de transportpolitiska delmålen. Flera av dessa mål är ännu svårdefinierade med avseende på hur de kan mätas. När och hur kan man till exempel veta om transportsystemet är jämställt eller bidrar till ett jämställt samhälle? Det är väsentligt att de indikatorer som används och de kontrollfrågor som ställs är formulerade på ett varsamt sätt.

Med den nya formuleringen av de transportpolitiska målen där tillgänglighet lyfts fram ställs nu ytterligare krav på att de indikatorer som används kompletteras och justeras. Till exempel behöver indikatorer för tillgänglighet ses över. Om framkomlighet/tillgänglighet för vägtrafiken så som idag generellt mäts genom indikatorer baserade på antal fordon istället för på antal trafikanter (eller antal transporterade ton) så bidrar det till att framkomlighet för fordon, snarare än för människor (och gods), blir fokus i planeringen.

Krav ställs på kunskap och kompetens

Ökad kunskap och bättre utbildning är frågor som är tätt förknippade med den viktiga diskussionen om begreppsramar och förståelse för de övergripande mål som planerare och beslutsfattare arbetar med. En förståelse för begreppsramarna är en förutsättning för att kunna definiera och sätta upp mål. Och för att kunna identifiera problem på ett relevant och korrekt sätt.

⁴⁴ Berg, J. (2009). Hållbart resande, varför händer så lite? En explorativ studie om tre medelstora svenska kommuners arbete med hållbart resande. Examensarbete från Kulturgeografiska Institutionen, Stockholms universitet.

⁴⁵ Sinek, S. (2009). Start with why : How great leaders inspire everyone to take action. New York, USA: Portfolio. ISBN 978-1-59184-280-4. Se även www.startwithwhy.com.

Kompetensutveckling krävs hos alla aktörer för att detta ska ske. Inte minst för ett skifte i tankesätt – dvs. att fokus hos aktörerna flyttas från själva lösningen, som idag ofta tenderar att vara själva utgångspunkten för planeringen, till vilka problem det är som egentligen behöver lösas.

Att öka kunskap och kompetens gör sig inte självt. Det krävs en rad åtgärder som till exempel workshops, utbildningar och en levande diskussion. Många efterfrågar interna workshoppar med inslag av förhandlingssimulering om hur man bäst diskuterar och hanterar till exempel måkonflikter.

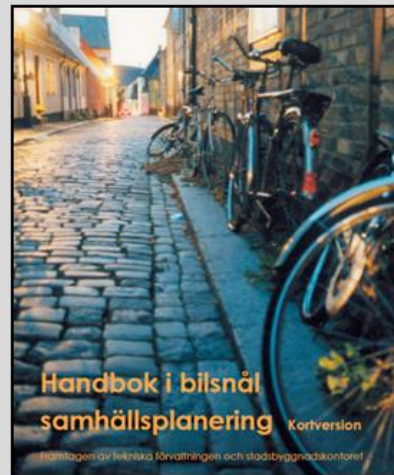
Andra exempel på efterfrågad kompetensutveckling rör både diskursen från bilorienterat rörlighetsfokus till tillgänglighetsfokus såsom det transportpolitiska målet nu formulerats.

Bilsnål samhällsplanering i Lund

Lunds kommun har sedan ett antal år arbetat med *bilsnål* samhällsplanering som inriktning. Detta var ett av fyra KLIMP-projekt om trafik som pågick i Lunds kommun under 2003-2008.

Som en del av projektet har man tagit fram en handbok i bilsnål samhällsplanering med konkreta råd (bilden till höger). Man har även ordnat seminarier om bilsnålhet för tjänstemän och politiker samt tagit fram en exempel-samling med bilsnåla stadsmiljöer för byggherrar. Våren 2007 åkte tjänstemännen i projektet på en studieresa till södra Tyskland där bilsnåla stadsmiljöer i Tübingen, Stuttgart och Freiburg studerades och dokumenterades.

Handboken har således fungerat som plattform, vars innehåll många kunskapshöjande aktiviteter baserats på. Därmed har innehållet förankrats i planeringen och påverkat diskursen och på så sätt undvikit att bli en hyllvärmare



Hållbar planering i Vellinge

Ytterligare ett exempel på förankring och kompetensutveckling är Trafikverkets samarbetsprojekt med Vellinge kommun i det Trafikverket ibland benämner ”tidiga skeden”.

Syftet har varit att analysera och beskriva förutsättningarna för ett hållbart transportsystem inom ramen för arbetet med en ny ÖP 2010 för Vellinge kommun. Transportanalyser för nuvarande och framtida markanvändning kompletterar och fördjupar det pågående ÖP-arbetet. Trivector har agerat stödfunktion i arbetet och har hjälpt till med analyser och planeringsworkshopar tillsammans med Trafikverket och de kommunala planerarna.

Projektet pågick under 2010 och har varit ett pilotprojekt för nya arbetsätt och metoder, och därmed en tänkbar modell för liknande samarbeten mellan Trafikverket och kommuner i tidiga skeden.



4.5 Råd för bättre målöverföring för planeringen på kommunal nivå

Planeringsprocessen i kommunal planering består av relativt väldefinierade steg, från översiktsplanering till detaljplanering och bygglov, även om det händer att stegen genomförs i ”fel” ordningsföljd i praktiken. Möjligheten att få med sig övergripande mål och intentioner genom planeringsprocessen har belysts i föreliggande fallstudier genom intervjuer och granskning av kommunala plandokument. Här har flera exempel från kommunal planering påträffats som kan illustrera det förslag som presenteras i detta avsnitt. Naturligtvis finns det fler exempel från verkligheten – huvudsyftet med detta projekt har dock inte varit att samla in ”goda exempel”.

Förslagen till bättre målöverföring i kommunal planering grundas på resultatet från fallstudierna och tidigare forskning och utredning. Till viss del sammanfaller förslagen i detta avsnitt med de förslag som presenteras för regional infrastrukturplanering (i avsnitt 4.6). Kommunala planerare och beslutsfattare kan finna stöd och råd här, men presenterade föreslag är framförallt tänkta att utgöra stöd och råd i Trafikverkets arbete med att stötta och arbeta med kommuner för ett hållbart transportsystem som idag sker i deras arbete med s.k. planering i tidiga skeden.

Integrering av målbilder i tidig markanvändningsplanering

Tidigt under planeringsprocessen, när planerna för markanvändning görs, har lokala myndigheter fortfarande stora möjligheter att påverka möjligheterna till effektivare transportval. I planerna styrs i vilken mån nyetableringar förläggs till områden eller platser där olika transportmöjligheter finns tillgängliga. Senare, när en ny anläggning planeras eller en befintlig utvecklas eller ändras, krävs det oftast någon typ av bygglov som även omfattar förhandlingar mellan byggherren och offentliga myndigheter. Denna process kan till exempel användas för att säkerställa mobility management-åtgärder vid anläggningen innan den öppnas såsom:

- parkeringsförvaltning,
- infrastruktur för cyklande, gående och kollektivtrafik,
- utvecklad kollektivtrafik eller
- marknadsföring och information för att uppmuntra anläggningens användare att använda alternativa färdmedel.

Detta gör att användare från och med första dagen då anläggningen öppnas har olika typer av transportmöjligheter att välja på, vilket är viktigt eftersom de då är som mest öppna att testa olika alternativ.

Exempel: MaxLupo integrerar MM med fysisk planering

MaxLupo är ett verktyg som tagits fram i ett EU-projekt för att just stödja integrationen av mobility management med fysisk planering (alla MAX-verktyg finns på www.epomm.eu).

Erfarenheter från nya sjukhusbyggen i Cambridge och Edinburgh i Storbritannien har visat att när man introducerade MM som en del i bygglovsprocessen så kan det innebära en drastisk minskning av trafikbelastningen till dessa. Endast 40-50 % av de anställda kör med egen bil till jobbet medan man utan MM skulle förvänta sig att det var närmre 90 %. I Storbritannien räknar man med att varje anställd som byter från att köra egen bil till jobbet till ett annat färdssätt minskar samhällskostnaden för pendlingen med 1100 Euro per år. Dessutom sparas i genomsnitt 350 Euro per år på minskat underhåll för varje parkeringsplats som inte längre behövs.

MaxLupo vänder sig till planerare, planeringskonsulter, lokala myndigheter, byggherrar, fastighetsutvecklare och universitet/högskolor och ger både praktiska råd och verkliga exempel om hur man bättre integrerar hållbara transporter med markanvändningsplanering, och således hur man gör MM till en viktig del av bygglovsprocessen för nya anläggningar.

Under 2011 kommer MaxLupo att utvecklas till MaxLupo SE (med stöd av Trafikverket), en version som är mer anpassad till den svenska kommunala planerings- och bygglovsprocessen.

Operationalisera översiktsplanen

Som redan påpekats på den övergripande grundläggande nivån (t ex i avsnitt 4.4) främjas planeringsprocessen av en bra definition av de problem som ska lösas samt av tydliga mål för vad som ska uppnås. I problembeskrivningen gäller det att anamma ett brett angreppssätt på problemet och att föreslå flera olika möjliga lösningar vars effekter för olika aspekter på problemet beskrivs.

Om vi ska gå i en hållbar riktning för transportsektorn krävs att även den kommunala översiktsplanen identifierar och förhåller sig till nationella och statliga mål och intentioner som de transportpolitiska målen. För en kommun sker detta både vid upprättandet och i aktualiseringen av översiktsplan. Konkret handlar det om att lista aktuella mål, och att även analysera och redogöra för dess implikationer för kommunen. För översiktsplanen finns det dessutom i regel flera kommunala riktlinjer och policydokument att förhålla sig till, inte minst när det gäller eventuella motstridigheter i målen för de olika dokumenten.

Genom att förbättra beslutsstöden och de konkreta arbetssätten/verktygen kan överföringen av mål mellan olika nivåer i planeringen förbättras med avseende på följande aspekter:

- *Legitimitet*: att övergripande mål får en mer styrande funktion även då det inte finns formella krav i lagstiftningen

- *Transparens*: att redovisning av beslut och avvägningar görs på ett tydligt och systematiskt sätt så att avvägningar kan spåras
- *Kontinuitet*: att planeringsprocessen görs kontinuerlig, t ex utan avbrott och i ”rätt” ordningsföljd

För att utgöra ett användbart beslutstöd för nästa nivåer i planeringsprocessen (för arbetet med FÖP, PP resp. DP) måste översiktsplanen *operationaliseras* – operationaliseringen av översiktsplanen framkom som en mycket viktig framgångsfaktor i de fallstudier som genomförts inom projektet. Det handlar bland annat om formulering av tydliga mål för kommunens markanvändning där identifieringen och redovisningen av potentiella målkonflikter är ett viktigt bidrag.

Det krävs tydliga och specifika mål för att kunna kommunicera vad man vill åstadkomma. Framgångsfaktorer för översiktsplaneringen handlar om att kommunen måste ta befälet över spelreglerna för den fysiska planeringen i kommunen och välja sina frågor⁴⁶. Man måste uttrycka den kommunala viljan i visioner och mål, bygga planen på kunskap och aktuella planeringsunderlag och våga ta ställning och göra avvägningar mellan olika intressen. Vilka är de viktigaste utvecklingsfrågorna i kommunen? Utan ledning och tydliga villkor för den fysiska planeringen sker ingen planering för hållbar utveckling. För att behålla initiativet måste kommunen alltså vara aktiv på planeringsarenan. Med en långsiktig plan för utvecklingen skapas beredskap. Det gäller att göra prioriteringar – vilket i själva verket betyder att man måste prioritera *bort* frågor. Mål för ett hållbart transportsystem bör vara⁴⁷:

- Tydliga och mätbara
- Utmanande men realistiska
- Förankrade (förstådda och accepterade)
- Nedbrytbara i delmål
- Både kortsiktiga och definitivt långsiktiga
- Indelade i etapper för enklare avstämning
- Kopplade till incitament för måluppfyllnad

⁴⁶ Boverket (2009). Framgångsfaktorer för översiktsplanering.

⁴⁷ Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org

Exempel: Miljökvalitetsmålen i kommunal planering

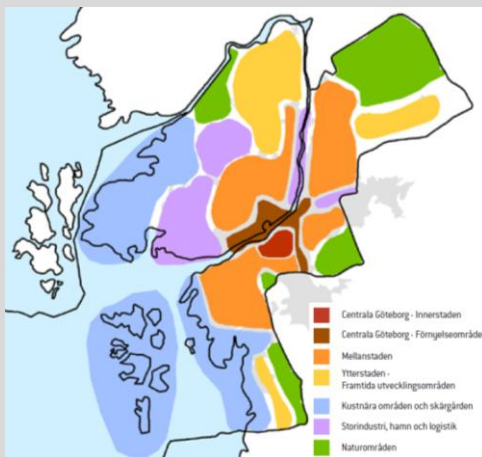
Nationella mål behöver brytas ner till kommunal nivå och arbetas in i översiktsplanen. Göteborgs stad har i sin översiktsplan från 2009 börjat arbeta in de 16 miljökvalitetsmålen. För vart och ett av dem anges:

- Relevans i förhållande till översiktsplanen
- Hur målen beaktas/påverkas i översiktsplanen
- Hur miljökvalitetsmålen kan motverkas

Miljökvalitetsmål	Relevans i förhållande till översiktsplanen	Målen beaktas/påverkas genom att översiktsplanen anger:	Miljökvalitetsmålen kan motverkas genom:
Begränsad klimatpåverkan	Måttlig idag. Stor på sikt (Eftersom det vi bygger från och med idag utgör en liten andel av all bebyggelse, men andelen stiger med tiden)	- Förtäta och komplettera staden i goda kollektivtrafiklägen, prioritera kollektivtrafik, gång och cykling. Tät och blandad bebyggelse inom korta avstånd gör det lättare att gå och cykla. (Minskar transportbehovet, underlättar miljöanpassade och resurssnåla transporter och ger mindre växthusgas-utsläpp.) - Regionförstoringen baseras på järnväg. - Rekommendationer för miljöanpassat byggande, minskad energianvändning och miljöpåverkan. - Förtäta staden - ökar möjligheten att använda fjärrvärme/spillvärme/fjärrkyla. - Vindkraftsområden kan provas, biobränsle kan få plats (minskar växthusgas-utsläppen).	Tillväxt av befolkning och ekonomi som innebär ett större transportarbete och ökad energianvändning både lokalt och totalt.
Frisk luft	Måttlig	- Förtäta och komplettera staden i goda kollektivtrafiklägen, prioritera kollektivtrafik, gång och cykling. Tät och blandad bebyggelse inom korta avstånd gör det lättare att gå och cykla. (Minskar transportbehovet, underlättar miljöanpassade och resurssnåla transporter och ger mindre utsläpp av hälsofarliga kväveoxider och partiklar.) - Förtäta staden - ökar möjligheten att använda fjärrvärme/spillvärme/fjärrkyla. - Miljökvalitetsnormer för luft ska följas.	- Tillväxt av befolkning och ekonomi som innebär ett större transportarbete och ökad energianvändning både lokalt och totalt. - Allt fler människor bor och vistas i centrala områden och utmed trafikleder där luftkvaliteten är sämre, dvs. fler andas hälsofarlig luft.

Exempel: Målen översätts till områdesvisa inriktningar

Ett sätt att operationalisera översiktsplanen är att arbeta in de övergripande målen i områdesvisa inriktningar, som då kan vara mer precisa. Ett exempel är Göteborg som i översiktsplanen presenterar sju områdesvisa inriktningar med tillhörande beskrivning av inriktningen för vart och ett av områdena. Jämte detta finns det även en stor bifogad karta där inriktningarna för hela kommunen illustreras i en och samma kartbild. Fallstudiens intervjuer visar dock att det finns en risk för att planhandläggarna enbart stämmer av sitt projekt mot denna karta, och inte mot målen och intentionerna som redovisas i översiktsplanen. Till exempel, om kartan anger verksamhetsområde, är det verksamhetsområde som gäller.



Inom samhällsplanering ställs ofta flera mål och intressen mot varandra. Genom att peka ut och diskutera potentiella *målkonflikter* på förhand kan hanteringen av dessa underlättas. Ibland väljer man att istället tala om målavvägning som låter mindre negativt laddat än målkonfliktshantering. Det finns olika sätt att hantera målkonflikter. Det kan handla om starkare styrning och tvång, som dock har nackdelen att hänsyn inte tas till grundläggande skillnader i uppfattning kring mål och medel. Med konsensusbyggande bygger man successivt upp en gemensam syn kring mål och medel. Konsensusbyggandet tar dock lång tid och ofta kan det vara bättre att börja gå i rätt riktning när stora lösningar finns, utan att invänta total konsensus.

I olika policyprogram sammanställs kommunens syn på en eller flera frågor. Det finns områdesvisa, sektorsöverskridande program liksom program för olika sektorer och specialområden. Ofta är det en flora av olika - ibland motstridiga - policyprogram. Alla program måste därför regelbundet samlas och aktualiseras i relation till varandra för att målsättningen tydligt ska framgå. I sin enklaste form kan en sådan aktualisering vara en förteckning över antagna program i översiktsplanen och på kommunens webbplats och intranät. Även mer avancerade former är tänkbara, till exempel interaktiv kartor som visar vilka program och bestämmelser gäller för ett visst geografiskt område och sökbara markeringar i ett plandokument ("intelligenta post it-lappar").

Det finns ett behov av att arbeta mer kontinuerligt med översiktsplaneringen - "översiktsplanera även mellan översiktsplanerna" som en intervjuperson i fallstudierna uttryckte det. Kontinuerlig översiktsplanering bör ske i en samverkan mellan förvaltningarna så att alla är med i tankegångarna redan från början (förankring). Det finns en uppenbar risk med alltför många möten och andra sammankomster om dessa inte upplevs som meningsfulla eller produktiva. Lösningen kan vara samverkan kring verkliga planärenden, workshopar för att ta fram nästa översiktsplan, osv.

Exempel: Kontinuerlig översiktsplanering med dialog-PM

I Malmö är framtagandet av dialog-PM en viktig del av kunskapsprocessen inom kommunen. Dialog-PM antas av byggnadsnämnden efter en samrådsprocess och ligger även till grund för nästkommande översiktsplan. Det senaste är "Hur kan Malmö växa – hållbart?" (dialog-PM 2009:1) I detta presenteras tre alternativ till hur Malmö kan fortsätta att växa efter det att utbyggnadsmöjligheterna i dagens översiktsplan förbrukats. Skall Malmö växa utåt, inåt eller både och?



Exempel: Målkonflikter i matris

Översiktsplanen bör hantera målkonflikter på något sätt och utgöra stöd vid avvägning mellan olika mål. I Göteborgs översiktsplan finns en målkonfliktmatris där kommunens 13 strategiska frågor ställs mot varandra. Motverkan respektive samverkan mellan målen pekats ut i matrisen. För varje konflikt (varje röd ruta i matrisen) finns en beskrivning av hur konflikten kan hanteras.

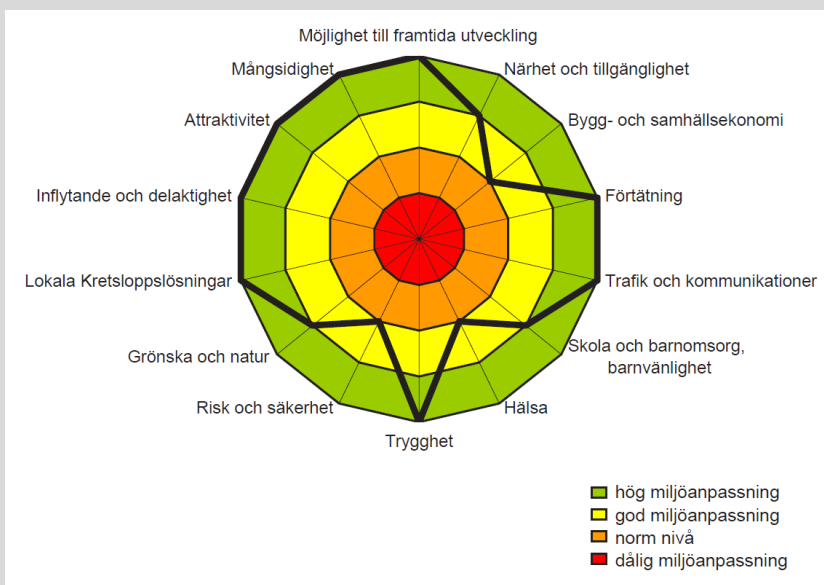
	Göteborgs roll i en växande region	Stadskvaliteter och skönhet	Robust samhälle	Fler bostäder	Växande och förändrad handel	Expansivt näringsliv	Nordens logistikcentrum	Förändrat transportbehov	Mångfald, tryggt och mänskligt	Rekreation och hälsa för ökad livskvalitet	Natur- och kulturmiljöer för attraktivitet	Tillgång till kusten	Särskilda lokaliseringar
Göteborgs roll i en växande region	M/S	S	S	S	S	M/S	S	M/S	M/S	M/S	M/S	M/S	S
Stadskvaliteter och skönhet	M/S		N	M/S	M/S	M/S	S	M/S	S	S	S	S	N
Robust samhälle	S	N		M/S	M/S	S	M/S	M	S	S	S	S	S
Fler bostäder	S	M/S	M/S		S	S	N	S	M/S	S	M/S	M/S	S
Växande och förändrad handel	S	M/S	M/S	S		S	M	S	M/S	M/S	N	N	N
Expansivt näringsliv	S	M/S	S	S	S		S	S	S	S	M/S	S	S
Nordens logistikcentrum	M/S	S	M/S	N	M	S		M	N	M/S	M	N	N
Förändrat transportbehov	S	M/S	M	S	S	S	M		M/S	M	M	N	S
Mångfald, tryggt och mänskligt	M/S	S	S	M/S	M/S	S	N	M/S		S	S	S	N
Rekreation och hälsa för ökad livskvalitet	M/S	S	S	M/S	M/S	S	M/S	M	S		S	S	M/S
Natur- och kulturmiljöer för attraktivitet	M/S	S	S	M/S	N	M/S	M	M	S	S		S	M/S
Tillgång till kusten	M/S	S	S	M/S	N	S	N	N	S	S	S		N
Särskilda lokaliseringar	S	N	S	S	N	S	N	S	N	M/S	M/S	N	

Dokumenterad målavvägning

Planering innebär ständiga avvägningar där vissa aspekter prioriteras medan andra prioriteras bort. Detaljplaner stäms av mot översiktsplanen med avseende på hur väl detaljplanen uppfyller olika övergripande mål och intentioner. Formuleringarna *"Detaljplanen är förenlig med kommunens översiktsplan"* och *"Planen följer intentionerna uppsatta i ÖP"* återfinns i de detaljplaner som granskats i fallstudierna – dock utan en redovisning av grunderna för avvägningen. För att redovisa målavvägningar på ett systematiskt och transparent sätt bör kommunen komma överens om gemensamt tillvägagångssätt för detta.

Exempel: Värderosen tydliggör målavvägningen

Sundsvalls kommun som har tagit fram hållbarhetsverktyget *miljörosen* som bedömer och sammanfattar en plans förväntade miljöpåverkan. På så vis görs en avstämning av planen gentemot målen i översiktsplanen. Metoden kan också illustrera olika alternativs miljöpåverkan och därmed medverka till en tydlig och transparent målavvägning.



Exempel: Avstämning av miljökvalitetsmålen

Göteborgs stad redovisar i en fördjupning av översiktsplanen för Backa-plan ett sätt att bedöma effekterna av en detaljplan för den 16 nationella miljömålen. Metoden är dock under utveckling.

BEDÖMNING AV RELEVANTA MILJÖKVALITETSMÅL			
8 Levande sjöar och vattendrag	☹️	••	Kvillebacken kommer att bevaras som en vattendragsmiljö genom området. En del av det nuvarande grönskråket vid bäcken ianspråkats för bebyggelse men det finns också möjligheter att utvidga delar av grönskråket. Vidare bedöms att dagvattenbelastningen på Kvillebacken inte behöver öka om hänsyn tas vid utbyggnaden och lokal dagvattenhantering utnyttjas där det är möjligt.
15 God bebyggd miljö	☹️?	••	De nya boende i området kommer att ha begränsad tillgång till grönytor och närrekreationsområden. I kommande skeden kommer det att vara viktigt att utveckla grönsstrukturen inom området så långt det är möjligt och även att underlätta tillgängligheten till närrekreationsområden belägna utanför planområdet.
☺️ Stödjer miljömålen ☹️ Varken stödjer eller förhindrar miljömålen ☹️ Stödjer inte miljömålen ••• Stor relevans •• Måttlig relevans • Liten relevans			

Förankring av planer och mål genom dialog och samråd

Precis som för att förbättra förutsättningarna på en övergripande nivå är förankringen på kommunal nivå mycket viktig. Det räcker inte bara att sätta upp mål för samhällsplaneringen. Dessa måste även vara styrande för vilka beslut som fattas och då måste det skapas en förståelse för vad de innebär och inte minst *varför*⁴⁸ de är satta som de är. Här handlar det om att involvera alla aktörer i utformningen av begreppsramarna, problembeskrivningen och målformuleringen med fokus på förståelse för vad det är som ska uppnås. Bristen på förankring av mål och strategier har pekats ut som en stor anledning till att ”det händer så lite” i kommuners arbete med hållbart resande⁴⁹.

Exempel: Dialog i genomförandefasen

Malmö stad har fört ”Ett Gott Samtal” för planeringen av Flagghusen i Västra Hamnen, strax intill Bo01. Tanken var att planeringen skulle ske genom en konstruktiv dialog och inte genom ett envist hävdande av sektorsintressen. Deltagande experter och byggherrar lyfte blicken och försökte skapa en god helhet genom att bidra med sina kunskaper. Bygga-bodialogen är ett samarbete mellan företag, kommuner och regeringen för att få en utveckling mot en hållbar bygg- och fastighetssektor i Sverige.



Exempel: Produktionsplanen förankrar och prioriterar

För att främja målöverföringen från översiktsplanen till detaljplanering och markanvisning/bygglov har Göteborgs stad tagit fram ett gemensamt inriktningsdokument för planverksamheten: en produktionsplan. Stadsbyggnads-, Fastighets-, och Trafikkontoret har alla deltagit vid framtagandet av produktionsplanen, vilken även har antagits av Byggnadsnämnden. Produktionsplanen är baserad på gällande översiktsplan och några ledord som de tre kontoren arbetat fram. Omprioriteringar kan dock komma att göras under pågående verksamhetsår. Produktionsplanen innebär att de tre kontoren pratar ihop sig i förväg och ”agerar med samma ansikte utåt”.



⁴⁸ Sinek, S. (2009). Start with why : How great leaders inspire everyone to take action. New York, USA: Portfolio. ISBN 978-1-59184-280-4. Se även www.startwithwhy.com.

⁴⁹ Berg, J. (2009). Hållbart resande, varför händer så lite? En explorativ studie om tre medelstora svenska kommuners arbete med hållbart resande. Examensarbete från Kulturgeografiska Institutionen, Stockholms universitet.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering ger värdefull återkoppling, men kräver mätbara mål som kan följas upp över tid. Genom uppföljning kan vi få reda på om utvecklingen går åt rätt håll och om vi arbetar med rätt saker.

Miljömål ges stor tyngd i samhällsplaneringen, men ändå saknas det i stor utsträckning verktyg för att mäta om vidtagna åtgärder leder till att vi når målen om bättre miljö. Med *planindikatorer* och *målindikatorer* kan samhällsutvecklingen mätas i förhållande till planer och övergripande mål. Indikatorer stärker därmed en god planeringsprocess. Boverket pekar i en rapport om plan- och målindikatorer⁵⁰ ut några viktiga framgångsfaktorer för att lyckas med att introducera och upprätthålla ett system med indikatorer i planeringen.

- Politiska organ och tjänstemän inom kommunen efterfrågar indikatorerna.
- Användandet av indikatorer diskuteras tidigt i planprocessen så att alla inblandande är införstådda med metoden.
- Tid och resurser finns för lokalt utvecklingsarbete med att konkretisera mål, identifiera indikatorer och att föra en inledande diskussion kring bedömningsgrunder och avvägningar.
- Metoden är enkel och effektiv med ett fåtal indikatorer.
- Indikatorerna presenteras på ett smart och tilltalande sätt. De tillför något nytt och oväntat. Indikatorerna är förknippade med en ”wow-faktor”, till exempel att de tydliggör och förstärker en tidigare uppfattning eller att de ifrågasätter tidigare uppfattning och därmed tillför en ny insikt.
- Metoden grundar sig på beprövad erfarenhet och kunskap om effektsamband mellan fysiska strukturer och miljörelaterade val i vardagen och anses därmed vara tillförlitlig.

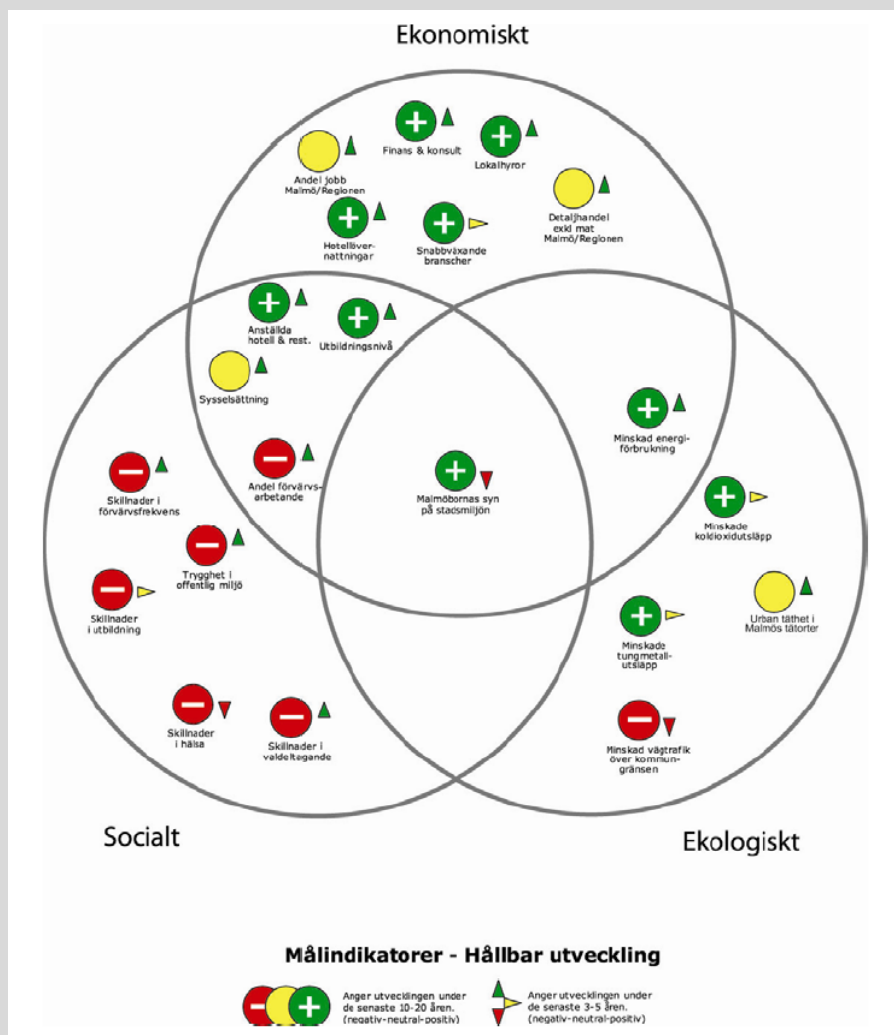
Avstämning av planer gentemot målen i översiktsplanen kan göras på flera sätt, men det är viktigt att det görs på ett tydligt och transparent sätt. En uppföljning av detaljplaner gentemot målen i översiktsplanen behövs för att få en bild av åt vilken riktning som utveckling går. Detta kan göras med så kallade *riktningsanalyser*. Liksom för målindikatorer kräver metoden tydliga och mätbara mål att stämma av mot. Fallstudiens intervjuer indikerar att det kan vara svårt att motivera planchefer och planhandläggare att genomföra riktningsanalyser efter varje avslutad detaljplan (det kan t.o.m. strida mot verksamhetsmål om att hinna utföra ett visst antal detaljplaner per år). Detaljplaner kan vara svåra att utvärdera eftersom de har alla sina speciella förutsättningar och omfattning. Metoden måste alltså vara enkel att använda, men ändå ge en tillräcklig fingervisning om riktningen för utvecklingen. Nyttan, som är mest uppenbar för planerare på översiktlig/strategisk nivå, måste också tydliggöras för planchefer och planhandläggare – det är alltså alltid en fråga om att tydliggöra *varför* vi gör som vi gör⁵¹.

⁵⁰ Boverket (2007). Mål- och planindikatorer som verktyg i fysisk planering – Exempel från fyra kommuners utvärderingsarbete.

⁵¹ Sinek, S. (2009). Start with why : How great leaders inspire everyone to take action. New York, USA: Portfolio. ISBN 978-1-59184-280-4. Se även www.startwithwhy.com.

Exempel: Måindikatorer i Malmö

Malmö Stadsbyggnadskontor har utvecklat måindikatorer i samband med arbetet med Malmö översiktsplan 2000. Kommunen behövde en metod för att kontrollera om samhällsutvecklingen i kommunen gick i riktning mot att målen i översiktsplanen skulle uppfyllas. Malmös hållbarhetsindikatorer utgår från ekologiska, ekonomiska och sociala aspekter för att följa upp utvecklingen i relation till de hållbarhetsmål som satts upp i översiktsplanen.



Exempel: Riktninganalyser

I Göteborgs arbete med översiktsplanen ÖP 99 fann man ett behov av riktninganalys, dvs. ett instrument för att se om beslut och åtgärder har varit i enlighet med övergripande målsättningar. Riktninganalysen utgår från följande tre perspektiv som alla ska vara tillgodosedda i rimlig utsträckning för att Göteborg ska bli en bättre stad.

- Bärkraftsperspektivet (B)
- Konkurrentkraftsperspektivet (K)
- Medborgarkraftsperspektivet (M)

Principen för riktninganalysen är en kriterielista för fem olika kvalitetsnivåer: -2, -1, 0, 1 och 2. 0-nivån representerar en normal, genomsnittlig plan för Göteborg. Värdena -1 och -2 är sämre, medan +1 och +2 är bättre. Slutligen görs en sammanvägning av kvalitetsnivån för de tre perspektiven.

Organisationen - nätverk och framtidsombudsmän

Organisationen kan hindra eller främja överföringen av mål och intentioner genom planeringsprocessen. Det finns dock inga universallösningar. I fallstudierna ges exempel på kommuner som försöker förändra sin organisation till att främja dialog mellan olika inblandade aktörer genom att arbeta mer förvaltningsövergripande – från regelbundna plan- och byggmöten till sammanslagning av de tekniska förvaltningarna till en samhällsbyggnadsenhet.

Organisatoriska barriärer kan även överbryggas genom olika mer eller mindre informella nätverk. Nätverkande kan inbegripa det mesta från spontana samtal i fikarummet till mer organiserade tematräffar. Spontana möten kan dock försvåras genom att tjänstemän sitter på olika våningsplan, i olika byggnader, osv.

Organisationen bör även främja kontinuiteten i planeringsprocessen. Här återfinns exempel på kommuner där planhandläggare följer ett och samma projekt från fördjupningen av översiktsplanen för ett område till detaljplanenivå i området samt även vidare till bygglov och uppföljning. På så vis främjas kontinuiteten i processen samt att handläggare får prova på olika roller och därmed får ökad insikt och förståelse.

Det kan även finnas ett behov av en koordinerande och granskande funktion, till exempel en *hållbarhetssamordnare* som följer ett projekt genom hela plan- och byggprocessen och regelbundet stämmer av mot uppsatta mål. I forskningsprojektet TransportMistra menar man att även framtidens generationer behöver representation genom en *framtidsombudsman*. Denna kan bevaka och kommentera långtidseffekterna av olika beslut och policys.

Sammantaget kan man säga att varje organisation, en kommun i det här fallet, bör se över sin struktur och sina rutiner så att de motsvarar de krav verksamhet-

en ställer. Rent konkret underlättas införandet av hållbara åtgärder i transportsystemet om man⁵²:

- Involverar många aktörer
- Är tydlig med de övergripande politiska målen
- Samverkar med påverkade aktörer vid viktiga beslut och vid utformning av policy

4.6 Råd för bättre målöverföring i regional infrastrukturplanering

Den regionala och nationella infrastrukturplaneringen är under förändring samtidigt som den fysiska planprocessen också föreslås förändras. Vissa av de nu förslagna förändringarna⁵³ prövades redan i nyss avslutad åtgärdsplanering som till exempel införandet av regionala systemanalyser (se Figur 2-2). Detta skede i planeringen lägger till stor del grunden för hur investeringar och utformning av transportsystemet sker (förutsatt den samhällsplanering som sker på kommunal beslutande nivå som beskrivits i föregående avsnitt).

Alternativgenerering, dvs. hur tänkbara lösningar tas fram och föreslås på de problem som transportpolitiken syftar till att lösa, är det kanske viktigaste steget i den nationella planeringsprocessen. En alternativgenerering eller åtgärdsplanering måste alltid inledas med en tydlig identifiering av vilka problem som ska lösas och vad målet för planeringen är. Då problemställningarna väl tydligt identifierats gäller det att identifiera och prioritera de mest effektiva åtgärderna för att nå de mål som finns uppsatta (i denna fallstudie de transportpolitiska målen). En bredd av olika åtgärdstyper i transportsystemet som kan bidra till att lösa de definierade problemen behöver beaktas. Avgränsningen mot omvärlden får heller inte vara för snäv. Den potentiella arsenalen av åtgärder bör således inte begränsas till enbart traditionella infrastrukturåtgärder i fyrstegsprincipens steg 3 (ombyggnad av infrastruktur) och steg 4 (nybyggnad av infrastruktur) såsom hittills oftast varit fallet. En planeringsprocess som rör transportsystemet behöver även innefatta styrmedel och andra verktyg inom transportpolitiken, dvs. åtgärder inom fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2 (se även tidigare diskussion i avsnitt 4.3).

En viktig förklaring till att stafetten i form av de transportpolitiska målen tappas bort i den regionala/nationella planeringsprocessen verkar vara just att i åtgärdsplaneringen och även i planeringsprocessen för de enskilda objekten så kommer de transportpolitiska målen in för sent i processen, i ett skede där det redan skett lösningar av alternativ:

”När förstudien drar igång i den formella vägplaneringsprocessen så är det i de flesta fall redan utstakat att den här vägen ska gå mellan de här trafikplatserna. Då blir det fel och konstigt att i det skedet titta på andra

⁵² Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

⁵³ Trafikverket (2010). Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. Slutrapport 2010-02-26.

alternativ som t ex spårväg. Fyrstegsprincipen kommer inte in förrän det är dags att börja med förstudien.”

Tjänsteman i regional infrastrukturplanering

De första stegen i en planeringsprocess behöver tydligare än idag utgöras av en förutsättningslös genomgång där problembilden diskuteras utifrån givna ramar i form av de transportpolitiska målen. Det ska gå att härleda varför, och hur, åtgärder prioriteras utifrån potential att bidra till transportpolitisk måluppfyllelse.

Fyrstegsprincipen (Figur 4-3) är central i den nationella planeringsprocessen som ännu tydligare pekas ut i det nya planeringsprocessförslaget där den också finns med i den kontinuerliga delen av processen (Figur 2-2). Förutom att fundera över bredare sätt att betrakta och använda fyrstegsprincipen som ett förhållningssätt i planeringen kan det användas i åtgärdsplaneringen för ett sätt att lyfta kompensationsåtgärder. Det kommer alltid att finnas anledningar till att investera i en ökad kapacitet för vägsystemet (trots att detta leder till försämrad hållbarhet i transportsystemet). Fyrstegsprincipens förhållningssätt kan då användas för att söka och föreslå i som på andra delar av systemet kan kompensera och öka ett hållbart beteende i motsvarande grad. Till exempel kan befintlig infrastruktur kompletteras med kunskapshöjande eller attitydpåverkande åtgärder.

Det är emellertid (vilket diskuterats i avsnitt 4.3) av stor betydelse att modellen för fyrstegsprincipens två första steg kommer in redan i policybeslut och nationella strategier och inte stannar vid att vara steg i ”åtgärdsplanering” eftersom detta oftast och i princip är för sent i processen.

De förslag som vi föreslår här handlar om rekommendationer på generellt gällande nivåer och steg i en framtida process och planeringsmetod. Vi utgår från en principiell bild (Figur 2-2) från förslaget så som det arbetats fram av trafikverken.

Målstyrning i vägplaneringsprocessen kan göras bättre och mer effektiv genom:

- Ökad kunskap och bättre utbildning hos transportsektorns aktörer
- Förankring av målbilder
- Fokus på tidigare och mer komplett problembeskrivning
- Förbättrade beslutsstöd
- Utökad samverkan mellan aktörer och myndigheter

Ökad kunskap och bättre utbildning hos transportsektorns aktörer

Ökad kunskap och bättre utbildning är frågor som är tätt förknippade med den viktiga diskussionen om begreppsramar och förståelse för de övergripande målplanerare och beslutsfattare arbetar med. Kompetensutveckling krävs hos alla aktörer för att detta ska ske. Inte minst för ett skifte i tankesätt – dvs. att fokus hos aktörerna flyttas från själva lösningen, som idag ofta tenderar att vara själva utgångspunkten för vägplaneringen, till vilka problem det är som egentligen behöver lösas.

Att öka kunskap och kompetens gör sig inte självt. Det krävs en rad åtgärder som till exempel workshops, utbildningar och en levande diskussion. Många

efterfrågar interna workshopar med inslag av förhandlingssimulering om hur man bäst diskuterar och hanterar till exempel målkonflikter.

Andra exempel på efterfrågad kompetensutveckling rör både diskursen från bilfokus till tillgänglighetsfokus så som det transportpolitiska målet nu formulerats samt vad fyrstegsprincipen är och vad den innebär.

Förankring av målbilder

Framgångsrika organisationer kännetecknas av att man har lyckats föra in en förståelse för varför man gör vad man gör⁵⁴.

I verksamheter som styrs eller förväntas styras av gemensamma mål krävs att dessa förankras hela vägen i organisationen. Inom dåvarande Vägverket anses enskilda projektledare tidigare haft alltför stor enskild bestämmandemakt både över egna uppdrag och över sådana viktiga frågor som tolkningen av hur fyrstegsprincipen ska tillämpas.

Förankring av gemensamma målbilder kräver en rad aktiviteter med viss kontinuitet. Det handlar om dialogprojekt och andra diskussionsforum med klar styrning för att till exempel förankra de transportpolitiska målen i sin helhet hos tjänstemän involverade i väg- eller infrastrukturplanering.

Fokus på tidigare och mer komplett problembeskrivning

En generellt viktig fråga som så gott som alltid lyfts av forskare och experter är en ökad fokus på breda problembeskrivningar. Idag diskuteras, vilket nämnts flera gånger i denna studie, i transportplaneringen lösningar snarare än vilka problem som ska lösas. Ingen process är bättre än aktörerna som medverkar i den. Deltagarna i workshopen beskriver att det i dagens planeringsprocess är ”lösningssfokuserat” från alla håll. Dagens planeringsprocess underlättar inte att gå ifrån detta fokus på lösning istället för på vad det är som behöver lösas. Eftersom beslutsfattare och tjänstemän ofta redan har bestämt sig om vilken lösning som ska förordas så medför detta att expertmyndigheternas roll alltmer sätts åt sidan.

Det finns en stor efterfrågan på att se till att analyser av åtgärdsalternativ i planeringen av enskilda vägobjekt kommer in betydligt tidigare i planeringsprocessen än idag. Redan i de tidiga skedena av vägplaneringen, dvs. innan förstudien startar, behöver olika alternativ analyseras och konsekvensbedömas t ex genom tillämpning av fyrstegsprincipen. Mycket talar för att om detta lyckas skulle planeringsprocessen kostnadseffektiviseras eftersom åtgärder som inte löser rätt problem inte längre behöver utredas och sluka resurser.

Mycket viktigt är att man redan i de regionala systemanalyserna (underlagen till policybeslutet) utgår från breda problembeskrivningar med hög kvalitet. Det är här ramarna för kommande investeringar och inriktningsbeslut sätts.

Förbättrade beslutsstöd

Även om man ökar kompetens och aktivt arbetar för att förankra gemensamma målbilder kommer det alltid att krävas riktade och väl fungerande beslutsstöd

⁵⁴ Sinek, S. (2009). Start with why : How great leaders inspire everyone to take action. New York, USA: Portfolio. ISBN 978-1-59184-280-4. Se även www.startwithwhy.com.

för en effektiv målstyrning. Med den nya formuleringen av de transportpolitiska målen där tillgänglighet lyfts fram krävs att de indikatorer som används kompletteras och justeras. Till exempel behöver indikatorer för tillgänglighet ses över. Om framkomlighet/tillgänglighet för vägtrafiken så som idag generellt mäts genom indikatorer baserade på antal fordon istället för på antal trafikanter (eller antal transporterade ton) så bidrar det till att framkomlighet för fordon, snarare än för människor, blir fokus i planeringen.

Checklistor av något slag är, eller kan vara, ett bra stöd i arbetet med transportpolitiska mål. Den samlade effektbedömningen av enskilda vägobjekt är ett exempel på checklista där bedömning av transportpolitisk måluppfyllelse bl a ingår.

Många efterfrågar dessutom utökat stöd för kommuner och myndigheter i form av samlad statistik och faktaunderlag. Idag är dessa ofta framtagna på olika sätt och beskriver olika saker på ett sätt som inte går att genomskåda för den vanlige planeraren.

Utökad samverkan mellan aktörer och myndigheter

Transportsektorn är en bransch med många olika aktörer med olika agendor. Sambanden mellan vad de olika aktörerna gör är däremot starkt kopplade till det resulterande transportbeteendet, vilket avgör om de transportpolitiska målen kan uppfyllas. Mer dialog behövs inom den statliga sfären, mellan de olika berörda myndigheterna. Flera medverkande i projektet pekade på att det finns ett stuprörstänk inom staten, där regeringen överlåter åt de berörda myndigheterna att 'göra upp' utan styrning. Länsstyrelsen har en viktig roll när det gäller att samordna statens synpunkter. Samtidigt är dessa roller och förhållande mellan dem inte alltid i praktiken helt klart.

En dialog måste vara ständigt pågående. Att starta först då ett specifikt objekt eller investerings ska beslutas är ofta för sent. Samverkan bör ske kontinuerligt och genom hela planeringsprocessens alla faser.

4.7 Miljömålen, stafetten och nya planeringsprocessen

Samtidigt som detta projekt om en bättre process för att se till att miljömålen följer med genom hela planeringsprocessen från övergripande trafikpolitiska mål till genomförda åtgärder har pågått en översyn av de nationella/regionala planeringsprocesserna. Utredningarna har mynnat ut i ett ännu inte antaget förslag till ny planeringsprocess.

Förslaget har tillsammans med resultaten från fallstudierna pekat ut följande frågor av intresse:

- Vad innebär den nya infrastrukturplaneringsprocessen för möjligheten att 'hålla i stafettpinnen' genom hela kedjan i vägplaneringsprocessen?
- Kommer den nya infrastrukturplaneringsprocessen att ha betydelse för i vilka skeden i vägplaneringsprocessen som analyser av olika åtgärdsalternativ kommer att ske, och därmed i vilka skeden som transportpolitisk måluppfyllelse beaktas?

Enligt förslaget ska miljöbedömningen "integreras i hela planeringsprocessen". Förslaget avser att ge goda förutsättningar att bygga en ny planeringsprocess där miljöbedömningen kan bidra konstruktivt till att förbättra planeringens kvalitet och att hantera olika typer av aspekter så att en hållbar utveckling främjas. Detta preciseras med att ett avgränsningssamråd om vad miljöbedömningen ska omfatta ska föregå regeringens policybeslut. Policybeslutet ska precisera ändamålet med planen. Processen byggs upp så att miljöbedömningen kan integreras med de planeringssteg som utförs (till skillnad från idag då detta tydligen inte varit fallet). Grundprincipen för föreslagen process har tidigare redovisats i Figur 2-2 och avsnitt 4.6. För en mer omfattande genomgång av förslaget till ny planeringsprocess se avsnitt 2.4.

Det har hittills varit svårt att tillgodose kraven på miljöbedömning i den långsiktiga planeringen av transportsystemet. En betydelsefull orsak till att det varit svårt att integrera miljöbedömningen i åtgärdsplaneringen är att åtgärdsplaneringen i regel utgår ifrån en lista med färdiga åtgärdsförslag, medan miljöbedömningen i sig innebär en metodik för att finna lämpliga alternativa åtgärdsförslag utifrån definierade problem.

Det är tveksamt utifrån förslaget till nytt planeringssystem om detta medför en förbättring med tanke på det mycket tidiga urvalet och insnävningen mot vissa lösningar som riskerar att göras på liknande sätt som idag, redan innan effekter har bedömts av olika tänkbara alternativ.

Det är oklart i förslaget hur resultatet av regionala systemanalyser kan påverka åtgärdsplanernas sammansättning.

En annan viktig fråga som är högaktuell när det gäller den nya planeringsprocessen är förekomsten av andra mål än de transportpolitiska målen inom Trafikverkets egen verksamhet – de så kallade projektmålen och effektmålen. Hur relaterar dessa till de transportpolitiska målen? I fallstudien framstår relationen som otydlig.

Problembeskrivningar framhålls inom forskningen ofta som avgörande för vilken typ av lösning som föreslås och hur planering de facto genomförs. Det nya

förslaget anger att åtgärdsvalet ska ”gallra fram” de mest effektiva lösningsförslagen och de ”mest intressanta alternativens nyttor och effekter” ska bedömas. Detta ska göras i dialog med ”berörda intressenter och aktörer”. Hur behov och/eller problem bedöms och beskrivs har avgörande betydelse för vilka förslag som föreslås. Vem som gör detta, deras erfarenheter och kompetens påverkar i sin tur hur detta görs.

Användarnas möjligheter att påverka ska enligt förslaget öka, genom ett ökat inslag av samråd och dialog i olika skeden med medborgare, näringsliv och andra berörda aktörer. Det är dock otydligt i förslaget hur detta samråd ska öka jämfört med dagens planeringssystem.

Det verkar, som idag, vara en ganska snäv krets av trafikplanerare och beslutsfattare samt intresseorganisationer för näringsliv och transportörer som garanteras deltagande i planeringsprocessen. Dessa får i praktiken ett stort inflytande över vilka åtgärder som ska bedömas som ”mest intressanta” och som ens ska effektbedömas utifrån transportpolitisk måluppfyllelse.

För att säkerställa en bättre och pålitligare stafettöverföring bör följande konkretiseras:

- Tydliggör i vilka skeden som transportpolitisk måluppfyllelse beaktas och hur processen säkerställer att miljömålen följer med genom hela planeringsprocessen från övergripande trafikpolitiska mål till genomförda åtgärder.
- Öka transparensen i processen för vilken vikt olika mål (inkl. Trafikverkets egna verksamhetsmål) haft i åtgärdsval och ställ krav på att urvalsprocessen för vilka aktörer som haft inflytande över vilka åtgärdsförslag som ska analyseras (och inte analyseras) redovisas.
- Konkretisera var och hur problemdefinitioner, dvs. beskrivning av vilket eller vilka problem det är som planeringsprocessen avser lösa, ska ske i planeringsprocessen.
- Utveckla och revidera synsättet på och användningen av fyrstegsprincipen så att steg 1 och 2 med sin basfunktion i processen kommer in tidigare än vid åtgärdsvalsprocessen.
- Förstärk och utveckla de regionala systemanalyserna för bättre kopplade underlag för problemdefinition/problembeskrivning som en del av effektivare planering med stöd av kontinuerlig användning av steg 1 och 2.
- Precisera hur och kring vilka frågor (jämför punkt om steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen) samverkan mellan olika planeringsnivåer (kommun och nationell/regional) ska ske.

5. Sammanfattande råd för bättre målöverföring

Genom planeringsprocessen fattas en rad beslut om mål och intentioner, där de transportpolitiska målen utgör viktiga inriktningsmål för planeringen på nästföljande nivåer. Samtidigt visar SIKA:s uppföljning av de transportpolitiska målen en låg måluppfyllnad, särskilt för delmålet gällande god miljö⁵⁵. Många forskningsstudier och utredningar visar att vi har en bra bit kvar till ett hållbart transportsystem. Det är med andra ord en utmaning att se till att övergripande mål genomsyrar planeringen hela vägen, från statlig och regional planering till kommunal planering.

I detta projekt liknas planeringsprocessen vid en stafett där miljömålet i de transportpolitiska målen är stafettpippen. Genom detta betraktelsesätt undersöks *var* och *varför* stafettpippen tappas utifrån fallstudier i två kommuner och två län där kommunala respektive regionala planeringsdokument studeras och intervjuer med planerare genomförs. Resultatet av fallstudierna kombinerat med tidigare forskning och rekommendationer har resulterat i förslag för *hur* planeringsprocessens aktörer, framförallt Trafikverket, kan arbeta för att övergripande mål och intentioner bättre kan föras fram genom planeringsprocessens olika delar och nivåer. Följande sex punkter utgör en sammanfattning av dessa förslag som återfinns i sin helhet i kapitel 4.

■ Konkretisera och förankra definitionen av ett hållbart transportsystem

Hur vi definierar ett hållbart transportsystem påverkar hur vi inför åtgärder som bidrar till en hållbar utveckling. Trafikverket spelar en viktig roll för att kommunicera vad ett hållbart transportsystem är och för att skapa en förståelse för vad de transportpolitiska målen innebär. TransportMistra har konkretiserat krav och kriterier för ett hållbart transportsystem baserat på den samlade forskningsfronten⁵⁶.

Generella krav på ett hållbart transportsystem är att:⁵⁷

- transportefterfrågan och/eller transportberoendet minskar,
- hållbara färdvägar främjas så att andelen ökar och att
- fordon och infrastruktur blir mer miljöanpassade/hållbara.

⁵⁵ SIKA Rapport 2009:2. Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål.

⁵⁶ Gudmundsson, H. (2008). Sustainable Mobility and incremental change – Some building blocks for IMPACT. TransportMistra: www.transportmistra.org.

⁵⁷ Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

- **Arbeta för att den fysiska samhällsplaneringen sker så att den möjliggör en hållbar transportförsörjning**

Infrastrukturplaneringen är beroende av och påverkar den fysiska samhällsplaneringen (och vice versa). Trafikverket spelar tillsammans med Länsstyrelsen en viktig roll för att skapa forum för dialog inom och mellan kommunerna, inte minst för att skapa förutsättningar för god planering i ett regionalt sammanhang då åtgärder för ett hållbart transportsystem i regel sträcker sig bortom kommungränser. För att bättre knyta samman infrastrukturplaneringen och den fysiska samhällsplaneringen bör Trafikverket fortsätta och intensifiera arbetet med kommuner i s.k. tidiga skeden. Vidare är ett mindre sekventiellt synsätt på fyrstegsprincipen såsom förslagits i Figur 4-3 nödvändigt, liksom en bättre användning av fyrstegsprincipen där vi inte enbart utgår från steg 3 och 4 (infrastrukturåtgärder) utan även aktivt arbetar med steg 1 och 2 (markanvändning/lokalisering och påverkansåtgärder), för att möjliggöra en hållbar transportförsörjning. Detta utvecklade synsätt bör kommuniceras både inom och utanför Trafikverket.

- **Utveckla former för att medverka i utformningen av diskurser och begreppsramar**

Planeringsprocessens aktörer definierar tillsammans begreppsramarna för planeringen, dvs. hur vi ser på och definierar problemen samt skapar gemensam målbild för planeringen. Det förutsätter ett skifte i tankesätt, t ex att vi utgår från problemen istället för att direkt fokusera på olika lösningar och att vi arbetar utifrån tillgänglighet som mål och inte rörlighet (bör betraktas som medel). Även här spelar Trafikverket och Länsstyrelsen en viktig roll för att skapa forum för dialog i tidigt skede – innan ens själva implementeringen av planer och mål inletts.

- **Förankra genom samverkan och dialog med planeringsprocessens aktörer**

Planeringen präglas av många inblandade aktörer och därmed av många agendor. Styrning genom gemensamma mål kräver att målen förankras i hela verksamheten, vilket i planeringssammanhang i regel innefattar flera organisationer. Bristande förankring av planer och mål är en anledning till att ”det händer så lite”. Ofta är vi bra på att tala om vad vi ska göra och hur, men Trafikverket och Länsstyrelsen bör ännu mer och ännu tydligare kommunicera *varför* vi gör detta. Återigen krävs ännu mer dialog inom och mellan organisationer, en dialog som är ständigt pågående och startas i ett tidigt skede.

- **Verka för kunskaps- och kompetensutveckling**

Kunskapsnivån påverkar möjligheterna att uppnå hållbar transportförsörjning där rådande normer och ideal för planeringen behöver ifrågasättas. Här behöver vi generellt stärka kunskapen om relevanta samband, t ex mellan bebyggelse- och trafikplanering och resbeteenden, samt om de transportpolitiska målen. Till exempel finns behov av bra fakta- och statistikunderlag. Planeringen främjas av god dialog mellan planerare, beslutsfattare och medborgare, och därför födras även kompetens i kommunikation. Olika former för dialog, t ex seminarier och konferenser, workshopar och planeringssimulering, utbildningar, studiebesök etc. kan samordnas av Trafikverket och Länsstyrelsen.

■ Utveckla stöd för effektivitet, systematik och transparens i planeringsprocessen

Planering innebär ständiga avvägningar där vissa mål prioriteras medan andra prioriteras bort. Utmaningen är att utföra och dokumentera denna målavvägning på ett systematiskt och transparent sätt så att beslut synliggörs och kan spåras. Vidare är uppföljning och utvärdering viktigt för att visa hur vi lyckas. Går utvecklingen åt rätt håll och arbetar vi på rätt sätt? Här måste varje kommun, verk etc. utveckla valida och användarvänliga verktyg för avstämning, uppföljning och utvärdering inom verksamheten. Det kräver även tydliga och mätbara mål att stämma av gentemot. Jämte konkreta arbetsverktyg och utvecklade indikatorer kan det finnas behov av en stödjande och granskande funktion, till exempel genom en hållbarhetssamordnare ("målcontroller") som följer utvecklingen i ett projekt eller en verksamhet eller framtidsombudsmän som redogör för de långsiktiga konsekvenserna av förslag.

Förutom dessa råd som kan appliceras direkt i dagens planeringsprocess finns anledning att **se över länsstyrelsernas inkallelsegrunder**. Det som planeras i en kommun kan få stora konsekvenser på trafiken i en annan. Till exempel kan miljökvalitetsnormerna överskridas i en kommun på grund av stor inpendling med bil från grannkommuner. Det kan hindra kommunen från att bygga tätare eftersom normerna överskrids ytterligare – trots att förtätningen på lång sikt innebär en mer hållbar planering. Ibland räcker inte dialogen till för en hållbar planering och Länsstyrelsen kan använda sin rätt att "stoppa" exempelvis detaljplaner i en kommun om det uppenbart och även på lång sikt missgynnar en hållbar utveckling. Det kan finnas anledning att se över denna inkallelserätt.

6. Referenser

Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009). Förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021. Publikation 2009:97.

Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket (2009). Miljökonsekvensbeskrivning för Nationell transportplan 2010–2021. Publikation 2009:100.

Berg, J. (2009). Hållbart resande, varför händer så lite? En explorativ studie om tre medelstora svenska kommuners arbete med hållbart resande. Examensarbete från Kulturgeografiska Institutionen, Stockholms universitet.

Boverket (2007). Mål- och planindikatorer som verktyg i fysisk planering – Exempel från fyra kommuners utvärderingsarbete.

Boverket (2008). Boverkets planenkät : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006.

Boverket (2008). Boverkets plan- och byggenkät : Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007.

Boverket (2009). Framgångsfaktorer för översiktsplanering.

Direktiv 2002:97. (Kommittédirektiv)

Ekman, L., Smidfelt Rosqvist, L. & Westford, P. (1996). Trafiksystem för bättre stadsmiljö. Bulletin 138. Institutionen för Trafikteknik, Lunds Tekniska Högskola.

Engström, C. J., Fredriksson, C. & Hult, H. (2009). ÖP – RUP : från svag länk till plattform för utvecklingskraft. Kungliga tekniska högskolan (KTH), Rapport 1/2010 (STOUT). Institutionen för samhällsplanering och miljö, Forskningsprogrammet för Stadsregionen och utvecklingskraft (STOUT).

Europeiska Gemenskapernas Kommission (2001). Vitbok: Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 – Vägval inför framtiden. KOM(2001) 377 slutlig.

Europeiska Gemenskapernas Kommission (2007). Grönbok: Mot en ny kultur för rörlighet i städer. KOM(2007) 551 slutlig.

Europeiska Gemenskapernas Kommission (2008). Meddelande från Kommissionen till Rådet och Europaparlamentet: Grönare transporter. KOM(2008) 433 slutlig.

Europeiska Gemenskapernas Kommission (2009). Green paper, TEN-T: A policy review, Towards a Better Integrated Transeuropean Transport Network at the Service of the Common Transport Policy. COM(2009) 44 final.

Europeiska Unionens Råd (2006). Renewed EU Sustainable Development Strategy. DOC 10917/06.

Förordning 2009:236 om en nationell plan för transportinfrastruktur

Gudmundsson, H. (2008). Sustainable Mobility and incremental change – Some building blocks for IMPACT. TransportMistra: www.transportmistra.org.

Lag 1971:948. Väglagen

Lag 1995:1649. Lagen om byggande av järnväg

Lag 1987:10. Plan- och bygglagen

Lag 1998:808. Miljöbalken

Malmö Stadsbyggnadskontor (2009). Malmös översiktsplanering : Underlag för beslut om översiktsplanens aktualitet Öp 2032.

Naturskyddsföreningen (2007). Kompensationsprincipens användning: Lägesbeskrivning och diskussionsunderlag. Naturskyddsföreningen i Stockholms län.

NUTEK (2005). Regionala utvecklingsprogram, RUP – ett metodutvecklingsarbete. Strategigruppernas rapporter, Bilaga 2 till Slutrapport. Info nr 064-2005.

Prop. 1997/98:56. Transportpolitik för en hållbar utveckling

Prop. 1997/98:117. Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design

Prop. 2002/03:35. Mål för folkhälsan

Prop. 2004/05:150. Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag

Prop. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter

Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag

Regeringsbeslut 2008-12-19. Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr 2008/09:145). Näringsdepartementet: N2008/8698/IR, N2008/8869/IR (delvis).

Ross, W. (2000). Mobility & Accessibility: the yin and yang of planning. World Transport Policy & Practice, 6 (2): 13-19.

SIKA PM 2009:4. Infrastrukturplanering i ständig förbättring : Del 1. Samordning av kvalitetssäkringen i åtgärdsplaneringen 2010-2021.

SIKA Rapport 2001:2. Planering av storstädernas transportsystem.

SIKA Rapport 2007:4. Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken : Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019.

SIKA Rapport 2008:2. Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 1. Analys av förutsättningar.

SIKA Rapport 2008:3. Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 2. Förslag till reviderade mål.

SIKA Rapport 2009:2. Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål.

Sinek, S. (2009). Start with why : How great leaders inspire everyone to take action. New York, USA: Portfolio. ISBN 978-1-59184-280-4. Se även www.startwithwhy.com.

Smidfelt Rosqvist, L. & Hagson A. (2009). Att hantera inducerad efterfrågan på trafik. Trivector Rapport 2009:8. Trivector Traffic AB, Lund.

Smidfelt Rosqvist, L. & Ljungberg, C. (2009). Bättre införande av åtgärder för ett hållbart transportsystem : Sammanfattande råd från tre års tvärvetenskaplig forskning om implementering. TransportMistra: www.transportmistra.org.

SOU 2004:40. Kortare instanskedja och ökad samordning - Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. Miljödepartementet. Delbetänkande från PBL-kommittén.

SOU 2005:77. Får jag lov? Om planering och byggande. Miljödepartementet. Huvudbetänkande från PBL-kommittén.

SOU 2009:31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. Näringsdepartementet. Huvudbetänkande från Trafikverksutredningen.

Trafikverket (2010). Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. Slutrapport 2010-02-26.

Wendle, B. & Ljungberg, C. (2008). Rörlig kunskapsplattform för ett hållbart transportsystem – Förslag till effektivare kunskaps- och kompetensuppbyggnad. Trivector Rapport 2008:84. Trivector Traffic AB, Lund.