

Hållbarhetsbegreppet i kommunal planering

– speciellt trafikplanering

Bengt Holmberg

2008

Hållbarhetsbegreppet i kommunal planering – speciellt trafikplanering

Bengt Holmberg

Hållbarhetsbegreppet i kommunal planering – speciellt trafikplanering

Bengt Holmberg

2008

Ämnesord:

Hållbarhet, översiktsplaner, kommunal trafikplanering

Referat:

Hållbarhet och hållbar utveckling är ett begrepp som används ofta i samband med planering. Den här studien ingår i ett större forskningsprojekt ”Den motsägelsefulla urbanismen – om ekonomisk, social och ekologisk planering av det nya stadslandskapet”.

Syftet med föreliggande studie är att beskriva och analysera hur hållbarhetsbegreppet använts och definierats i ett antal översiktsplaner och vilka strategier som angetts för att uppnå målen. Jag har också varit intresserad av att studera i vad mån man diskuterar och hanterar potentiella motsättningar mellan målen.

Störst vikt har lagts vid mål och strategier i samband med den kommunala trafikplaneringen och på mellanstora svenska städer. Studien omfattar en genomgång av 13 svenska översiktsplaner som fastställts de senaste 10 åren.

Begreppet hållbarhet förekommer i majoriteten av planerna. Det är dock endast i några få planer där begreppet definieras och diskuteras. I dessa fall utgår man från Brundtlandkommissionens definition: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs”. Endast i några få fall diskuteras eventuella målkonflikter mellan de olika hållbarhetskriterierna ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. En annan intressant iakttagelse är att koldioxidfrågan endast nämns i några få planer. Det är också mycket ovanligt att man diskuterar hur målen skall kunna följas upp. I översiktsplanen för Malmö 2006 finns dock en sådan beskrivning som bygger på ett antal indikatorer.

Citeringsanvisning:

Bengt Holmberg. Hållbarhetsbegreppet i kommunal planering – speciellt trafikplanering. Lund, Institutionen för Teknik och samhälle, Trafik och väg, 2008. Bulletin - Lunds Universitet, Tekniska högskolan i Lund, Institutionen för teknik och samhälle, 238

Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Trafik och väg
Box 118, 221 00 LUND, Sverige

Department of Technology and Society
Lund Institute of Technology
Traffic and Road
Box 118, SE-221 00 Lund, Sweden

Innehållsförteckning

Sammanfattning
Summary

1. Bakgrund	5
2. Syfte och avgränsning	6
3. Definition av hållbarhet	5
3.1 Definition av uthålliga transporter	7
4 Metod	9
5. Hållbarhetsbegreppet	10
5.1 Västerås	10
5.2 Växjö	12
5.3 Malmö	14
5.4 Hållbarhetsmål och strategier i övriga planer	16
6. Hållbarhet relaterat till trafik och transporter	18
6.2 De transportpolitiska målen	19
6.3 Mål för att uppnå hållbara transporter	19
6.4 Strategier för att uppnå hållbara transporter	20
6.5 Exemplet Uppsala	22
6.6 Exemplet LundaMats	
7.Sammanfattning och diskussion	27

Sammanfattning

Inledning

Den här studien ingår som en del i ett större forskningsprogram -Den motsägelsefulla urbanismen – om ekonomisk, social och ekologisk planering av det nya stadslandskapet.

Syftet med studien är att beskriva och analysera hur hållbarhetsbegreppet använts och definierats i ett antal översiktsplaner och vilka strategier som angetts för att uppnå målen. Jag har också varit intresserad av att studera i vad mån man diskuterar och hanterar potentiella motsättningar mellan målen.

Störst vikt har lagts vid mål och strategier i samband med den kommunala trafikplaneringen och på mellanstora svenska städer.

Metod

Studien omfattar en genomgång av 13 svenska översiktsplaner som fastställts de senaste 10 åren. Jag började med att inventera alla översiktsplaner för medelstora städer som fastställts de senaste 10 åren.

Totalt hittade jag 16 planer som kunde vara aktuella. Städerna grupperades efter belägenhet i landet, Norrland, Svealand respektive Götaland. Detta för att få en god representation från hela landet. Från varje region valdes minst två städer. Eftersom Malmö valts ut som ett case för hela forskningsprogrammet inkluderades även Malmö.

Den första genomgången gjordes hösten 2006. Hösten 2007 gjordes en ny genomgång och då hade 2 av de tidigare studerade planerna uppdaterats och dessutom hade en ny tillkommit (Borås).

Alla planerna studerades varvid beskrivningarna av hållbarhet noterades och även vilka strategier som angetts för att uppnå målen. I första hand koncentrerade jag mig på planerna för städerna i den mån dessa särbehandlas från hela kommunen.

I rapporten diskuteras först begreppet hållbar utveckling och specifikt hållbara transporter rent allmänt och därefter hur det beskrivs i planerna. Vidare analyseras vilka strategier som föreslås i planerna för att uppnå hållbarhet. Planerna för Malmö, Västerås och Växjö beskrivs lite mer i detalj, eftersom de har lite mer omfattande avsnitt som behandlar hållbarhetsfrågan.

På trafikområdet görs en kortfattad beskrivning av en strategi för ett hållbart trafiksystem i Lund, LundaMatsII. Den och dess föregångare LundaMatsI har haft ett stort inflytande för hur trafiken behandlats även i många andra kommuner.

Resultat

Målen i flera av översiktsplanerna har karaktären av generella mål för kommunens utveckling. Det är alltså inte enbart mål som kan uppnås genom den fysiska planeringen. Det är något förvånande att det inte i någon plan finns en diskussion om vad som faktiskt kan påverkas med den fysiska planeringen. När det gäller trafiken, är möjligheterna att påverka den också i hög grad beroende av utvecklingen i regionen och den nationella transportpolitiken. I några planer påpekas behovet av samverkan med omgivande kommuner.

Endast i två planer finns en explicit definition av begreppet hållbarhet och en beskrivning vad som ingår i begreppet. I dessa fall har man ett mycket vid definition. I ytterligare några refererar man till Brundtlandkommissionens definition. Det är något förvånande att ingen refererar till EU:s definitioner.

I flertalet planer delar man upp begreppet hållbarhet i dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social. I något fall lägger man till kulturell som en separat dimension.

I några fall omnämns Daly's kretsloppsvillkor. Klimatfrågan lyser nästan helt med sin frånvaro. Det kan kanske förklaras av att planerna tagits fram innan den mest intensiva debatten om klimatfrågan kommit igång.

När det gäller **ekologisk** hållbarhet har man ganska likartade angreppssätt. Biologisk mångfald, hushållning med mark och vatten, återanvändning och kretslopp är begrepp som återfinns i flertalet planer. Exempel på strategier är här hållbart boende och byggande, lokalisera för att minska transporter, hållbar näringslivsutveckling, demokrati och lärande för hållbar utveckling. Växjö har som mål ett fossilfritt samhälle.

Under **ekonomisk** hållbarhet tas flera olika aspekter upp. Ofta framhålls tillhandahållande av lämplig mark för olika typer av näringsliv som en viktig faktor. God transportförsörjning nämns ofta. I några fall lyfter man upp att staden måste vara attraktiv med bra boende, skolor, daghem och ett brett utbud av kultur. Det senare är intressant eftersom vissa regionalekonomer menar att tjänsteföretag tenderar att lokalisera sig till regioner med attraktiva miljöer som lockar boende.

I Växjö anlägger man också ett rent företagsekonomiskt synsätt innebärande att man skall hushålla med mark och utnyttja befintlig infrastruktur så långt möjligt och samverka med andra kommuner och organisationer.

Social hållbarhet definieras mycket brett. I flertalet planer hittar man en diskussion om hur integrationen kan förbättras genom att tillhandahålla bostäder av olika typ och upplåtelseformer.

Medbestämmande och demokrati vill man stimulera genom att skapa goda mötesplatser.

Hälsa, säkerhet och trygghet finns som mål i de flesta planerna. Ofta nämns också närhet till grönområden och idrottsanläggningar som viktiga kvaliteter.

Jämställdhet nämns sällan explicit men man kan ofta ana att det är ett underliggande mål när man tar upp trygghet och god tillgång till kollektivtrafik.

Tillgänglighet för äldre och funktionshindrade finns som en aspekt i de flesta av planerna. I de senare planerna lyfts också Barnkonventionen upp som en viktig utgångspunkt.

När det gäller uppföljning av målen i översiktsplanerna har man i Malmös plan 2006 en intressant beskrivning av olika indikatorer för de olika delmålen ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Man beskriver också hur utvecklingen varit under senare tid med avseende på dessa indikatorer.

Hållbara transporter

Allmänt gäller att man vill minska transporterna genom att lokalisera bebyggelsen, förtäta och blanda olika verksamheter så att fler mål kan nås med cykel- och gång samt med kollektivtrafik.

Ofta uttrycks som mål att man vill prioritera gång, cykel och kollektivtrafik framför biltrafik speciellt i centrum och i bostadsområdena.

Säkerhet och trygghet lyfts ofta upp som viktiga mål liksom att trafiksystemet skall vara tillgängligt för äldre och funktionshindrade.

Endast i något fall uttrycks explicit jämställdhet som ett mål för trafiksystemet.

Förvånansvärt nog diskuteras i stort sett inte alls parkeringsnormerna som en möjlig strategi för att minska biltrafiken. Flera studier visar att tillgången och priset på parkering har stor betydelse för andelen biltrafik. Det är ju också ett styrmedel som kommunen förfogar över.

En annan intressant fråga är i vilken utsträckning en kommun kan påverka trafiken inom den egna kommunen. Som ett exempel kan nämnas att för Lunds kommun gäller att 65% av trafiken i kommunen är genererad utanför kommunen och för staden utgör den interna trafiken endast 19%. Det innebär att kommunen måste samverka med övriga kommuner i regionen om man i någon högre grad vill kunna påverka t.ex. färdmedelsfördelningen inom kommunen. Det innebär också att trafiken inom en stad endast utgör en liten del av den trafik som trafikerar gatorna i staden. I vilken grad detta gäller beror naturligtvis på stadens storlek och på in- och utpendlingens storlek. Lund är nog lite extremt i detta fall.

När det gäller uppföljning av mål för trafiken finns i LundaMats II beskrivet indikatorer för olika delmål.

Summary

Introduction

This report is part of a larger research programme –the contradictory urbanism – about economical, social and ecological planning of the new urban landscape.

The aim of this report is to describe and analyse several comprehensive town plans from the perspective of their use and definition of the concept “sustainability” and their strategies for achieving their goals. I am also interested in ascertaining the extent to which potential conflicts between goals are discussed and dealt with.

Particular attention is paid to the goals and strategies of municipal traffic planning in medium-sized Swedish towns.

Method

The report comprises surveys of 13 comprehensive plans made in the last 10 years. I have made an inventory of all such plans for Swedish middle-sized towns for the same period, and found 16 plans that are likely to be of interest. The towns are grouped according to their location in the regions of Norrland, Svealand and Götaland, with at least two towns chosen from each region in order to attain a good representation for the whole country. Since Malmö is a case study for the whole research programme, it is also included.

The first survey was carried out in autumn 2006, followed by a new one in autumn 2007. It was found that two of the plans had been updated and a new one had been added (Borås).

All the plans have been surveyed with particular focus on their descriptions of sustainability and what strategies have been chosen for attaining their goals. I have concentrated mainly on the town plans to the extent that they have been specially treated in relation to the region as a whole.

The report first discusses the concepts of sustainable development, in particular sustainable transport, and thereafter how these are described in the plans. Further, the strategies chosen for attaining sustainability are analysed. Since the plans for Malmö, Västerås and Växjö contain more comprehensive sections dealing with questions of sustainability, they are discussed in more detail.

As far as the traffic area is concerned, a brief description of a strategy for a sustainable system is found for Lund, LundaMatsII. This and its predecessor, LundaMatsI, have had a considerable influence on how traffic is dealt with in many other municipalities.

Results

Several of the plans typically have general goals for the development of the municipality. However, not only goals can be attained through physical planning, so it is somewhat surprising that none of the plans contain a discussion of what actually may be influenced by physical planning. For example, traffic may be influenced to a substantial extent depending upon the development of the region and the national transport policy. Some of the plans point out the need to collaborate with neighbouring municipalities.

Only two plans contain an explicit definition of sustainability and a description of what the concept implies. In these cases the definitions are quite wide. Other plans refer to the Brundtland Commission definition. That none of them refer to the EU definitions is also rather surprising.

Most of the plans divide the concept of sustainability into ecological, economical and social dimensions. The cultural dimension is added separately in one or two cases.

Some cases mention Daly's conditions for recirculation of resources, but the climate issue is largely conspicuous by its absence. This may perhaps be explained by the fact that the plans were drawn up before the most intensive debates on climate issues started.

The plans show a similar approach to **ecological** sustainability. Biological diversity, good husbandry with land and water, recycling and recirculation of resources are found in several plans.

Several aspects of **economic** sustainability are taken up. For example, the supply of suitable land for various types of commercial use is often mentioned, as are good transport facilities. Some plans specify an attractive town with good housing, schools, kindergartens and a varied offering of culture, all of which are particularly important since some regional economists are of the opinion that service firms tend to be located in regions with attractive environments that appeal to prospective residents.

Växjö has taken a purely business economics approach requiring good husbandry in the use of land and existing infrastructure. Collaborating with other municipalities and organisations is part of this approach.

Social sustainability is defined very broadly in line with the definitions of the Society for the Preservation of Natural Amenities and the OECD's guidelines. Most of the plans contain discussions on how integration may be improved by various housing types with differing forms of disposal.

The plans hope to stimulate codetermination and democracy by creating good meeting places.

Health, safety and security appear as goals in most of the plans, and sports facilities and closeness to natural surroundings are frequently mentioned as important qualities.

Gender equality is rarely touched on specifically, but one often gets the impression that there are underlying goals when security and good access to public transport are taken up.

Accessibility for the elderly and handicapped appears in most of the plans. Later plans also refer to the UN Convention on the Rights of the Child as an important point of departure.

When it comes to following up the goals, the Malmö plan for 2006 has an interesting description of different indicators for the part goals of ecological, economical and social sustainability. It also contains an account of the recent development in respect of these indicators.

Sustainable transports

Generally, the idea is to reduce transports by locating built up areas and concentrating and combining various activities so as to facilitate access for cyclists, pedestrians and public transport.

An often-mentioned objective is that priority has to be given to pedestrians, cyclists and public transport rather than to cars, especially in town centres and residential areas. Safety and security are often put forward as important goals, as is easier access to the traffic system for the elderly and the handicapped.

Only occasionally is equality explicitly mentioned as a goal for the traffic system. Surprisingly, little or no mention is made of parking norms as a possible strategy for reducing car traffic. Several studies have shown that access to parking and the price of parking have great significance for the proportion of car traffic. It is certainly a control measure that the municipality has at its disposal.

Another interesting issue is the extent to which a municipality can influence traffic within its own area. As an example, 65% of Lund's traffic is generated outside the municipality, while the internal traffic of the town itself represents only 19%. The implication here is that municipalities must collaborate with other municipalities in the region if the distribution of transport modes is to be influenced to any extent within a municipality. The extent of this naturally depends on the size of the town and the number of commuters to and from the town. Lund is probably a little extreme in this respect.

Regarding the follow-up of traffic goals, indicators of various part goals are found in LundaMats II.

1 Bakgrund

Denna studie ingår som en del i ett större forskningsprogram Den motsägelsefulla urbanismen – om ekonomisk, social och ekologisk planering av det nya stadslandskapet.

Projektets syfte är att utveckla begrepp och teori som gör det möjligt att hantera frågor kring det nya stadslandskapet på ett mer sammanhängande sätt. Under de senaste decennierna har staden fått en allt större utbredning och gränserna mellan stad och land har suddats ut. Vår uppfattning är att staden har förändrats så radikalt att vi för närvarande saknar begrepp för att förstå det nya stadslandskapet. Såväl stadsforskare som planeringsmyndigheter arbetar i dag utifrån en delvis föråldrad syn på staden som försvårar övergången till en bärkraftig samhällsutveckling. Tendensen i dag är att parallella urbana projekt utvecklas, vars syfte är att främja olika bärkraftighetskriterier. Projekten är sällan samordnade och riskerar i värsta fall att motarbeta varandra. Genom att analysera ett antal pågående stadsutvecklingsprojekt i Malmö/Lund regionen, strävar projektet efter att fördjupa förståelsen för vilka föreställningar om ekologisk, ekonomisk, social och arkitektonisk hållbarhet som ligger till grund för olika urbana policy initiativ; i vilken utsträckning har olika och kanske t.o.m. motstridiga föreställningar om en hållbar stadsutveckling påverkat projekten? Hur förhåller sig olika bärkraftskriterier till varandra? Och i förlängningen: Hur kan man utveckla strategier för att överbrygga den växande klyftan mellan, å ena sidan, en allt mer specialiserad urban forskning, och, å andra sidan, en planeringspraktik i växande behov av syntetiserande perspektiv.

Begreppet ”Hållbarhet”, ”Hållbar utveckling” har kommit att användas i många olika sammanhang och med olika betydelse.

Den mest kända definitionen på hållbarhet är nog den som gjordes av World Commission on Environment and Development den så kallade Brundtlandskommissionen från 1987: ”Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs”¹.

Senare (lite oklart när och i vilket sammanhang) delades begreppet upp i dimensionerna ekologisk, social och ekonomisk. I vissa fall lägger man också till kulturell. Jag återkommer nedan med en utförligare diskussion om begreppet Hållbar utveckling. Det är uppenbart att det, åtminstone på kort, finns motsättningar mellan de olika hållbarhetsdimensionerna. En tydlig sådan är mellan ekologisk och ekonomisk. Ett exempel från transportsektorn är målen om regional utveckling och miljö. Förstorade arbetsmarknadsregioner, som ofta ses som ett medel att uppnå regional utveckling, innebär ett ökat resande och därmed risk för ökad miljöbelastning. I de svenska, nationella transportpolitiska målen är de två huvudmålen ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Samhällsekonomisk effektivitet erhålles oftast genom kortare restider och höga trafikflöden vilket inte sällan står i konflikt med ekologisk hållbarhet. Andra sådana motstridiga mål är önskan om förtätning av våra städer och samtidigt god tillgång till grönområden.

Den fysiska planeringen ger viktiga förutsättningar för utvecklingen ur alla de tre aspekterna ekologisk, ekonomisk och social utveckling. Den är dessutom mycket långsiktig och påverkar därför även kommande generations villkor.

Den kommunala fysiska planeringen redovisas i kommunernas översiktsplaner. Jag har därför bedömt det som intressant att studera hur hållbarhetsbegreppet hanteras i dessa planer, om och hur man hanterar målkonflikter samt vilka strategier som föreslås för att uppnå en hållbar utveckling.

¹ It contains two key concepts: The concept needs focus on the needs of the world’s poor and the the limitations by the state of technology and social organisation on the environments ability to meet present and future needs

2 Syfte och avgränsning

Syftet med denna framställning är att beskriva och analysera hur hållbarhetsbegreppet använts och definierats i ett antal översiktsplaner och vilka strategier som angetts för att uppnå målen. Jag har också varit intresserad av att studera i vad mån man diskuterar och hanterar potentiella motsättningar mellan målen.

Som redan nämnts ovan lägger jag här störst vikt vid målen och strategier i samband med den kommunala trafikplaneringen och på mellanstora svenska städer.

3. Definition av hållbarhet

Nedanstående text bygger på ett opublicerat PM av Gudmundsson (2006)².

Som nämnts ovan är den mest kända definitionen av hållbarhet den som gjordes av Brundtlandkommissionen 1987:

”Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs”.

Man har använt termen “needs” för att poängtera att det rör sig om human needs snarare än endast ekonomiska behov. Development innefattar klart ekonomisk utveckling men inte bara det utan innefattar också kvaliteten i utvecklingen.

Environment är inte explicit angivet men i supplementet görs det klart att bevarande av naturens kapacitet att underhålla samhällets behov är anledningen till valet av termen ”sustainable”.

I samband med Rio konferensen 1992 preciserades Sustainable Development i ett antal paragrafer. Även Agenda 21 dokumentet, som togs vid samma tillfälle, utvecklade begreppet. Där preciserades t.ex. att begreppet innehöll frågor som Climate change, Biodiversity och Recycling.

Inom EU lanserades begreppet Sustainable Growth i samband med ministermötet i Lissabon 2000. Här låg fokus på ekonomisk utveckling och miljön var underordnad.

I samband med ministermötet i Göteborg 2001 utvidgades begreppet till att gälla ekonomisk, ekologisk och social utveckling. Inspirationen kom från Brundtlandkommissionens definition. Fokus låg dock på den ekologiska utvecklingen.

Senare har det gjorts försök att överbrygga motsättningarna mellan de olika fokus. I samband med översynen av Lissabonöverenskommelsen 2005 lade man dock igen större tyngd vid den ekonomiska utvecklingen.

Som har nämnts ovan delar man ofta upp begreppet uthållig utveckling i de tre dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social. Den sociala dimensionen syftar oftast på rättvis fördelning.

En intressant fråga är om det finns någon hierarki dem emellan. Det finns olika meningar om det. En är att den ekonomiska dimensionen är överordnad, en annan är att den ekologiska är

² Gudmundsson, Henrik (2007), hgu@dtf.dk

: Sustainable Mobility and incremental change – Some building blocks for Impact. Danish Transport Research Institute

det. En tredje är att det bör ske en "trade off" dem emellan som ger optimalt utfall. Man kan tänka sig att denna "trade off" skulle kunna ske med ekonomiska verktyg.

Dimensionen kulturell har jag inte hittat i litteraturen men förekommer t.ex. i de översiktsplaner jag studerat.

En annan diskussion gäller om "sustainability" skall tolkas i strikt naturvetenskaplig mening eller i en mer mjuk ekonomisk.

Den strikta naturvetenskapliga tolkningen innebär att det naturliga kapitalet måste bevaras. Den ekonomiska ansatsen menar att naturkapital kan ersättas med man made capital. Vissa ekonomer menar dock att visst naturkapital är kritiskt och inte kan ersättas.

Den strikta naturvetenskapliga tolkningen har konkretiserats av Daly³ i de fyra kretsloppsvillkoren som förekommer i en del av de studerade planerna:

1. uttaget av ändliga resurser måste minimeras
2. utsläppen av svårnedbrytbara ämnen måste upphöra
3. de fysiska förutsättningarna för naturens kretslopp måste bevaras
4. uttaget av förnyelsebara resurser får inte vara större än nybildningen

3.1 Definition av uthålliga transporter

Konflikter mellan transporter och miljöeffekter har en lång historia. Redan på Romartiden klagade man på buller från kärror. I Paris och London klagade man på 1800-talet på spillning från hästarna. Idag finns en allmän konsensus om att transporter skapar miljöproblem.

Begreppen Sustainable Transport och Sustainable Mobility kom in i transportpolitiska dokument i början av 1990-talet. Ofta används dessa två termer som synonymer trots att de har något olika innebörd. Mobility uppfattas ofta som något vidare än Transport. Mobility involverar även **möjligheterna** att förflytta sig. Transport användes oftare i USA och Storbritannien medan Mobility användes mer i Europa.

Begreppet Sustainability började först diskuteras och inkluderas i transportpolitiken i Danmark, Nederländerna och Sverige. Sedan 1998 har begreppet införts i de svenska transportpolitiska målen (se vidare nedan).

Under 1990-talet arbetade man i ett OECD-projekt⁴ (OECD Environmentally Sustainable Transport) med att ta fram definitioner, mål och strategier för uthålliga transporter:

- allows generally accepted objectives for health and environmental quality to be met, for example, those concerning air pollutants and noise proposed by the World Health Organization (WHO);
- is consistent with ecosystem integrity, for example, it does not contribute to exceedances of critical loads and levels as defined by WHO for acidification, eutrophication and ground-level ozone;

³ Daly, Herman (1990): Toward some operational principles of sustainable development. Ecological Economics.

⁴ OECD 2000. EST Guidelines for environmentally sustainable transport. Presented at a conference in Vienna, oct. 2000

- does not result in worsening of adverse global phenomena such as climate change and stratospheric ozone depletion.”

Inspirationen kom från de fyra hållbarhetskriterierna som nämnts ovan. Man tog också fram kvantifierade mål för buller, luftkvalitet, försurning och övergödning samt klimatteffekter.

Vid en konferens 1996 arbetade OECD fram principer för hållbara transporter efter diskussioner med regeringsrepresentanter och Non Governmental Organisations. De omfattar betydligt fler dimensioner än enbart miljö. Det gäller tillgänglighet, rättvisa, individuellt och samhällsansvar, hälsa och säkerhet, utbildning och medborgarmedverkan, integrerad planering, utnyttjande av mark och andra resurser, förebyggande av föroreningar samt ekonomiskt välbefinnande. Många av dessa dimensioner återfinns i de planer jag studerat. En utförligare beskrivning återfinns i bilaga 2.

Inom EU hände inte så mycket förrän Europadomstolen 1985 tvingade Europarådet att ta fram en gemensam transportpolitik.

1992 tog kommissionen fram ett Green paper on The impact of Transport on the Environment.⁵ Här var första gången ordet Sustainable mobility nämndes.

Senare kom ett White paper med titeln A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility. Tyngpunkten där var dock snarare ekonomi och strävan att skapa en gemensam marknad och riva barriärer för förflyttning av personer och gods.

Inget av dessa två dokument gjorde dock något försök att definiera sustainability.

I det andra White paper, 2001, Time to decide, sägs: “A modern transport system must be sustainable from an economic and social as well as environmental viewpoint”. Man var också lite mer konkret genom att lansera en strategi: “The objective to halt the growing dominance of road transport (shifting the balance between transport modes of transport back to their 1998 share by 2010), and the objective to break the historic link between economic growth and transport growth (= ‘decoupling’)”.

Europarådet lade samma år fram följande definition av sustainable transport system:

- allows the basic access and development needs of individuals, companies and societies to be met safely and in a manner consistent with human and ecosystem health, and promotes equity within and between successive generations
- is affordable, operates fairly and efficiently, offers choice of transport mode, and supports a competitive economy, as well as balanced regional development
- limits emissions and waste within the planet’s ability to absorb them, uses renewable resources at or below their rates of generation, and, uses non-renewable resources at or below the rates of development of renewable substitutes while minimising the impact on the use of land and the generation of noise.”

Det baserades på arbeten av Canadian Centre for Sustainable Transportation och OECD EST.

Det senaste dokumentet från EU på det här området är det så kallade Midterm review of the White paper in 2006. Titeln är ‘Keep Europe moving– Sustainable mobility for our

⁵ CEC 1992a. Green paper on The impact of Transport on the Environment. A Community Strategy for “sustainable mobility”. COM(92) 46 final, Bruxelles

continent”. Här har man tonat ned miljöfrågorna och talar inte längre om decoupling och ändrad färdmedelsfördelning. Målet är nu att skapa mobilitet för människor och näringsliv i hela Europa.

Många städer i Sverige började redan på 1980-talet ta fram planer för uthålliga transporter. I de flesta fall fokuserar man då på miljöaspekten och får försöker sig på en definition av begreppet uthållig. Mer och mer kommer även de andra dimensionerna in.

Flera Non Governmental Organisations har också satt upp krav på uthålliga transporter t.ex. Svenska Naturskyddsföreningen, SN. De har satt upp följande kriterier:

- Etik och rättvisa: Beslut om utnyttjande av jordens resurser skall tas i ett långsiktigt perspektiv och med respekt för kommande generationer
- Skönhet och diversitet: Biologisk och kulturell diversitet skall bevaras
- Kretslopp: Vår energianvändning skall vara hållbar och biologiska kretslopp skall upprätthållas
- Hälsa, säkerhet och miljö: Vi skall aldrig störa eller skada vår omgivning

SN har också föreslagit fyra huvudstrategier för att reducera trafikens miljöeffekter:

- Reducera behovet av transporter
- Använda transporterna mer effektivt
- Använda energi- och utrymmessnåla transporter
- Förbättra tekniken och övergå till förnybara drivmedel

Dessa strategier återfinns man i många dokument om uthålliga transporter, se t.ex. LundaMaTs nedan.

The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), som är en internationell organisation med mer än 180 företag över hela världen, har också föreslagit en definition av sustainable mobility:

“Sustainable Mobility is the ability to meet society’s need to move freely, gain access, communicate, trade and establish relationships without sacrificing other essential human or ecological values, today or in the future.”

Här fokuseras rörligheten och miljön betraktas mer som en restriktion.

4 Metod

Studien omfattar en genomgång av 13 svenska översiktsplaner som fastställts de senaste 10 åren.

I en andra etapp (som redan påbörjats) kommer intervjuer att genomföras med politiker och tjänstemän i Lund och Malmö. Intervjuerna görs för att få en större förståelse för hur man resonerar om hållbarhetsbegreppet i samband med kommunal, fysisk planering. Ett annat syfte med intervjuerna är att belysa hur synen på hållbarhetsbegreppet har utvecklats sedan de genomgångna planerna fastställts. Den senast fastställda planen är från 2006.

Slutligen är jag intresserad av hur man föreställer sig ett uthålligt transportsystem.

4.1 Genomgång av översiktsplaner

Jag började med att inventera alla översiktsplaner för medelstora städer som fastställts de senaste 10 åren. Detta skedde på Boverket som arkiverar alla fastställda översiktsplaner. Totalt hittade jag 16 planer som kunde vara aktuella. Städerna grupperades efter belägenhet i landet, Norrland, Svealand respektive Götaland. Detta för att få en god representation från hela landet. Från varje region valdes minst två städer. Eftersom Malmö valts ut som ett case för hela forskningsprogrammet inkluderades även Malmö.

Den första genomgången gjordes hösten 2006. Hösten 2007 gjordes en ny genomgång och då hade 2 av de tidigare studerade planerna uppdaterats och dessutom hade en ny tillkommit (Borås).

Alla planerna studerades varvid beskrivningarna av hållbarhet noterades och även vilka strategier som angetts för att uppnå målen. I första hand koncentrerade jag mig på planerna för städerna i den mån dessa särbehandlas från hela kommunen.

5 Hållbarhetsbegreppet

Av de genomgångna översiktsplanerna är det egentligen endast i några få som hållbarhetsbegreppet tas upp explicit och diskuteras lite mer utförligt.

Det gäller planerna för Malmö (2006), Västerås och Växjö där man finner intressanta diskussioner om hållbarhet.

5.1 Västerås

Planen är fastställd 2004. Den tillhör alltså de senare som jag haft tillgång till.

5.1.1 Definitioner

De övergripande målen för Västerås är livskvalitet och hållbarhet. Generellt beskrivs hållbarhet som något som är slitstarkt och kan användas länge. Ett hållbart samhälle är robust, flexibelt och tål de ständiga förändringar som omvärlden utsätter det för. Man påpekar också att en stad inte kan vara hållbar. Livet i staden förutsätter utbyte med andra omgivande områden.

Hållbarhet definieras i de tre dimensionerna ekologisk, ekonomisk och kulturell. Som framgår nedan återkommer några aspekter under mer än en dimension.

Ekologisk hållbarhet:

- Stärka den biologiska mångfalden
- Skydda vattnets kvalitet
- Hushålla med mark
- Förnyelsebara resurser
- Återanvändning
- Lokala kretslopp

Ekonomisk hållbarhet

- God service
- Rikt kulturliv
- Konkurrenskraft
- Hushålla med mark
- Bra kommunikationer
- Möjlighet till möten
- Ta vara på bebyggelsen
- Skydda vattnets kvalitet
- Bostäder i attraktiva lägen
- Mark och lokaler för näringslivet i attraktiva lägen

Social hållbarhet

- Tillgång till plats för lek, idrott och motion
- Närhet till mötesplatser och grönområden
- Tillgång till arbete och bostad
- Trygghet, hälsa och säkerhet
- Sammanhang och tillhörighet
- Integration och mångfald
- Närhet till skola och butik
- Upplevelse och identitet
- Delaktighet

Kulturell hållbarhet

- Delaktighet
- Mångsidighet
- Integration och mångfald
- Möjlighet till möten och upplevelser
- Respekt för kulturarvet och kulturmiljön

Ledordet för ekonomisk hållbarhet är konkurrenskraft. Social hållbarhet handlar om hur ett bra vardagsliv kan skapas. Kulturell uthållighet omfattar respekt för kulturarvet och kulturmiljön men också om det personliga minnet och det offentliga rummet, om identitet och skönhet. Man har alltså ganska vida definitioner av de olika dimensionerna. De påminner lite om de som Naturskyddsföreningen och OECD (se bilaga 2) tagit fram.

5.1.2 Strategier

För att uppnå hållbarhet föreslås följande fem planeringsstrategier:

- Bygga staden inåt
- Blanda bostäder och verksamheter
- Stärk grönskans och vattnets roll
- En ny syn på trafiken
- Utveckla försörjningssystemen

Genom att bygga staden inåt kan man ta till vara de kvaliteter som finns i den redan byggda staden och utnyttja den service som redan finns. En tätare stad ger kortare avstånd och ger möjligheter att ta sig fram till fots och med cykel.

Blandning av bostäder och arbetsplatser skapar förutsättningar för en stad som är rik på upplevelser, trygg att vistas i och närhet till allt. En blandning av boendeformer, hustyper och upplåtelseformer ökar möten mellan människor med olika åldrar och bakgrund.

Grönskan och vattnet är en del av Västerås attraktion och långsiktiga hållbarhet. Vistelse i gröna miljöer motverkar stress, ökar kreativiteten och inlärningsförmågan och ger bättre kondition och immunförsvar.

En ny syn på trafiken innebär en helhetssyn på bebyggelse- och trafikplaneringen. Det handlar också om att minska trafikens miljöeffekter och hälsopåverkan. Äldres, barns och funktionshindrades krav skall vara vägledande.

De tekniska systemen för vatten avlopp, energi och avfall skall utvecklas mot långsiktigt hållbara och kretsloppsanpassade system.

5.2 Växjö

Planen fastställdes 2004.

5.2.1 Definitioner

Planen utgår från Brundtlandkommissionens definition av hållbarhet (se ovan).

Hållbarhet delas upp i de tre dimensionerna: Ekologisk, ekonomisk och social. Man anför att för att uppnå en hållbar utveckling och tillväxt krävs ett helhetstänkande och balans mellan de tre dimensionerna: ekologisk, ekonomisk och social. Detta är ett av de få exemplen där man tagit upp frågan om prioritering mellan de tre dimensionerna.

Ekologisk hållbarhet

Det innebär att hushålla med resurser, bevara den biologiska mångfalden och minska den negativa påverkan på förnyelsebara system. Konkret kan det innebära:

- *Lokalisera.* Genom att lokalisera bostäder och verksamheter rätt kan resursanvändningen effektiviseras och minimeras
- *Reglera.* Med regler och riktlinjer skyddas allmänna och enskilda intressen mot negativ påverkan
- *Bevara och utveckla.* I ett långsiktigt perspektiv behöver kommande generationers behov av förnyelsebara resurser säkerställas.

Ekonomisk hållbarhet

De förändringar som sker måste vara samhällsekonomiskt effektiva. Investeringar som gjorts i infrastruktur och kommunal teknik måste utnyttjas vid exploatering och den exploaterade marken användas så yteffektivt som möjligt.

Vid fysisk planering kan ekonomisk hållbarhet innebära:

- *Sammanhållen stad.* Transportavstånden hålls nere, marken används effektivt och tidigare gjorda investeringar används effektivt
- *Utveckla attraktiviteten.* Med bl.a. bättre transportinfrastruktur ökar möjligheterna för privatpersoner och företag att välja Växjö.
- *Samverkan.* Samverkan för att utnyttja ekonomiska resurser effektivt internt inom kommunen, men också mellan kommuner, företag, organisationer och allmänheten.

Social hållbarhet

I begreppet ryms både materiella och immateriella resurser. Det kan vara hälsa, trygghet, möjligheter till utbildning och arbete samt tillgång till kultur, information och delaktighet i samhällsutvecklingen oavsett kön och etnisk bakgrund.

Detta kan för Växjö innebära:

- *Blandade upplåtelseformer och funktioner.* Nya bostäder och bostadsområden måste vara vackra och attraktiva, skapa stolthet och trygghet. Områdena skall vara lagom stora med en blandning av boendeformer och verksamheter.
- *Mötesplatser.* Det är viktigt att skapa fysiska rum och vackra offentliga platser som lockar människor till möten och att använda staden och närmiljön. Samlingslokaler i bostadsområden är ett annat exempel på viktiga mötesplatser.
- *Trygghet och säkerhet.* Det kan handla om bra bostadsmiljöer, ljussättning av den offentliga miljön och att dra en cykelväg på rätt ställe.

Även för Växjö gäller att de olika dimensionerna har getts ett brett innehåll.

5.2.2 Strategier

Dessa är uppdelade i ett antal undergrupper.

Sociala perspektiv

- Blandad bebyggelse och blandade funktioner är väsentliga i en stad för alla
- Mötesplatser skall ingå i övergripande planutredningar för nya bostadsområden och i detaljplanarbetet
- Så långt som möjligt bör närhetsprincipen gälla. Service bör finnas i stadsdelarna för att minska resandet, ojämställdhet och öka tillgängligheten för äldre och personer med funktionshinder
- Otrygga miljöer bör undanröjas
- Behovet av trygghet skall analyseras när nya områden och miljöer planeras
- Bostäder och den yttre miljön bör utformas så att de fungerar för äldre och funktionshindrade
- Parker, grönytor och naturmark är viktiga inslag i boendet
- Samarbete skall ske över förvaltningsgränserna. Det är viktigt att sociala frågor behandlas tidigt i planarbetet och fullföljs i detaljplanarbetet

Jämställdhet

- Olika grupper i samhället skall ges möjlighet att påverka tidigt i planprocessen
- Statistik skall vara könsuppdelad
- Expansionen i Växjö skall ske så att kollektivtrafikens tillgänglighet tillgodoses
- Det offentliga rummet skall erbjuda en säker och trygg miljö för alla människor
- Pendlingsmöjligheterna och tillgången till en stor arbetsmarknad skall vara god

Integration

- Nya områden skall ha blandade upplåtelseformer och blandade funktioner
- Verksamheter och boende skall blandas
- Behovet av mötesplatser skall beaktas

Barn och ungdomar

- Vid allt planarbete skall en bedömning av barns och ungdomars behov beaktas. En barnkonsekvensbedömning skall göras

Tillgänglighet

- I detaljplanen skall tillgänglighetsfrågorna uppmärksammas och belysas
- Vid trafikplanering skall "hela resan" aspekten analyseras

Idrott och rekreation

- Nybebyggelse skapar nya behov av fritids-, idrotts- och rekreationsfaciliteter. Dessa bör lokaliseras runt om i staden och nära bostadsområdena
- Tillgängligheten till sjöar och vattendrag skall utvecklas
- En fortsatt utbyggnad av vandringsleder bör ske, gärna nära bostadsområdena
- Samarbete med närliggande kommuner bör ske när det gäller att utveckla verksamheter för motorsport, hästsport, skidbackar, båtliv samt cykel-, vandrings- och kanotleder.

När det gäller **miljömålen** utgår man från Agenda 21 målen. De är:

- Fossilfritt Växjö
- Värna Växjös vatten
- Grönare Växjö
- Hållbart boende och byggande
- Hållbar näringslivsutveckling och nya jobb
- Demokrati och lärande för hållbar utveckling

För vart och ett av dessa mål nämns ett antal exempel på tillämpning i fysisk planering som inte tas upp här.

Ekonomisk hållbarhet nämns mycket kortfattat och som strategi anges behovet av bra industrimark så att befintliga och nya företag kan expandera.

5.3 Malmö

I Malmös plan, antagen 2006, finns dels en beskrivning av vad de olika dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social innebär för Malmös del. Dels finns en diskussion om potentiella konflikter mellan de olika målen. Man uttrycker det enligt följande: "Ett syfte med kommunens översiktsplanering är att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling genom sådana avvägningar mellan konkurrerande intressen som gynnar helheten." Man nämner också några exempel på sådana konflikter t.ex. att en tät, koncentrerad stad kan strida mot behovet av grönytor i närheten av bebyggelsen samt att etablerandet av ett logistikcentrum kan strida mot målsättningen om miljövänliga transporter.

I planen finns också en intressant beskrivning av olika indikatorer för hållbar utveckling. För var och en av dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet finns angivet ett antal indikatorer och även hur utvecklingen av dessa varit de senaste 3-5 åren respektive 10-20 åren. Vissa indikatorer återkommer under mer än en dimension.

Under ekonomisk finns indikatorerna:

- Andel jobb i Malm/Lund regionen
- Finans och konsult
- Lokalhyror
- Detaljhandel (exklusive mat) i Malmö/Lund
- Snabbväxande branscher
- Anställda hotell och restaurang
- Utbildningsnivå
- Sysselsättning
- Andel förvärvsarbete
- Malmöbornas syn på stadsmiljön
- Minskad energiförbrukning

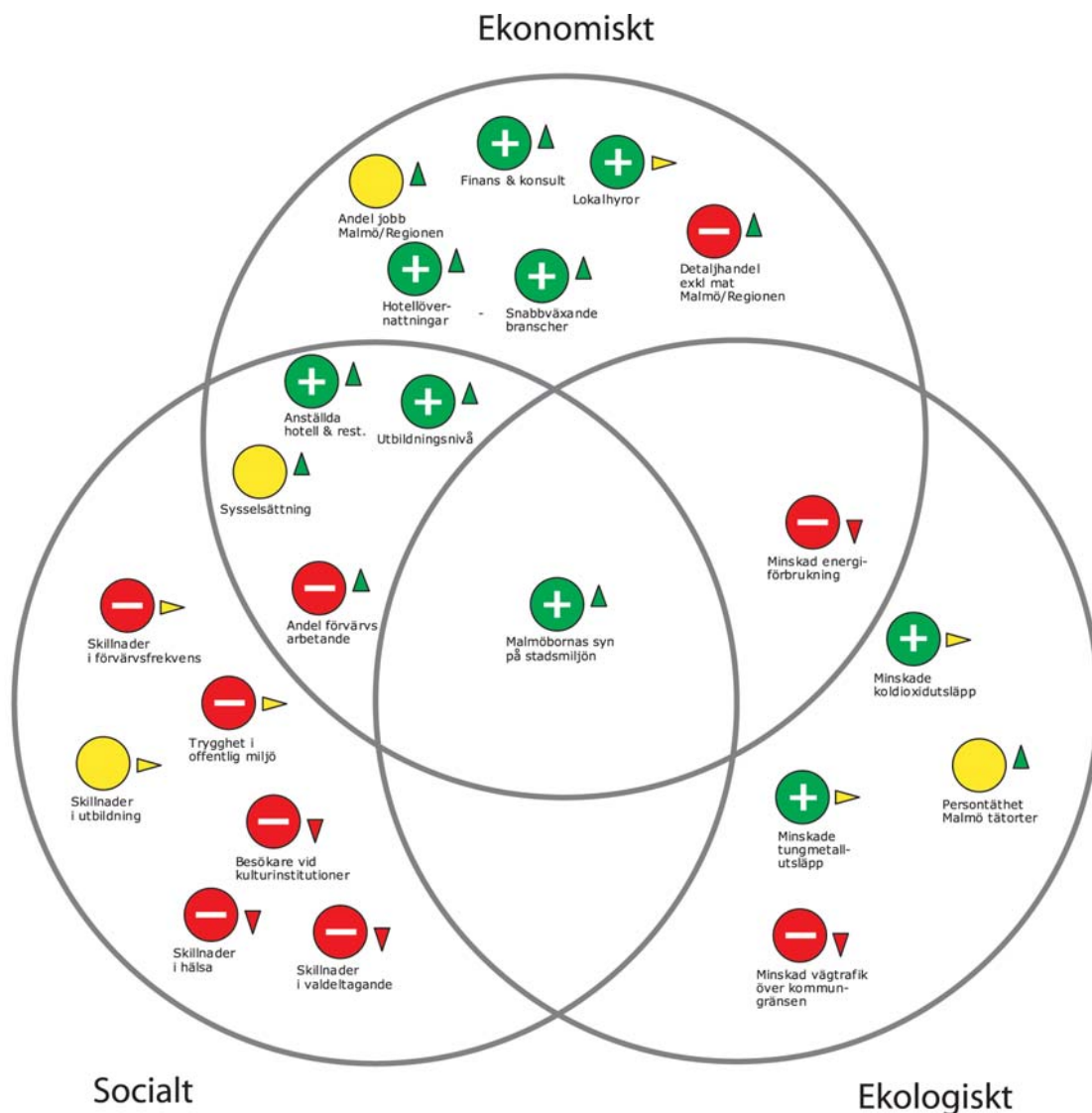
Under ekologisk:

- Minskad energiförbrukning
- Minskade koldioxidutsläpp
- Minskade tungmetallutsläpp
- Minskad vägtrafik över kommungränsen
- Persontäthet i Malmös tätorter
- Malmöbornas syn på stadsmiljön

Under social:

- Malmöbornas syn på stadsmiljön
- Anställda hotell och restaurang
- Utbildningsnivå
- Sysselsättning
- Andel förvärvsarbete
- Skillnader i förvärvsfrekvens
- Trygghet i offentlig miljö
- Skillnader i utbildning
- Besökare vid kulturinstitutioner
- Skillnader i hälsa
- Skillnader i valdeltagande

Man säger att ambitionen är att finna åtgärder som återfinns under mer än en dimension, helst alla.



Cirklarna anger utvecklingen under de senaste 10-20 åren, negativ, neutral, positiv
 Pilarna anger riktningen den senaste 3-5 åren, negativ, neutral, positiv

5.4 Hållbarhetsmål och strategier i övriga planer

Här gör jag en sammanställning av de mål och strategier om hållbarhet som jag funnit i övriga planer.

5.4.1 Ekologisk hållbarhet

Ofta refereras till Agenda 21 och många kommuner bygger sina mål och strategier på lokalt Agenda 21 arbete. Mera sällan refereras till de av Riksdagen beslutade miljöpolitiska målen vilket är något förvånande.

I flera planer finns mål om kretsloppsanpassning av kommunen (t.ex. Linköping, Lund, Sundsvall). I några tas kretsloppskriterierna upp. I Örebro uttrycks det t.ex. som att användningen av mark och vatten skall begränsas så att det ej hotar den långsiktiga

produktionsförmågan, uttaget av ändliga resurser skall begränsas och att utsläppen av föroreningar begränsas till vad människan och naturen tål. I en plan (förutom Växjö ovan) nämns specifikt att på sikt endast förnyelsebar energi skall användas (Linköping). I andra uttrycks det som att energianvändningen skall begränsas (t.ex. Örebro).

Bevarande av biologisk mångfald tas upp i flera planer (t.ex. Umeå och Malmö).

I en plan ställer man krav på lokaliseringen och utformningen av bebyggelsen i form av att den skall kunna försörjas av god kollektivtrafik eller cykel (Linköping). I Lund finns ett mål att avståndet mellan bostäder och arbetsplatser ej skall överstiga 5 km för att stimulera cykeltrafik. I många planer finns mål om förtätning och blandning av bostäder och arbetsplatser för att minimera transporterna.

Det är sällan konflikter mellan de olika målen diskuteras. I Malmös plan 2006 finns dock en mer allmän diskussion om målkonflikter med några exempel. I Linköpings plan behandlas konflikten mellan miljömål och mål om tillgänglighet och rörlighet.

Klimat effekter finns endast behandlat i en plan (Linköping). Detta kan troligen förklaras av att många av planerna tillkom före den senaste tidens intensiva klimatdebatt.

5.4.2 Ekonomisk hållbarhet

Behovet av att vara en konkurrenskraftig kommun finns med i de flesta planerna och uttrycks på lite olika sätt.

I flera planer framhålls betydelsen av ett brett utbud av väl belägen mark för näringslivslokalisering med goda kommunikationer.

Många framhåller också betydelsen av en god livsmiljö, tilltalande stadskärna, god barnomsorg, tillgång till kultur och fritid samt rekreationsområden.

Speciellt universitetsorterna framhåller betydelsen av samverkan mellan näringsliv och universitet.

Örebro tar upp behovet av konferens- och mässanläggningar och en väl utbyggd IT-infrastruktur.

Sundsvall lyfter upp betydelsen av en vidgad arbetsmarknad. Detta mål har nu fått en hög prioritet på nationell nivå och är uttryckt som ett delmål i de nationella transportpolitiska målen.

Borås och Växjö poängterar vikten av att ta till vara redan gjorda investeringar i infrastruktur.

5.4.3 Social hållbarhet

I merparten av planerna framhålls behovet av bostadsområden med olika boendeformer, upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar för att motverka segregation men också för att ge möjlighet att kunna bo kvar i området när man blir äldre.

Demokratifrågan nämns också i flertalet planer. Det gäller möjligheter för alla att delta och påverka planeringen. Som ett medel att stimulera den demokratiska utvecklingen föreslås att man i planeringen försöker underlätta skapandet av mötesplatser, både kommersiella och offentliga. Vackra och trygga offentliga platser lyfts också fram som ett medel att åstadkomma detta. Butiker, skolor och service i bostadsområdet bidrar till att skapa naturliga mötesplatser.

För att förbättra tillgängligheten för alla rekommenderas funktionsintegrering dvs. bostäder och arbetsplatser blandas i samma område.

I några planer framhålls också vikten av god tillgång till ett varierat utbud av kultur- och fritidsaktiviteter. I en nämns också betydelsen av god arkitektur och estetisk kvalitet på byggnader och bebyggelse.

I många planer lyfts också de äldres och funktionshindrades behov av god tillgänglighet upp.

Jämställdhet nämns specifikt endast i några planer. Man kan dock ana att jämställdheten finns med som ett underliggande mål när man t.ex. diskuterar tillgänglighet och trygghet.

Främst i de senare planerna hänvisas till Barnkonventionen dvs. att barnens bästa skall komma i första rummet och barns rätt till medbestämmande.

5.4.4 Kulturell hållbarhet

Kulturell hållbarhet nämns sällan som en separat hållbarhetsdimension men kulturella aspekter tas ofta upp i planerna.

I flera planer finns mål om att värna och utveckla kulturella och sociala kvaliteter i den byggda miljön, att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader och byggelse samt kulturlandskapet (t.ex. i Linköping, Örebro, Umeå och Sundsvall). I Malmö framhålls att den historiska dimensionen skall hållas levande så att staden och landskapet blir intressant.

I Sundsvall vill man kombinera den stora stadens kultur-, nöjes- och idrottsutbud med den lilla stadens trygghet och närhet till naturen.

6. Hållbarhet relaterat till trafik och transporter

I alla de studerade planerna finns avsnitt som behandlar frågan om hur trafiken och transportererna skall bli hållbara.

Även i de allmänna skrivningarna, som jag behandlat ovan, finns aspekter som berör transporter. Det gäller t.ex. hur bebyggelsestrukturen skall utformas för att minimera transportererna och gynna kollektivtrafiken samt gång och cykel. Ofta förekommer också skrivningar om att staden skall vara tillgänglig för alla och det är i hög grad relevant för trafiksystemet.

Goda transporter framhålles också ofta som en förutsättning för ett konkurrenskraftigt näringsliv.

6.2 De transportpolitiska målen

I många av de studerade planerna refererar man till de transportpolitiska målen varför dessa anges nedan (Moderna transporter. Proposition 2005/06:160).

Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Delmål:

- Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses
- Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet
- Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.
- Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås.
- Transportsystemets utformning och funktion skall bidra till att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken samt motverka nackdelar av långa transportavstånd
- Målet skall vara ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transport-systemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

6.3 Mål för att uppnå hållbara transporter

I de flesta planerna finns under transportavsnitten mål uppsatta för hållbarhet.

6.3.1 Ekologiska mål

Ofta finns en formulering om att transportsystemet skall miljöanpassas. I något fall är man lite mer precis som t.ex att man skall främja god hushållning med miljö och naturresurser (Umeå), successiv anpassning mot ett resurssnålt samhälle (Örebro), alla människor skall kunna förflytta sig på ett ekologiskt sätt (Helsingborg). Ibland är man lite mer specifik som att buller och avgaser skall minimeras (Örebro). I Lunds plan anges att bussar skall drivas med naturgas

och på sikt med biogas. I bl.a. Linköping anges kvantifierade mål för trafikbuller. Växjö har som mål att på sikt bli fossilfritt.

6.3.2 Ekonomiska mål

I några planer framhålls trafikens betydelse för den ekonomiska utvecklingen och kommunens konkurrenskraft (t.ex. Linköping). I Umeå uttrycks det som att trafiksystemet skall tillgodose medborgarnas och näringslivets behov och stärka den regionala balansen. I Sundsvall pekar man på att transporterna skall stärka regionen och en vidgad arbetsmarknadsregion.

6.3.3 Sociala mål

I flertalet planer lyfter man fram behovet av ett säkert och tryggt transportsystem. Ofta refererar man till den så kallade nollvisionen dvs. att ingen skall dödas eller skadas allvarligt i trafiken.

I många planer framhåller man att trafiksystemet skall vara tillgängligt för alla och ofta nämns speciellt kollektivtrafiken men också den allmänna trafikmiljön.

I några fall nämns att trafiksystemet skall främja jämställdheten.

6.3.4 Kulturella mål

Det är sällan det nämns några mål som kan kopplas till kulturella aspekter. I Sundsvalls plan sägs dock att trafiksystemet skall ha en stadsbildsmässig kvalitet och utformas på stadens villkor.

6.4 Strategier för att uppnå hållbara transporter

I avsnitten under trafik och transporter nämns ett stort antal åtgärder som syftar till att uppnå ett mer hållbart transportsystem. Nedan beskrivs dessa under några olika rubriker.

6.4.1 Prioritering av olika trafikslag

I de flesta av planerna uppger man att bilens dominans bör brytas, kollektivtrafik samt gång och cykel skall prioriteras. Det formuleras på lite olika sätt: Dagliga resor skall kunna ske utan bil (Sundsvall), bryta bilens dominans (Lund), mål för infrastrukturen är att öka möjligheterna att använda kollektivtrafik, gång och cykel, in- och utpendlingen skall kunna ske med kollektivtrafik, det centrala Örebro skall vara lättillgängligt på de gåendes och cyklandes villkor.

I några fall framhåller man vikten av att de olika transportslagen samverkar och att det sker en samverkan med parkeringspolitiken (Örebro).

6.4.2 Lokalisering av bebyggelse

I flertalet planer pekas på vikten av att lokalisera ny bebyggelse och olika typer av publikalstrande aktiviteter så att kollektivtrafiken samt gång och cykeltrafiken gynnas.

I flera fall anges att ny bebyggelse skall lokaliseras till starka kollektivtrafikstråk (t.ex. Sundsvall, Helsingborg, Växjö, Linköping, Lund, Umeå, Karlstad, Malmö).

Helsingborg är ett intressant exempel där den föreslagna nyttillkommande bebyggelsen i stor utsträckning föreslås ske runt regionalstågsstationerna. Planen påminner starkt om den kända fingerplanen för Köpenhamn.

I Lund, som satsar på cykeltrafiken, sägs att nya bostadsområden bör lokaliseras så cykelavstånden till centrum ej överstiger 5 km. En liknande formulering har Uppsala som har som mål att nya bostäder och arbetsplatser, så långt det är möjligt, bör ha gång- och cykelavstånd till stationen.

I Lund vill man ha en restriktiv hållning till extern varuhandel.

6.4.3 Kollektivtrafiken

Förutom krav på att bebyggelsen skall lokaliseras så att den lätt kan kollektivtrafikförsörjas nämns även några andra åtgärder. Det gäller t.ex. att kollektivtrafiken skall prioriteras i trafiken (t.ex. Lund, Uppsala). I några städer ser man utvecklingen av ett stombussnät som ett verksamt medel för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft (t.ex. Helsingborg och Västerås).

6.4.4 Gång- och cykeltrafik

I många städer har man som mål att sammanbinda de olika stadsdelarna med varandra och med centrum med gena, säkra och trygga gång- och cykelstråk. I Umeå nämns universitetet och sjukhuset som speciellt viktiga målpunkter.

I Sundsvall har man också som ett speciellt mål att det från varje stadsdel skall finnas åtminstone ett stråk som är farbart under vintern.

6.4.5 Biltrafiken

Som nämnts har många städer ambitionen att minska bilberoendet. I några fall nämns att biltrafiken skall anpassas till de oskyddade trafikanternas förutsättningar (Sundsvall och Örebro).

6.4.6 Parkering

I några enstaka fall tas även parkeringsfrågan. Förvånansvärt nog diskuteras inte i någon plan parkeringsnormer. Det är ju en fråga som har stor betydelse för bilanvändningen och har samband med den fysiska planeringen.

Karlstad och Lund pekar på behovet av pendlarparkering/infartsparkering. I Umeå vill man minimera långtidsparkeringen i centrum.

6.5 Exemplet Uppsala

I Uppsalas översiktsplan för 2002 har man en ganska utförlig beskrivning av mål och strategier för trafiken. Det kan därför vara intressant att kortfattat referera dessa.

6.5.1 Mål

Visionen är att, främst biltrafiken, skall ske på stadens villkor. De övergripande målen är:

- Tillgänglighet för alla
- God miljö
- Trafiksäkerhet
- Staden som god livsmiljö

Man har följande prioritering mellan de olika trafikslagen:

1. Gående
2. Cykeltrafik
3. Kollektivtrafik
4. Biltrafik

Denna prioritering gäller speciellt för stadens centrala delar och i bostadsområdena. Biltrafiken skall kunna nå alla målpunkter men det behöver inte gå snabbt. Med minskad hastighet ökar trafiksäkerheten och tryggheten.

Nya bostäder och arbetsplatser lokaliseras, så långt det är möjligt, inom gång- och cykelavstånd till stationen. Kollektivtrafiken skall stärkas så att bilister i större utsträckning väljer bussen. Man har satt upp kvantifierade mål för färdmedelsfördelningen för år 2020 som innebär att gång- och cykelandelarna samt kollektivresorna skall öka medan biltrafiken skall minska.

6.5.2 Gångtrafiken

Biltrafikens hastighet skall minskas på många håll i staden bl. a. i stadskärnan för att öka trafiksäkerheten och tryggheten för de oskyddade trafikanterna. På övriga håll i staden skall gångvägarna utformas gent, tryggt och väl upplyst. Gångvägarna till hållplatser ska förbättras. Planeringsmål:

- Gångtrafiken skall ges bättre förhållanden
- I stadskärnan skall ett sammanhängande område med 30 km/tim inrättas. På sikt skall det vidareutvecklas till gångfartsområde

6.5.3 Cykeltrafiken

För att locka fler människor att cykla görs stråken tydligare, bekvämare och säkrare. Det konstateras att cykeln används mer av kvinnor än män. För att minska otryggheten bör förhållanden under mörker särskilt beaktas.

Planeringsmål:

- Cykeltrafiken skall göras attraktivare – snabb, gen och trafiksäker
- Cykelnätet skall kompletteras så att det blir sammanhängande

- Befintliga cykelbanor skall rustas upp för bättre trafiksäkerhet och bättre åtskillnad mellan cyklar och gående
- Nya förbindelser skall skapas mellan befintlig och tillkommande bebyggelse samt till orter och rekreatiomsområden utanför staden

6.5.4 Kollektivtrafik

För att kollektivtrafiken skall bli ett fullgott alternativ till bilen krävs att den blir prisvärd, har hög turtäthet, god bekvämlighet och är snabb. Bussar skall prioriteras vid ljussignaler, gator breddas och byggs om, bussgator och busskörfält införs, nya hållplatser byggs ut och omgestaltning av hållplatslägen och bytesterminaler genomförs.

Planeringsmål:

- Bidra till en långsiktigt hållbar stadsutveckling genom att vara ett konkurrenskraftigt alternativ till bilen
- Erbjud alla resenärer en tillfredsställande tillgänglighet. En större del av de samhällsbetalda resorna skall kunna ske med kollektivtrafik. Gångavstånd till hållplats inom staden bör ej överskrida 400 m
- Främja en positiv regional utveckling genom att erbjuda pendlare en hög turtäthet och pålitlig framkomlighet till resecentrum och större koncentrationer av arbetsplatser
- Ge trygghet och säkerhet
- Busstrafikens framkomlighet skall förbättras
- Infartsparkering bör ordnas i anslutning till de turtätaste linjerna

6.5.5 Biltrafik

Stadens gatunät skall avlastas från biltrafik i den mån den är möjligt. Biltrafik som inte har mål i staden skall så långt möjligt lockas till en ring utanför staden.

Planeringsmål:

- Kringfartsmöjligheterna skall förbättras genom att förstärka huvudgatorna utanför stadens centrala delar
- Större huvudgator skall förbättras i den mån det är nödvändigt för att klara trafikuppgifterna
- Hastigheterna skall dämpas på övriga gator, speciellt i stadskärnan och i bostadsområdena
- Fler och bättre belägna infartsparkeringar skall skapas

6.6 Exemplet LundaMaTs

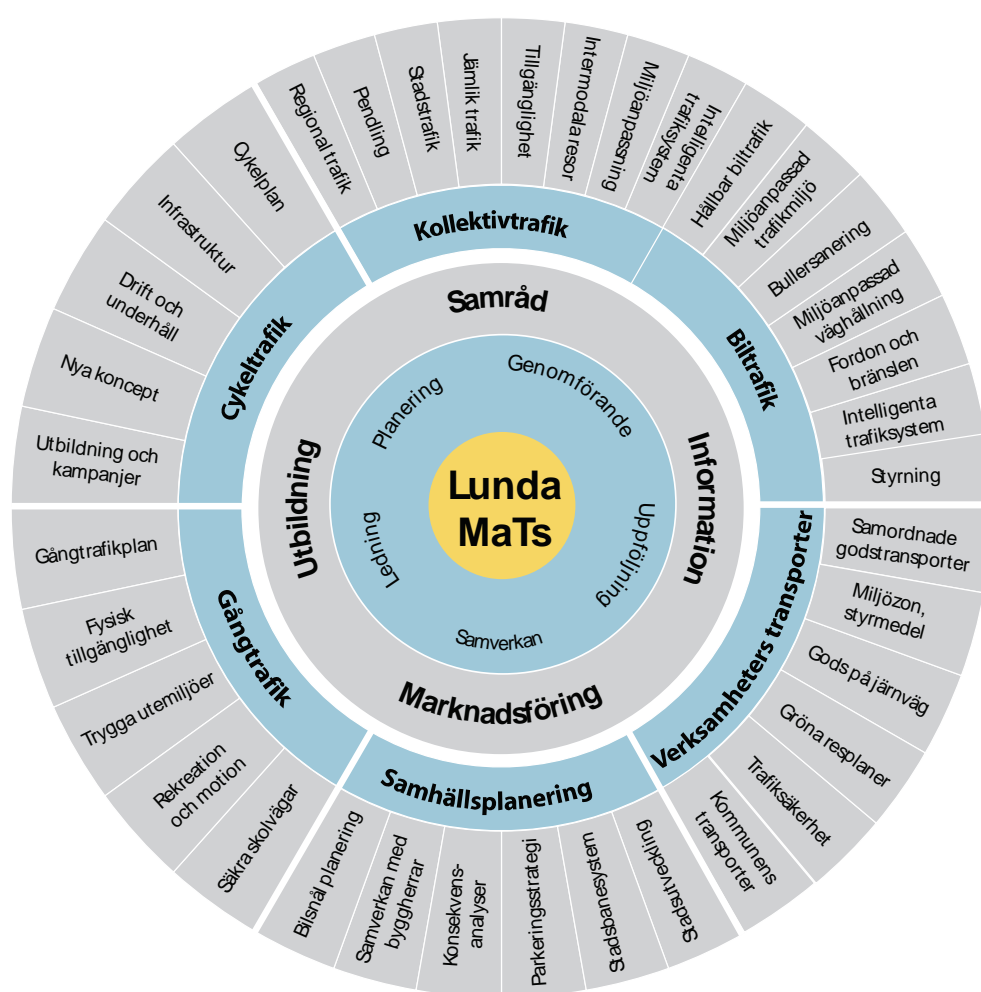
Det här är ett exempel på en utredning⁶ om hållbar trafik i en stad. Utredningen har blivit uppmärksammat och fått flera efterföljare även på regional nivå. Den här refererade utredningen LundaMatsII är en uppföljning av en utredning som presenterades 1997, LundaMats I.

⁶ LundaMats II. Strategi för hållbart transportsystem i Lund 2030. Trivector rapport 2005:64

Utredningen lyfter fram fyra frågor: Lunds miljömål, hållbarhetsperspektivet, regional samverkan och erfarenheter från hittills genomfört arbete. I LundaMatsI låg fokus på miljöanpassning, nu har det vidgats till samtliga de tre hållbarhetsaspekterna ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Man använder Brundtlandkommissionens definition av hållbarhet.

Man har dels satt upp en vision dels 18 mål som konkretiserar visionen. Visionen avser ett önskvärt tillstånd år 2030. För varje mål föreslås ett antal indikatorer som skall göra det möjligt att följa upp målen. Målen är uppdelade i 8 områden, se nedan.

Handlingsplanen omfattar 6 reformområden och sammanlagt 42 projektförslag. Reformområdena är: Samhällsplanering, gångtrafik, cykeltrafik, kollektivtrafik, biltrafik och verksamheters transporter. Dessutom har man två områden som man kallar stödformer: mobility management och ett ledningssystem.



Visionen:

Lund är en attraktiv kommun med en sund utveckling, miljömässigt, ekonomiskt och socialt. Transporter är en nödvändig del av denna utveckling och bidrar till människors livskvalitet –

men orsakar också negativa effekter om de får växa utan styrning. Därför utvecklas Lunds transportsystem ständigt i en mer hållbar riktning.

- Den flerkärnighet som kännetecknar regionen är bevarad och har utvecklats, varje tätort utifrån sina särskilda förutsättningar. Staden och byarnas nät av gator och öppna platser utgör en viktig del i kulturarvet och ger trivsel, trygghet och tillgänglighet.
- Samhället har utvecklats så att tillgängligheten förbättrats. Därigenom har transportbehovet och omfattningen av motorfordonstrafiken minskat per invånare. Gång- och cykeltrafiken samt kollektivtrafikresandet har ökat.
- Trafikens negativa effekter på miljö och hälsa – såsom klimatpåverkan, luftföroreningar och buller – har reducerats kraftigt.
- Antalet dödade och skadade i trafiken har reducerats kraftigt. Långsiktigt skall ingen dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion är anpassat till de krav som följer av detta.
- Staden och byarna är planerade så att man oavsett ålder och kön känner sig trygg. Miljön inbjuder till nyttjande av gator och stråk, torg och parker. Alla kan ta del av det som staden, byarna och landsbygden erbjuder. Näringslivets behov av tillgänglighet tillgodoses på ett hållbart sätt.
- Gång-, cykel- och kollektivtrafik – liksom andra miljöanpassade transportmedel – har varit och är prioriterade, vilket gör det möjligt att uppnå det hållbara transportsystemet.

För sju områden har man satt upp konkreta mål och även indikatorer så det skall bli möjligt att följa upp målen.

Struktur och karaktär i regionen, staden och byarna

- Andelen av invånarna i kommunen som bor inom tätorternas ”öp-cirklar” ska öka.
- Stadsdelsprogram med utvecklingsbehov, åtgärdsförslag och inriktning ska tas fram för alla tätorter/stadsdelar

Trafiksystemet

- Den fysiska trafikmiljön utformas så att den genomsnittliga körhastigheten för stadsbusstrafiken ökar från 18 km/h till 22 km/h år 2013 och 23 km/h till år 2030
- Antalet kilometer gång- och cykelväg skall öka med 10 % till år 2013 och 30 % till år 2030.
- Andelen säkerhetsåtgärdade gång- och cykelpassager ska vara 30% år 2013 och 100 % år 2030

Trafikens omfattning

- Gångtrafiken per invånare ska öka
- Cykeltrafiken per invånare ska öka med 5 % till år 2013 och med 10 % till år 2030
- Kollektivtrafikresandet per invånare ska kontinuerligt öka

- Motorfordonstrafiken per invånare, på det statliga och kommunala vägnätet, skall minska
- Motorfordonstrafiken per invånare på det kommunala vägnätet, skall minska med 2 % till år 2013 och 5 % till år 2030

Tillgänglighet

- Restidskvoten för cykel/bil ska vid nyexploatering vara mindre än 1,5 för resor till stadsdelscentrum och tätortscentrum (avser både bostäder och arbetsplatser) för 75% av tillkommande bebyggelse
- Restidskvoten för kollektivtrafik/bil ska vid nyexploatering vara mindre än 2,0 för resor till stadsdelscentrum och tätortscentrum (avser både bostäder och arbetsplatser) för 75% av tillkommande bebyggelse
- Den fysiska tillgängligheten för funktionshindrade, barn och äldre ska öka.

Trygghet

- Andelen människor som upplever att trafikmiljön är otrygg ska minska

Trafiksäkerhet

- Antalet svårt skadade och dödade i trafiken ska minska med 25 % till 2013 och 50 % 2030 (avser både det kommunala och statliga vägnätet och underlaget utgörs av polisrapporterade trafikskadade)

Miljö och hälsa

- Utsläppen av koldioxiden från trafiken i kommunen ska minska per invånare med 10 % till 2013 och 40 % till 2030.
- Till år 2013 ska samtliga fastigheter utsatta för ljudnivåer över 61 dBA ha erbjudits bidrag till bullersaneringsåtgärder.
- Till år 2030 ska samtliga fastigheter utsatta för ljudnivåer över 54 dBA ha erbjudits bidrag. Ljudnivåerna avser ekvivalentnivå utomhus, frifältsvärde.

Det finns också ett processmål som anger att de invånare som känner att de påverkats av LundaMats skall öka.

Som nämnts ovan finns också för vart och ett av ålen ovan ett antal föreslagna indikatorer som gör det möjligt att följa upp om målen nås.

LundaMats har också en genomarbetad diskussion om hållbarhetsbegreppet som bygger på Brundtlandkommissionens bl.a. definierar man de olika dimensionerna social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet enligt nedan:

- **Socialt hållbart:** Tillgodoser enskilda människors, företags och samhällsgrupperingars grundläggande behov av kommunikation och utveckling på ett säkert och för människor och ekosystem sunt sätt och främjar jämlikhet inom och mellan generationerna.

-

Ekonomiskt hållbart: Är prismässigt överkomligt, fungerar rättvist och effektivt,

erbjuder alternativa transportsätt och stöder både en konkurrenskraftig ekonomi och en balanserad, regional utveckling.

-

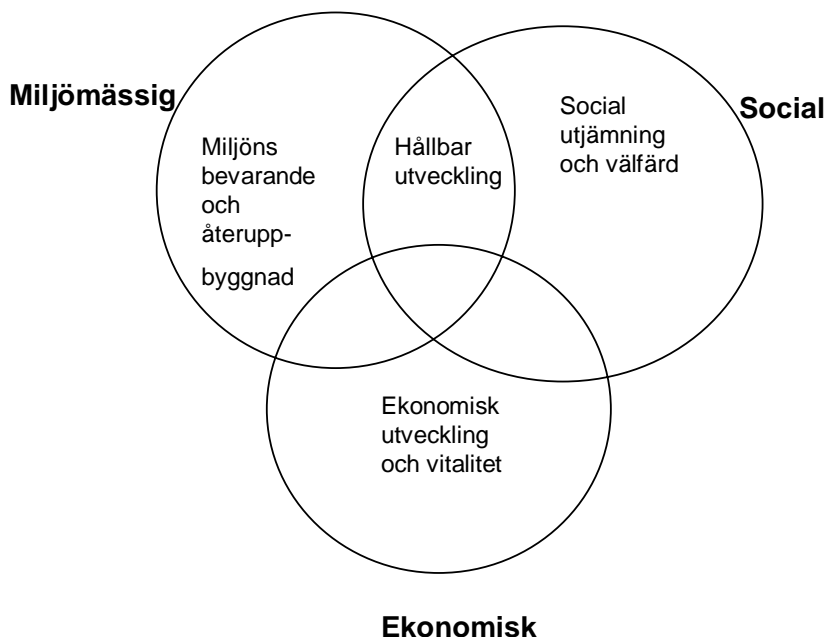
Miljömässigt hållbart:

o begränsar utsläpp och avfall till en mängd som planeten kan absorbera

o använder förnybara tillgångar på eller under den nivå där dessa kan förnya sig

o använder icke förnybara tillgångar i eller under den takt förnybara ersättningar kan utvecklas

o minimerar inverkan på markutnyttjande och buller



7. Sammanfattning och diskussion

7.1 Generellt om hållbarhet

Målen i flera av översiktsplanerna har karaktären av generella mål för kommunens utveckling. Det är alltså inte enbart mål som kan uppnås genom den fysiska planeringen. Det är något förvånande att det inte i någon plan finns en diskussion om vad som faktiskt kan påverkas med den fysiska planeringen. När det gäller trafiken, är möjligheterna att påverka den också i hög grad beroende av utvecklingen i regionen och den nationella transportpolitiken. I några planer påpekas behovet av samverkan med omgivande kommuner.

Endast i två planer finns en explicit definition av begreppet hållbarhet och en beskrivning vad som ingår i begreppet. I dessa fall har man ett mycket vid definition. I ytterligare några refererar man till Brundtlandkommissionens definition. Det är något förvånande att ingen refererar till EU:s definitioner.

I flertalet planer delar man upp begreppet hållbarhet i dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social. I något fall lägger man till kulturell som en separat dimension.

I några fall omnämns Daly's kretsloppsvillkor. Klimatfrågan lyser nästan helt med sin frånvaro. Det kan kanske förklaras av att planerna tagits fram innan den mest intensiva debatten om klimatfrågan kommit igång.

När det gäller **ekologisk** hållbarhet har man ganska likartade angreppssätt. Biologisk mångfald, hushållning med mark och vatten, återanvändning och kretslopp är begrepp som återfinns i flertalet planer. Exempel på strategier är här hållbart boende och byggande, lokalisera för att minska transporter, hållbar näringslivsutveckling, demokrati och lärande för hållbar utveckling. Växjö har som mål ett fossilfritt samhälle.

Under **ekonomisk** hållbarhet tas flera olika aspekter upp. Ofta framhålls tillhandahållande av lämplig mark för olika typer av näringsliv som en viktig faktor. God transportförsörjning nämns ofta. I några fall lyfter man upp att staden måste vara attraktiv med bra boende, skolor, daghem och ett brett utbud av kultur. Det senare är intressant eftersom vissa regionalekonomer (ref?) menar att tjänsteföretag tenderar att lokalisera sig till regioner med attraktiva miljöer som lockar boende.

I Växjö anlägger man också ett rent företagsekonomiskt synsätt innebärande att man skall hushålla med mark och utnyttja befintlig infrastruktur så långt möjligt och samverka med andra kommuner och organisationer.

Social hållbarhet definieras mycket brett. I flertalet planer hittar man en diskussion om hur integrationen kan förbättras genom att tillhandahålla bostäder av olika typ och upplåtelseformer.

Medbestämmande och demokrati vill man stimulera genom att skapa goda mötesplatser.

Hälsa, säkerhet och trygghet finns som mål i de flesta planerna. Ofta nämns också närhet till grönområden och idrottsanläggningar som viktiga kvaliteter.

Jämställdhet nämns sällan explicit men man kan ofta ana att det är ett underliggande mål när man tar upp trygghet och god tillgång till kollektivtrafik.

Tillgänglighet för äldre och funktionshindrade finns som en aspekt i de flesta av planerna. I de senare planerna lyfts också Barnkonventionen upp som en viktig utgångspunkt.

När det gäller uppföljning av målen i översiktsplanerna har man i Malmös plan 2006 en intressant beskrivning av olika indikatorer för de olika delmålen ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. Man beskriver också hur utvecklingen varit under senare tid med avseende på dessa indikatorer.

7.2 Hållbart trafiksystem

Allmänt gäller att man vill minska transporterna genom att lokalisera bebyggelsen, förtäta och blanda olika verksamheter så att fler mål kan nås med cykel- och gång samt med kollektivtrafik.

Ofta uttrycks som mål att man vill prioritera gång, cykel och kollektivtrafik framför biltrafik speciellt i centrum och i bostadsområdena.

Säkerhet och trygghet lyfts ofta upp som viktiga mål liksom att trafiksystemet skall vara tillgängligt för äldre och funktionshindrade.

Endast i något fall uttrycks explicit jämställdhet som ett mål för trafiksystemet.

Förvånansvärt nog diskuteras i stort sett inte alls parkeringsnormerna som en möjlig strategi för att minska biltrafiken. Flera studier visar att tillgången och priset på parkering har stor betydelse för andelen biltrafik. Det är ju också ett styrmedel som kommunen förfogar över.

En annan intressant fråga är i vilken utsträckning en kommun kan påverka trafiken inom den egna kommunen. Som ett exempel kan nämnas att för Lunds kommun gäller att 65% av trafiken i kommunen är genererad utanför kommunen och för staden utgör den interna trafiken endast 19%. Det innebär att kommunen måste samverka med övriga kommuner i regionen om man i någon högre grad vill kunna påverka t.ex. färdmedelsfördelningen inom kommunen. Det innebär också att trafiken inom en stad endast utgör en liten del av den trafik som trafikerar gatorna i staden. I vilken grad detta gäller beror naturligtvis på stadens storlek och på in- och utpendlingens storlek. Lund är nog lite extremt i detta fall.

När det gäller uppföljning av mål för trafiken finns i LundaMats II beskrivet indikatorer för olika delmål.

Bilaga 1 Studerade översiktsplaner

Borås (2006)

Halmstad (2002)

Helsingborg (2002)

Karlstad (1998)

Linköping (1998)

Lund (1998)

Malmö (2000 och 2005)

Sundsvall (2005)

Umeå (1998)

Uppsala (2002 och 2006)

Västerås (2004)

Växjö (2005)

Umeå (1998)

Bilaga 2

Sustainable Transportation Principles defined at the OECD Conference 'Towards Sustainable Transportation' in 1996 (OECD 1997)⁷

Access

People are entitled to reasonable access to other people, places, goods and services as well as responsible information that empowers them towards sustainable transportation.

Equity

Nation states and the transportation community must strive to ensure social, interregional and inter-generational equity, meeting the basic transportation related needs of all people including women, the poor, the rural, and the disabled. Developed economies must work in partnership with developing economies in fostering practices of sustainable transportation.

Individual and Community Responsibility

All individuals and communities have a responsibility to act as stewards of the natural environment, undertaking to make sustainable choices with regard to personal movement and consumption

Health and Safety

Transport systems should be designed and operated in a way that protects the health (physical, mental and social well-being) and safety of all people, and enhances the quality of life in communities

Education and Public Participation

People and communities need to be fully engaged in the decision-making process about sustainable transportation, and empowered to participate. In order to do this, it is important that they be given adequate and appropriate resources and support, including information, about the issues involved, as well as the benefits and costs of the array of potential alternatives .

Integrated Planning

Transport decision makers have a responsibility to pursue more integrated approaches to planning.

Land and Resource Use

Communities should be designed to encourage sustainable transportation and enhance access, as a contribution to providing comfortable and congenial environments for living.

Transportation systems must make efficient use of land and other natural resources while ensuring the preservation of vital habitats and other requirements for maintaining biodiversity.

Pollution Prevention

Transport needs must be met without generating emissions that threaten public health, global climate, biological diversity or the integrity of essential ecological processes

Economic well-being

Taxation and economic policies should work for, and not against, sustainable transportation, which should be seen as contributing to improvements in economic and community well-being. Market mechanisms should support fuller cost accounting, reflecting the true social, economic and environmental costs, both present and future, in order to ensure users pay an equitable share of costs.

⁷ OECD 1997 Towards Sustainable Transportation. The Vancouver Conference. OECD Proceedings, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris

Bilaga 3. De 16 miljö kvalitetsmålen:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv