# Planering för klimatomställning – utmaningar och behov i gränssnittet mellan kommunal och nationell transportplanering

Avrapportering av förstudien *Omställningsplaner i Göteborg, Uppsala och Umeå*
TRV 2021/32252

29 oktober 2021

Jacob Witzell, VTI

Kontaktperson på Trafikverket: Mathias Wärnhjelm

# 1. Inledning

## Bakgrund och tillvägagångssätt

Viable Cities har under 2020 tecknat avtal, så kallade klimatkontrakt, med nio städer i syfte att stärka samverkan för städernas klimatomställning. Under 2021 har ytterligare 14 städer tecknat motsvarande avtal. Med anledning av det arbete som pågår i Viable Cities vill Trafikverket undersöka om det finns hinder rörande organisering och finansiering av transportsystemets utveckling som fördröjer städers omställning. En viktig fråga är huruvida Trafikverkets nuvarande organisation i tillräcklig grad är anpassad för att interagera med kommunerna i omställningsarbetet. I förstudien undersöks dessa frågor genom intervjuer med samhällsplanerare inom Trafikverket och tjänstepersoner i kommunerna Umeå, Uppsala och Göteborg, som alla tecknade klimatkontrakt under 2020. En målsättning är att arbetet ska bidra till städernas klimatomställning.

En del av arbetet med förstudien har varit inriktat på att etablera kontaktytor med nämnda kommuner och Trafikverksregioner som skulle kunna bilda en grund för organisering och samverkan i en eventuell huvudstudie. En andra del har handlat om att ge en överblick över strategier och planeringsinriktningar av betydelse för transportsystemets omställning i de tre städerna. En tredje, huvudsaklig, del av arbetet har utgjorts av diskussioner kring nyttor och möjligheter med att genomföra en huvudstudie.

Elva samtal med totalt omkring 20 personer i de tre kommunerna samt berörda regioner inom Trafikverket har fokuserat nyttor och möjligheter med stärkt planeringssamverkan i en huvudstudie. Samtalen har i hög utsträckning handlat om hinder, knäckfrågor och skilda synsätt, avvägningar och prioriteringar i omställningen som berör gränssnittet mellan kommunal och nationell planering av transportsystemet och transportinfrastrukturen. Diskussioner om möjligheter och nyttor har huvudsakligen handlat om möjligheter med att pröva och utveckla analysmetoder och en mer strategiskt inriktad planeringssamverkan som adresserar dessa hinder och knäckfrågor. I samtalen har hinder och knäckfrågor ofta relaterats till konkreta planeringsprocesser där kommunerna och Trafikverket har svårigheter att nå samsyn. Medan enskildheter varierar mellan kommunerna så finns en betydande samstämmighet kring de större hindren och knäckfrågorna, liksom önskemålen om att framöver utveckla analysmetoder och planeringssamverkan på strategisk nivå för att stärka förutsättningar för omställning.

## Läsanvisning

I rapporten ges i nästa avsnitt först en kort överblick över arbetet i Viable Cities, arbetet med klimatkontrakt och hur planeringssamverkan mellan kommuner och Trafikverket relaterar till det arbetet. Därefter presenteras, i avsnitt 3, kommunernas transportrelaterade klimatmål och övergripande drag i kommunernas planeringsinriktningar. Avsnitt 4 sammanfattar de övergripande utmaningar som identifierats i arbetet, och exempel ges på möjliga planeringsprocesser att studera i relation till dessa utmaningar. I avsnitt 5 ges en kort sammanfattning av ett par nyligen avslutade forskningsstudier av relevans för de utmaningar som identifierats. Dessa studier har nämnts av tjänstepersoner i de samtal som genomförts. I avsnitt 6, slutligen, beskrivs några uppslag för fortsatt forskning som adresserar de utmaningar som identifierats, och som beaktar resultaten från de tidigare forskningsprojekten. I bilagor finns mer detaljerade beskrivningar, framför allt av de utmaningar och behov som identifierats i arbetet.

# 2. Anknytning till Viable Cities

## Kort om Viable Cities och klimatkontrakt

Viable Cities utgör ett av regeringens strategiska innovationsprogram och fokuserar på omställning till klimatneutrala och hållbara städer. Programmet löper under tidsperioden 2017-2030 och finansieras gemensamt av Vinnova, Energimyndigheten och Formas. Viable Cities syftar till att skapa *transformativ systemförändring* med grund i en mission om *klimatneutrala städer 2030 med ett gott liv för alla inom planetens gränser*. Detta innebär att städers klimatomställning samtidigt ska beakta social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet. Missionen är i linje med FN:s Agenda 2030, svenska miljömål och det klimatpolitiska ramverket.[1]

I Viable Cities programplan[2] uttrycks att det behövs en genomgripande systemförändring från ett fossilbaserat samhälle med kortsiktiga prioriteringar till ett samhälle grundat i en förnybar och cirkulär ekonomi inom planetens gränser. Viable Cities ansluter till ett synsätt på missionsdriven innovation som också är ett centralt tema i EU:s forsknings- och innovationsprogram Horizon Europe och EU:s Green Deal. Städer ses i Viable Cities som holistiska systemdemonstrationer, där städer som tecknar klimatkontrakt och deras partners är tänkta att fungera som föregångare som påskyndar klimatomställning och transformativ systemförändring. Utgångspunkten i missionsdriven innovation är att ge insatser en riktning (directionality) mot ett mätbart och tidssatt mål grundat i centrala samhällsfrågor. Viable Cities strävar efter att stärka en så kallad ”missionsinfrastruktur” för att stödja nya former för organisering, styrning och ledning, medborgarengagemang, samverkansformer mellan stat och kommun, samordnad finansiering, policyutveckling och beslutsprocesser, utveckling, implementering och spridning av lösningar, och reflexivt lärande och kompetensutveckling.

Transformativ förändring antas i Viable Cities innebära genomgripande strukturella skiften i styrning, beteenden, kultur och normer, såväl som teknisk innovation. Sådan förändring förväntas kräva kontinuerliga och sammanhållna processer för innovation, samskapande och lärande. Förändring förstås i Viable Cities utifrån en effektlogik som accepterar att förändring är komplex, experimentell och icke-linjär, vilket innebär att det ofta saknas ett-till-ett-förhållanden mellan insats och utfall, liksom att arbetet successivt behöver anpassas utifrån framväxande kunskap och samhällets successiva systemförändring. Därmed krävs en större acceptans för osäkerhet och experiment för lärande som innebär avsteg från gängse arbetsmetoder. Klimatomställningen anses vara så komplex att det krävs ett fokus på systeminnovation, snarare än enskilda tekniska lösningar och inkrementell utveckling. Befintliga styr- och organiseringsformer framhålls i Viable Cities som otillräckliga för att driva den snabba omställning som krävs. Komplexiteten i omställningen kräver en grad av samordning och samarbete som går utöver traditionella förvaltningsmodeller.

De klimatkontrakt som tecknats i Viable Cities ska ses som en konkretisering av insatser som respektive stad och nationella parter åtar sig. Kontrakten är inte statiska utan bör förstås som en process där kontrakten utvecklas över tid i takt med att förmågan att ställa om stärks. En ambition är att klimatkontrakten ska bidra med en tydlig riktning för insatser och investeringar, liksom mobilisering av kapital. Under 2021 fokuseras arbetet inom klimatkontrakten på att utveckla klimatinvesteringsplaner, former för medborgarinvolvering, och digitala arbetsverktyg. En viktig del av arbetet är att utveckla former för att synliggöra utsläpp, glappet gentemot uppställda mål, och därmed behovet

[1] https://www.viablecities.se/om-viable-cities
[2] Viable Cities. Programbeskrivning etapp 2. Inriktning av det strategiska innovationsprogrammet Viable Cities, Etapp 2, 2021-2024, november 2020.

av omställning. I flera kommuner har målen nyligen reviderats eller kompletterats med beslut om en snabbare omställningstakt.

### Klimatkontrakten under utveckling – en del av större förändringsprocess

Av intervjuerna framgår att klimatkontrakten är ett utvecklingsarbete i sig. De togs fram snabbt och kommer troligen se annorlunda ut om något år eller två. De första versionerna av kontrakten bygger huvudsakligen på redan aktuella strategier och planer. Under det första året har mycket arbete lagts ned på att etablera en förståelse, både politiskt och inom kommunorganisationerna, för vad den transformativa omställning som klimatkontraktet siktar på innebär för den kommunala organisationen. Många relaterade processer pågår eller har nyligen avslutats i kommunerna, rörande t.ex. reviderade miljömål, åtgärdsprogram och organisatoriska förändringar. En del av arbetet med klimatkontrakten är att försöka knyta ihop dessa processer. Klimatkontraktet medför i sig inga större ekonomiska bidrag. Flera kommuner uttrycker att pengarna används just för att bygga utvecklings- och förändringskapacitet och samverkansformer med nationella aktörer, näringslivet, medborgarna och inom kommunorganisationen och kommunkoncernen.

Arbetet med klimatkontrakten relaterar till förändringar i organisation och styrning i kommunerna. Olika möjligheter att synliggöra klimatpåverkan av investeringar och politiska beslut diskuteras, liksom sätt att stärka samordning mellan olika sakpolitiska ”stuprör” genom exempelvis portföljstyrning, övergripande program för klimatomställning, införande av tvärsgående styrningsprinciper och strategier, och omorganisering av förvaltningar och nämnder. Generellt prövas i kommunerna organisationsformer där klimatarbetets samordning organisatoriskt förläggs närmare viktiga politiska nämnder. Samtidigt innebär organiseringen vanligen att klimatfrågan i sig inte har en organisatoriskt överordnad ställning, utan samarbetsformer med förvaltningar och bolag inom kommunen behöver etableras för att koordinera omställningen. En betydande utmaning är också att samordna omställningen bortom kommunens mandat, tillsammans med invånare, industri och företag. Exempelvis är kommuner involverade i olika typer av färdplansarbete och gemensamma åtaganden med andra privata och ideella aktörer, t.ex. Uppsala Klimatprotokoll.

## Relationen mellan planeringssamverkan i transportplaneringen och Viable Cities

Arbetet med denna förstudie har beaktat det pågående arbetet med Klimatkontrakt i Viable Cities. Ambitionen att utifrån en *missions*-ansats koordinera aktörer, processer och finansieringsformer i arbetet med Klimatkontrakt är av relevans för Trafikverket på ett övergripande plan. Trafikverkets planeringsprocesser, investeringar, liksom finansiella bidrag genom exempelvis stadsmiljöavtal, har betydelse för städernas omställning. Flera intervjuade i denna studie har efterlyst bättre samordning av olika former av statligt stöd, exempelvis stadsmiljöavtal och klimatklivet, liksom medel kanaliserade genom EU:s strukturfonder, nationella och internationella forsknings- och innovationsprojekt. Utifrån Viable Cities inriktning framstår det som att Trafikverket på den övergripande nivån inom Viable Cities skulle kunna bidra till en stärkt koordinering av statliga finansieringsformer, inklusive stadsmiljöavtal. Inom ramen för Viable Cities skulle Trafikverket också, tillsammans med andra aktörer, kunna diskutera övergripande behov av förändrade regelverk och lagstiftning för att underlätta och koordinera städernas omställning, exempelvis inom ramen för Viable Cities arbete med ”transition labs”. På denna övergripande nivå skulle Trafikverket kunna engagera sig i ett lärande tillsammans

med andra aktörer, där agendan formas utifrån behoven av stärkta och koordinerade förutsättningar för omställning.

Diskussionerna med kommunerna har dock – i denna förstudie – i huvudsak problematiserat de sammanhang där kommunal och nationell transportplanering möts, de utgångspunkter och analysmetoder som tillämpas i transportplaneringen, och de tolkningar och prioriteringar som görs av kommunala, regionala och nationella planeringsaktörer. De frågorna, som rör planeringsgränssnittet mellan kommuner, Trafikverket (och regioner), anses vara av stor betydelse för städernas omställningsarbete, men behöver inte nödvändigtvis hanteras inom ramen för Viable Cities, även om resultaten av att gemensamt utforska sådana utmaningar kan bidra positivt till städers klimatomställning.

I ett fortsatt arbete bör det klargöras vilka frågor som gynnas av att knytas samman med Viable Cities-arbetet, och vilka frågor som enklare och effektivare hanteras i det ändå komplexa gränssnittet mellan kommunal, nationell (och regional) infrastruktur- och transportplanering.

Oavsett om ett fortsatt arbete sker inom ramen för Viable Cities eller genom stärkt samverkan inom transportplaneringen bedöms Viable Cities *förhållningssätt* vara relevant för att uppnå resultat som stödjer städernas omställning ska uppnås. Samverkan kan med fördel syfta till att etablera och fördjupa en systemförståelse, formulera riktning och etablera strukturer för att driva ett gemensamt arbete, och etablera en kultur av gemensamt experimenterande, lärande och reflektion. För detta krävs en ökad acceptans för osäkerhet och experimentbaserat lärande, liksom avsteg från idag vanligen förekommande arbetsmetoder. Likaså är förhållningssättet till orsak och verkan utifrån en effektlogik grundad i en förståelse av förändring som komplex, icke-linjär och experimentell, där enkla och isolerbara effektsamband kan saknas och det finns ett behov av kontinuerlig utvärdering och anpassning av inriktningen. En viktig utgångspunkt kan vara att ge utrymme att utforska och pröva nya arbetssätt och analyser för att möta behovet av snabb omställning och göra avvägningar mellan olika mål och funktioner, i samverkan mellan de nationella, regionala och kommunala nivåerna.

En respondent i förstudien understryker exempelvis vikten av att etablera nya arenor i mellanrummet mellan nationellt och lokalt, där förändring kan legitimeras gemensamt av kommun och nationella expertmyndigheter. Utforskande av nya arbetssätt och lösningar på brister i transportplaneringen, såsom steg 1- och 2-åtgärder kan vara förenat med osäkerheter i utfallet. Aktörer kan behöva dela på risken för att exempelvis förväntade effekter av åtgärder inte uppnås fullt ut. Ett utforskande och lärande arbetssätt innebär dock möjligheter att dra slutsatser av gjorda erfarenheter och införliva den ökade kunskapen i framtida planeringsprocesser.

Stärka samverkansformer mellan Trafikverket och kommunala och regionala aktörer kan också utgöra en arena för att fånga in förändringsbehov och visa på nya former för policyutveckling och lärande, där insikter och lärdomar kan spelas in till det nationella arbetet i Viable Cities.

## 3. Kommunernas klimatmål och planeringsinriktningar

De tre kommunerna har alla ambitiösa klimatmål med preciseringar inom transportområdet, samtidigt som de specifika målformuleringarna skiljer sig åt, se tabell.

**Tabell 1**. *Övergripande målsättningar för klimatomställning, med fokus på transportsystemet.*

| Stad | Mål |
|---|---|
| Göteborg | • Fram till 2030 ska geografiska utsläpp minska med minst 10,3 % per år.<br>• Konsumtionsbaserade utsläpp ska minska med minst 7,6 % per år, vilket motsvarar 64 % minskning mellan 2017 och 2030. Detta för att leva upp till Parisavtalet.<br>• Utsläpp av växthusgaser från transporter ska minska med minst 90 % till 2030, jämfört med 2010.<br>• Vägtrafikarbete med motoriserade vägfordon per vardagsdygn ska minska med 25 % till 2030 jämfört med 2020. |
| Umeå | • Umeå stad klimatneutral 2030.<br>• Umeå kommun klimatneutral 2040.<br>• Kommunkoncernen klimatneutral 2025.<br>• Andel gång, cykel och kollektivtrafikresor 65 % inom Umeå tätort 2025.<br>• Konsumtionsbaserad klimatpåverkan minskar till 2 ton koldioxidekvivalenter per person 2040, 1 ton 2050. |
| Uppsala | • Uppsala ska vara en fossilfri kommun 2030 och klimatpositiv 2050.<br>• Utsläppen av växthusgaser från energianvändning, transporter och arbetsmaskiner inom Uppsala kommungeografi ska senast år 2030 vara nära noll samt baseras på förnybara energikällor.<br>• 75 % hållbart resande i tätorten år 2050.<br><br>De samlade utsläppen av växthusgaser ska:<br>• Senast år 2040 vara nära noll, d.v.s. ha minskat med ca 90 %.<br>• Senast år 2050 ha minskat med motsvarande mer än 100 %.<br>• Senast år 2070 ha minskat med motsvarande cirka 110 %.<br><br>• I mål och budget 2021 finns uppdrag att utöka takten i klimatomställningen till en minskning med 10-14 % per år till 2030 från 2021. De kommunala verksamheternas egen miljöpåverkan måste minska, samtidigt som kommunen verkar för lägre påverkan bland Uppsalas invånare och företag. |

De tre städernas översiktsplanering tar alla höjd för att möta en betydande befolkningsökning under kommande decennier. Planeringsinriktningarna har gemensamma huvuddrag i att bygga staden inåt, förtäta och stärka kollektivtrafikstråk. Städernas klimatmål inkluderar ambitioner för trafiken, och städernas strategier bygger på ökade andelar gång, cykel och kollektivtrafik och att överbrygga den storskaliga infrastrukturens barriärer i staden genom ett mer integrerat gatunät och gena förbindelser främst för gång, cykel och kollektivtrafik. Göteborg har därtill ett uttalat mål om en betydande minskning av vägtrafikarbetet framöver, och illustrerar i sin översiktsplan hur kommunens trafikstrategi bygger på en trafikutveckling som står i konflikt med Trafikverkets basprognos. Kommunernas målsättningar får konsekvenser för det övergripande vägnätet, framförallt i Göteborg och Umeå, där stadsutveckling planeras med följdverkan för trafikflöden och framkomlighet på statliga motorleder. Det finns

uttalade ambitioner att omfördela vägutrymme till förmån för gång, cykel, kollektivtrafik och i förekommande fall gods. De kommunala målsättningarna för miljö- och klimatomställningen kan aktualisera frågor om förändrad funktion och avvägningar mellan olika former av långväga, regional och lokal tillgänglighet liksom prioriteringar av tillgänglighet mellan olika trafikslag. I Uppsala har den största motorleden, E4:an, sedan tidigare flyttats till ett perifert läge och staden tar över väghållningen för en tidigare statlig väg som trafikförsörjer stadens stora utvecklingsområde i Sydöstra Uppsala, men diskussioner om funktion och avvägningar kring statliga vägar förekommer även där.

Målsättningarna och planeringsinriktningarna har följdverkningar för den statliga infrastrukturen och den samordnade systemplaneringen av transportsystemet och väcker därmed naturligt frågor om funktion och avvägningar. Med tanke på kommunernas planeringsinriktningar och omställningsambitioner kan dessa frågor väntas öka i aktualitet och betydelse framöver. Nya former för att utforska och hantera dessa planeringsfrågor tycks behövas, inte minst då de har betydelse för städernas stadsutvecklings- och trafikstrategier, och därmed för transportsystemets omställning.

Städernas målsättningar och planeringsinriktningar beskrivs något mer utförligt i bilaga 1. Exempel på aktuella planeringsprocesser som framöver berör gränssnittet mellan kommunal och nationell transportplanering ges också i avsnitt 4 nedan, liksom mer utförligt i bilaga 3.

# 4. Övergripande utmaningar och potentiella case

## 4.1. Utmaningar och case som rör samverkan i transportplanering

I förstudien identifierades ett antal utmaningar som i första hand kan utforskas bland befintliga aktörer inom transportplaneringen: Trafikverket, kommuner och lämpliga regionala aktörer. Dessa frågor kan utforskas fristående från Viable Cities, men skulle också kunna samordnas med det arbete som bedrivs inom ramen för Viable Cities och klimatkontrakten.

### Behov av en strategisk, långsiktig planeringssamverkan i funktionell geografi

Flertalet intervjuade personer önskar en stärkt långsiktig planeringssamverkan på en relevant, funktionell systemnivå. Vad som utgör relevant systemnivå kan variera beroende på förutsättningarna i varje stad, men kan omfatta en funktionell geografi som spänner över flera kommuner, kommunförbund eller regionala aktörer. Från både Trafikverkets och kommunernas håll upplevs problem med för avgränsad ”frimärksplanering” där en punkt eller sträcka studeras utan att se till det samlade systemet. Den gemensamma planeringen riskerar då att bli objektsfokuserad och leda till låsningar och intressekonflikter om detaljer, medan samverkan kring den funktionella geografin och de övergripande förutsättningarna för omställning inte blir belysta. Flera intervjuade påpekar att även arbete för beteendeförändring behöver beaktas på systemnivå. Också projekt och åtgärdsvalsstudier anses ofta vara för snävt avgränsade i bedömningen och appliceringen av fyrstegsprincipen. Städernas mål för omställning och trafikutveckling påverkas av inpendling från grannkommuner, och också kollektivtrafiken har en tydlig regional funktion. Ett stärkt arbete med en regional fysisk planering, exempelvis genom gemensamt utarbetade och analyserade strukturbilder, efterfrågas. Det finns en särskild storstadsproblematik i städer där den enskilda kommunens planering och målsättningar är beroende av den samlade utvecklingen i en större funktionell geografi. Kommunerna saknar samtidigt det fulla mandatet och verktygen att utforma och införa åtgärder och

styrmedel, och kan inte ställa om isolerat från regionala och nationella aspekter av transporter.

Som exempel skulle i Uppsala en stärkt samverkan kunna röra utarbetandet av kommunens kommande översiktsplan som tar sikte på att stärka integreringen av fysisk planering och infrastruktur och att utveckla kommunen rumsligt på ett sätt som gör det lätt att gå, cykla och åka kollektivt. Översiktsplanearbetet kan erbjuda möjligheter att i samverkan mellan kommunen, Trafikverket och regionala aktörer gemensamt utforska övergripande inriktningar för markanvändning och studera effekter på färdmedelsval och kommunal och statlig infrastruktur. Kommunen och regionen har nyligen kartlagt det radiella vägnätet i den regionala geografin, vilket gör det möjligt att studera effekter av olika planeringsinriktningar också på regional systemnivå, som en del i att utveckla ett stärkt ett regionalt rumsligt planeringsperspektiv och en systemomställning.

### Glapp i planeringsramverket för studier i tidiga skeden

I studien har framkommit glapp i tidiga utredningsskeden som försvårar en systemsyn och planeringssamverkan. Granskningsversionen av Göteborgs kommande översiktsplan pekar ut en framtida pendeltågssträckning söderut mot Kungsbacka som en möjlig långsiktig hållbar lösning på trafikförsörjningen i exploateringsområden som idag är starkt bilberoende. Åtgärden har dock fallit mellan Trafikverkets och regionens utredningsansvar för tidiga utredningar genom åtgärdsvalsstudier. Göteborgs kommun konstaterar att det följaktligen saknas en arena för att föra dialog och planering framåt i en fråga av betydelse för stadens trafikstrategiska arbete och kimatomställning.

### Behov av utvecklade åtgärdsvalsstudier och fyrstegsprincipen

Flera intervjuade efterlyser ett utvecklat arbete med åtgärdsvalsstudier, där fyrstegsprincipen får ett starkare genomslag. En respondent uttrycker att det vore värdefullt att återvända till ursprungsintentionerna med ÅVS-metodiken (se även avsnitt om annan aktuell forskning). I flera intervjuer ges exempel på åtgärdsvalsstudier med för snäv geografisk och funktionell avgränsning. Det upplevs som väsentligt att stärka ett systemperspektiv i ÅVS:er för att belysa hållbarhet och måluppfyllelse ur ett systemperspektiv, möjligheter med steg 1- och 2-åtgärder, och trafikeffekter.

### Intressekonflikter kring stadsutveckling och funktion i statligt vägnät

I Umeå och Göteborg har kommunens stadsutveckling, trafikstrategiska inriktning och strategier för att klara klimat- och miljömål direkt inverkan på statliga motorleder, dess funktion och inpassning i stadsväven. Det uppstår återkommande konflikter om hur funktioner och riksintressen ska tolkas och avvägas. Flertalet respondenter efterlyser stärkta möjligheter för Trafikverket att pröva nya arbetssätt och avvägningar i städer och tätorter i relation till den statliga vägens funktioner, stadsutvecklingsbehov och lokal tillgänglighet.

Städerna lyfter fram aktuella planeringsprocesser som rör framtida funktion och avvägningar. Göteborgs utveckling berörs av planering för ett Metrobussystem samt omvandling av Dag Hammarskjöldsleden och Lundbyleden till mer integrerade stadsgator, som har effekter på kringliggande övergripande vägnät. Utvecklingen i Umeå berörs av E12 förbi Tomtebo strand, där stadsutvecklingsintressen och lokal tillgänglighet för gång, cykel och kollektivtrafik behöver beaktas, samtidigt som avvägningar behöver göras mot regional och långväga framkomlighet på europavägen. Även kommunens övertagande av tidigare sträckningar för Europavägarna genom centrala Umeå, förändringar i vägens funktion och ytfördelning, och effekter ur ett systemperspektiv, kan vara intressant att studera. I Uppsala har E4:ans sträckning flyttats ut i perifert läge sedan tidigare, och den tidigare statliga väg 255 genom kommunens stora utbyggnadsområde i

Sydöstra Uppsala övergår i kommunalt huvudmannaskap, vilket gör kommunen mindre beroende av Trafikverkets väghållaransvar och tillhörande tolkningar och avvägningar i stadsutvecklingen. Studier har dock initierats för eventuell breddning och prioritering av kollektivtrafik på delar av väg 55, Bärbyleden, och kommunen är också intresserad av att i ökad utsträckning studera framkomlighetsåtgärder för kollektivtrafik som trimningsåtgärder när kapacitetsbrister uppstår på det radiella statliga vägnätet kring Uppsala framöver, vilket kan aktualisera avvägningar mellan olika funktioner och målsättningar i det prioriterade funktionella vägnätet.

### Trafikprognoser, scenarier och lokala-regionala förutsättningar

Samtliga intervjuade lyfte fram vikten av bredare diskussioner om analysunderlag, prognoser och scenarier som ligger till grund för analyser och utformningslösningar. Problematiken rör vilka antaganden om framtida trafikutveckling och färdmedelsandelar som bör ligga till grund för planeringen. Det uttrycks ett behov av regionaliserade planeringsunderlag, där basprognosens framskrivning av trafiktal kompletteras med scenarier som speglar kommunal (och regional) planering grundad i kvantifierade mål för trafikutvecklingen och färdmedelsandelar.

Såväl Umeå som Göteborg utarbetar för närvarande förfinade Sampersmodeller med olika scenarier tillsammans med Trafikverket, som vid sidan av basprognosen beaktar kommunala målsättningar. Syftet är bl.a. att stärka samsynen kring trafikutveckling och effekter, synliggöra behovet av åtgärder för att åstadkomma uppställda mål, och kunna pröva konsekvenser av olika planeringsinriktningar givet olika scenarier. Uppsala har sedan tidigare en egenutvecklad integrerad transport- och markanvändningsmodell som nyttjas i bl.a. översiktsplaneringen. En möjlighet är att de gemensamma scenarierna kan underlätta avvägningar mellan olika former av framkomlighet och utformningslösningar i gränssnittet mellan kommunal och statlig infrastruktur.

Alla intervjuade lyfter fram problematiken kring prognoser och hur de tillämpas i planeringen, och välkomnar utarbetandet av de lokala/regionala scenarier som nu tas fram. Problematiken om vilka antaganden som ska ligga till grund för utredning och val av lösningar anses vara återkommande, och utvecklade förhållningssätt, arbetssätt och analyser efterfrågas därför.

### Samordning och kompetens för samverkan i tidiga skeden

Den formaliserade samverkan som sedan ett par år tillbaka har utvecklats mellan Trafikverket och kommunerna uppskattas. Samtidigt uttrycks ett behov av stärkta stödprocesser och rutiner inom Trafikverket för att hantera exempelvis överenskommelser i tidiga skeden, för att stärka upp ytterligare med relevant kompetens, och för att stärka förmågan att samverka med kommunen i icke-formella sammanhang, såsom workshops. Från kommunalt håll efterlyses också en stärkt intern samordning inom Trafikverket, så att aktuella planerings- och genomförandefrågor som rör också VO Investering, Underhåll och Stora Projekt kan samordnas. En sådan samordning inom Trafikverket anses kunna bidra till en stärkt helhetssyn på samhällsutvecklingen och trafikslagsövergripande lösningar.

### Kunskapsbehov

Det finns ett allmänt uttryckt intresse av att stärka kunskapen om effekter av åtgärder och åtgärdspaket, inte minst åtgärder som rör beteendeförändring och nya former av delade mobilitetslösningar. Samtidigt uttrycks vikten av att kunskapen byggs successivt, beaktar den kontext som åtgärder genomförs i, beaktar beroendet av andra åtgärder som stärker eller motverkar effekter, och knyts till ett systemperspektiv på transportsystemet och dess måluppfyllelse. Det anses vara genom breda åtgärdspaletter som betydande effekter kan

åstadkommas. Därtill uttrycks ett allmänt behov av stärkt kunskap om resvanor bland olika grupper av medborgare. Genom att knyta en stärkt och strukturerad kunskapsutveckling till en gemensam planeringssamverkan på systemnivå så kan kunskapsutvecklingen både genereras av, och spela in i, kommuners, regionala aktörers och Trafikverkets gemensamma planering.

## 4.2 Utmaningar och case som rör fler statliga aktörer, exempelvis inom ramen för Viable Cities

I arbetet med förstudien har övergripande utmaningar lyfts som med fördel kan behandlas i en bredare samverkan som involverar också andra nationella aktörer med inflytande över finansiering och regelverk som påverkar omställningen av transportsystemet.

### Koordinering av stadsmiljöavtal och andra former av finansiering

Flertalet intervjuade uttrycker att stadsmiljöavtalen inneburit en välkommen finansieringsform som utvecklats positivt genom att nu tillåta längre tidsperioder, paketlösningar för större exploateringsområden, och utvärdering av effekter på systemnivå snarare än objektsnivå. Ett sådant systemperspektiv anses ha gjort det möjligt att knyta avtalen till den samlade strategiska utvecklingen och trafikplaneringen i exempelvis en tillkommande stadsdel.

Det finns dock önskemål om en samordning av stadsmiljöavtal och andra finansieringsformer, t.ex. för laddinfrastruktur genom Klimatklivet och annan finansiering för hållbara städer och trafiksystem från bl.a. Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Genom samordnad finansiering anses hävstångseffekter kunna åstadkommas. Satsningar på hållbart resande förutsätter att en helhetslösning kan finansieras för att få ut maximal effekt. Om en stödform faller bort kan den samlade effekten bli lidande. Stadsmiljöavtal är ett välkommet stöd men anses otillräckligt för att åstadkomma den systemförändring som målsättningarna kräver.

### Koordinerade, samordnade åtgärdspaket och vikten av stödjande regelverk

För att åstadkomma attraktiva lösningar och nödvändig överflyttning mellan trafikslag efterlyser kommunerna stärkta möjligheter att planera och genomföra koordinerade åtgärdspaket. Att säkerställa att attraktiva alternativ finns på plats anses vara en fråga som påverkar politisk acceptans och genomförandeförmåga i omställningen. Att möjliggöra betydande skiften i resmönster kan därför kräva större åtgärdspaket snarare än dagens inkrementella genomförande, vilket i sin tur ställer krav på utvidgade och samlade finansieringslösningar. Flera intervjuade tjänstepersoner lyfter också risken med att kommuner går för fort fram och ”springer före” med exempelvis mobilitetslösningar i nybyggda bostäder. Utvecklingen lokalt kan också av den anledningen behöva koordineras med utvecklingen på systemnivå.

Utvecklingen av mobilitetslösningar är också beroende av statliga styrmedel, regelverk och lagstiftning, exempelvis kring parkering, vilket ytterligare understryker vikten av ett systemperspektiv. Intervjupersoner uttrycker att det är svårt för städer att ställa om ifall inte regelverk för t.ex. förmånsregler för tjänstebilar, reseavdrag etc. reformeras. Många sådana åtgärdsförslag har tidigare lagts fram i utredningar som Utredningen om fossilfri fordonstrafik (2013), Strategisk plan för omställning av transportsystemet till fossilfrihet (2017), och av Klimatpolitiska rådet (2020). I intervjuerna har behovet av att ompröva nu gällande tolkning av väglagen lyfts, för att möjliggöra friliggande gång- och cykelvägar,

liksom finansiering och genomförande av steg 1- och 2-åtgärder, där en mer proaktiv hållning från Trafikverket gentemot politiken också efterfrågas.

I sammanhanget lyfte flera intervjuade tjänstepersoner möjligheten att utarbeta förhandlingslösningar för att åstadkomma helhetssyn, skapa incitament och etablera gemensamma åtaganden för ett koordinerat genomförande i omställningen. Sådana förhandlingar och finansieringslösningar kan dock ha problematiska följder, bl.a. genom att förhandlingarna ofta sker fristående från etablerade planeringssammanhang. Intervjupersoner uttrycker också att förhandlingar behöver tillgängliggöras för städer på jämlika villkor.

### Kunskapsutveckling

Även de former av kunskapsutveckling som nämnts i föregående avsnitt kan vara relevanta att knyta till nationella planeringssammanhang, exempelvis inom ramen för Viable Cities.

## 5. Aktuella studier om utvecklingsbehov för systemsyn i transportplaneringen

Under arbetet med denna förstudie nämnde intervjupersoner flera nyligen avslutade forskningsstudier som relevanta att ta vidare i fortsatt forskning. Rapporterna i fråga berör flera av de övergripande problem som lyfts fram i intervjuerna i denna förstudie. Liknande tankegångar har tidigare också utretts av Trafikverket i projektet *Transportplanering 2.0*. Även tidigare större forskningsprojekt under senare decennier, framför allt *Den goda staden* och *Den attraktiva regionen*, har berört förhållningssätt och arbetssätt för stärkt planeringssamverkan. I en eventuell huvudstudie bör erfarenheter från dessa tidigare studier och forskningsprojekt tas tillvara.

### Stärkt systemsyn, genomslag för fyrstegsprincipen och ansvar för hållbart transportsystem

Forskning i det så kallade Stafetten-projektet[3] har visat att transportsektorns miljömål idag inte är styrande för vilka åtgärder i transportsystemet som genomförs. I ett angränsande forskningsprojekt belyser Lund med flera[4] att metodiken för åtgärdsvalsstudier har potential att bidra till en stärkt styrning utifrån miljömålen, givet att metodiken tillämpas i tidiga skeden innan val av åtgärd gjorts och att ett systemperspektiv på transporter tillämpas i studierna.

I en genomgång av forskning kring fyrstegsprincipens tillämpning visar Lund med flera att fyrstegsprincipen, då den formulerades, ansågs behöva tillämpas inom ett systemperspektiv för att styra mot hållbarhetsmålen. Optimering av punkter eller delsträckor säkerställer inte en önskvärd utveckling på systemnivå. En bredare integrering av fyrstegsprincipen i transportplaneringen på ett sätt som möjliggör identifiering av åtgärder som bidrar till en hållbar samhällsutveckling kan därför med fördel utgå från ett tydligare systemperspektiv. Vissa frågor som rör hållbarhet, exempelvis klimatutsläpp eller bristande jämställdhet, utgör brister i relation till mål som svårligen identifieras och får genomslag i en snävt avgränsad geografi. En måluppfyllande transportplanering kan därför kräva att beskrivningar av lokala problem matchas med problembeskrivningen för transportsystemet i stort. En bredare integrering av fyrstegsprincipen rör också frågor om

[3] Petersson-Löfstedt, F., Lund, E., Hult, Å., Dymén, C. & Sanne, J. (2020) *Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och vilken påverkan infrastrukturen har för att uppnå miljömålen*. IVL, Trivector.
[4] Lund, E., Smidfelt-Rosqvist, L., & Wennberg, H. (2021) *Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer*. Trivector.

rådighet över åtgärder i de olika stegen, och hur arbetet samordnas mellan berörda aktörer.

Författarna belyser möjligheter att stärka systemanalyser och efterföljande systemuppföljningar med avseende på gap mellan nuläge och mål på nationell och regional nivå med fyrstegsprincipen som utgångspunkt och med en samlad hantering av funktions- och hänsynsmålen.

För att stärka systemnivån i transportplaneringen skulle åtgärdsvalsstudier kunna delas upp i två olika typer: konceptval för tidiga skeden, respektive mer konkret åtgärdsval. Val av typ av åtgärdsvalsstudie skulle behöva göras från fall till fall, beroende på bland annat vilket tidigare planeringsunderlag på systemnivå som studien kan ta avstamp i.

Utöver utvecklade systemanalyser och åtgärdsvalsstudier pekar författarna också på ett behov av stärkt kontinuerlig planeringssamverkan av mer informell karaktär. En sådan samverkan kan exempelvis söka gemensamma målbilder och klargöra behov genom att bryta ned nationella målbilder till den lokala nivån. En sådan planeringsarena kan överbrygga glapp mellan Trafikverkets planering inom ramen för transportpolitiska mål och den kommunala strategiska planeringen – något som lyfts som ett behov i de intervjuer som gjorts i föreliggande förstudie.

I en genomgång av tidigare forskning visar Lund med flera att steg 1- och 2-åtgärder hämmas av brist på kompetens och planeringsresurser, särskilt i mindre kommuner, bristande kunskap om effekter, avsaknad av etablerade arbetsformer för att säkerställa genomförande av identifierade åtgärder, och otydlighet i regelverk och mandat för genomförande och finansiering. Författarna konstaterar att finansiering utgör ett väsentligt hinder, men att det också saknas vedertagen metodik för att arbeta målstyrt, och att det ofta ställs krav på att den part som förespråkar steg 1- och 2-åtgärder kan bevisa att åtgärderna har effekt. För att stärka förutsättningarna att genomföra steg 1- och 2-åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipen föreslår författarna att i första hand inrätta ett tydligt nationellt ledarskap och en långsiktig planeringssamverkan för ett hållbart transportsystem, och att ett sådant ledarskap inkluderar ett samordnande ansvar för kunskaps- och metodutveckling för icke-fysiska åtgärder. När ett sådant ansvar finns på plats kan det vara aktuellt att stärka finansieringsmöjligheterna.

### Kontinuerlig samverkan

Trivector och IVL Svenska Miljöinstitutet har, med grund i tidigare studier kring målkonflikter i gränssnittet mellan kommunal och nationell transportplanering genomfört fallstudier med aktionsforskning i Göteborg och Jönköping[5]. Projektet landade i att rekommendera en utvecklad samverkan i tidiga skeden i form av vad de benämner en *kontinuerlig dialog* som spänner över såväl systemperspektivet som det projektspecifika, och såväl formella som informella förutsättningar. Etablering av en samplaneringsgrupp föreslås med representanter för kommun, region och Trafikverket. Utifrån de fallstudier som genomförts i projektet dras slutsatser som också är vanligt förekommande i forskning om planeringssamverkan. Det rör bl.a. vikten av att samverka som jämbördiga parter, etablera gemensamma målbilder, planera möten med tydliga agendor och syften som överensstämmer med syftet för planeringssamverkan, att samverkan förankras i respektive organisation, och att arbetsformer för att mer informellt pröva planeringsscenarier och lösningar testas, t.ex. ”testremisser”. Aktörer på samtliga nivåer efterfrågar former för en mer strategiskt inriktad planeringssamverkan som kan

[5] Kloo, H., Dymén, C., Fredricsson, C. & Hult, Å. (2020) *Gemensam planering – samverkansformer för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild*. Trivector, IVL.

överbrygga separata planeringsprocesser och stärka möjligheter att planera målinriktat. En fördel med en fungerande planeringssamverkan är att liknande konflikter inte behöver återkomma i exempelvis varje ny åtgärdsvalsstudie.

Med stöd i tidigare svensk forskning om planeringssamverkan lyfts tre olika typer av faser fram i en kontinuerlig planeringssamverkan: initiering och informell planeringsfas, en fas för att skapa samsyn som förberedelse för beslut, och en fas med fokus på beslutsfattande och genomförande. Vanligen är planeringsprocesserna inte linjära, utan samverkan rör sig mellan dessa olika faser som har olika karaktärsdrag och kräver olika samverkansformer. Liksom i tidigare forskning drar projektet slutsatsen att byggande av tillit är av central betydelse för en fungerande samverkan.

I studien exemplifieras frågeställningar som kan vara relevanta utifrån ett omställningsperspektiv, såsom: är det positivt att staden förtätas även om det resulterar i trängsel på trafikleder av riksintresse? Kan lokala önskemål om en viss bebyggelseutveckling vara överordnad regionala önskemål om en viss infrastrukturutveckling? Vilka samhällsintressen bör styra i en viss planeringssituation, och vilka bör följa?

# 6. Uppslag för fortsatt forskning

De synpunkter som framkommit i intervjuer med tjänstepersoner på kommuner och Trafikverket regionalt visar sammantaget på ett behov av nya och utvecklade planeringssammanhang där kommuners, Trafikverkets och regionala aktörers perspektiv och planeringsinriktningar kan mötas. Många av synpunkterna är kända sedan tidigare, samtidigt som det är värdefullt att få bekräftat att synpunkterna är av direkt relevans också för städerna i deras klimatomställning. Behovet av nya och utvecklade planeringssammanhang för att stärka ett systemperspektiv på omställningen överensstämmer också med nyligen genomförda studier, vilket framgår av föregående avsnitt. Fortsatt forskning kan därför lämpligen beakta insikter från dessa studier.

De utmaningar som framkommer i förstudien relaterar till, och överlappar med, varandra. Behov av stärkt samverkan och systemsyn, beaktande av en bred målbild i planeringen av funktion i det statliga vägnätet, stärkt koordinering av åtgärder och deras finansiering, och kunskapsbyggande kring systemeffekter av breda åtgärdspaket, pekar alla på ett behov av en stärkt samverkan på en övergripande nivå för att överbrygga ett upplevt glapp i dagens samhälls- och transportplanering mellan kommunal, regional och nationell planering och insatser för omställning. På en sådan nivå kan former för att diskutera värderingar och avvägningar kring infrastrukturens olika funktioner och målsättningar prövas och vidareutvecklas. Analysansatser som tar ökad hänsyn till regionala och lokala förhållanden, och som utforskar olika utvecklingsvägar kan etableras. Det är ett samlat problemkomplex som skymtar fram, och där samverkansformer behöver anpassas till de specifika regionala förutsättningarna, beroende på bland annat vilka former av mellankommunal och regional samverkan som redan finns etablerad inom infrastrukturplanering och den fysiska samhällsstrukturen. Då dessa behov är förhållandevis väldokumenterade och välkända sedan tidigare, och bekräftas av föreliggande förstudie, så bör fortsatt forskning ta sikte på en praktiknära utveckling av samverkansformer, arbetssätt och analyser, med sikte på att stärka ett systemperspektiv på transportsystemets omställning som beaktar nationella, regionala och lokala utvecklingsförutsättningar, funktioner och mål, som synkar mellan det specifika och det övergripande i transportplaneringen, och som knyter ihop transporter och annan samhällsplanering.

Nedan ges enkla skisser till möjliga inriktningar för fortsatt forskning. Observera att dessa utgör tidiga idéer som indikerar möjliga riktningar för forskning i ljuset av de resultat som framkommit i förstudien, snarare än färdigformulerade förslag.

**Skiss 1. Utveckling av koncept för gemensam strategisk planeringssamverkan i funktionella geografier**

En stärkt strategisk planeringssamverkan mellan aktörer kan utforskas med olika ansatser beroende på planeringsförutsättningar, uppbyggda strukturer och arbetssätt i respektive lokal/regional kontext. Arbetet kan relateras till en viss process för t.ex. en utvecklad regional strukturbild, en översiktsplaneprocess, en regional trafikstrategi, eller en systemanalys. Tidigare studier pekar på möjligheter med en planeringssamverkan där det är möjligt att röra sig mellan informell dialog och formella planerings- och beslutsprocesser, liksom mellan systemnivån och det projektspecifika. En sådan planeringssamverkan bör pröva och eventuellt vidareutveckla analysansatser, exempelvis mer systeminriktade konceptvals- och åtgärdsvalsstudier. I planeringssamverkan kan olika scenarier och planeringsinriktningar för trafik- och bebyggelseutvecklingen utforskas, och det glapp som upplevs mellan den kommunala och nationella planeringen liksom i relation till samhällets målbild för samhällsbyggande och transportsystemet adresseras. Planeringssamverkan aktualiserar också frågor om roller, relationer, ansvarsfördelning, samarbetsformer och kompetenser för att stötta en målinriktad gemensam strategisk planering. En planeringssamverkan skulle kunna utforska regionaliserade scenarier för att uppnå klimat- och andra samhällsmål på en funktionell geografisk nivå, exempelvis ett pendlingsomland kring en stad eller en sammanhållen stadsbebyggelse som sträcker sig över kommungränser.

**Skiss 2. Analysansatser, värderingar och avvägningar utifrån en samlad målbild i hanteringen av funktionellt prioriterat vägnät i stadsmiljö**

En studie kan bygga vidare på de mål- och avvägningskonflikter kring stadsutveckling, tillgänglighet och prioriterat övergripande vägnät som framkommit som centrala utmaningar i denna förstudie. Arbetet kan med fördel beakta insikter från den tidigare studien *Urbana stråk*[6]. I intervjuer i föreliggande förstudie har intervjupersoner uttryckt att det ofta blir ett avgränsat fokus på vissa aspekter av regional och långväga tillgänglighet[7]. En praktiknära studie kan undersöka kunskapsunderlag, analyser och metoder som kan bidra till att hela den transportpolitiska målbilden beaktas i planering och avvägningar, liksom hur förutsättningar för stadsutveckling, omställning och transportsystemets funktion på systemnivå kan belysas som grund för avvägningar. Ett sådant arbete kan genomföras i ett fristående projekt, eller som en del av en större studie kring stärkt planeringssamverkan på funktionell systemnivå.

**Skiss 3. Samordnat, strukturerat kunskapsbyggande kring steg 1- och 2-åtgärder**

I förstudien har det också uttryckts ett behov av stärkt, systematiskt kunskapsbyggande kring effekter av sådana åtgärder i transportsystemet och samhällsplaneringen som syftar till att dämpa vägtrafikutvecklingen och påverka färdmedelsval. Osäkerheter kring

[6] Rapport. Urbana stråk. Trafikverket publikation 2020:050.

[7] Handledningen *Förhållningssätt till funktionellt prioriterat vägnät* ger vägledning för hur vissa typer av regional och långväga tillgänglighet bör beaktas i planeringen. Handledningen belyser inte hur den samlade transportpolitiska målbilden ska beaktas. Dock uttrycks att varje planeringssituation är unik och att planeringen även ska beakta den samlade bilden utifrån samtliga trafikslag, det transportpolitiska hänsynsmålet, liksom lokala tillgänglighetsbehov och bredare synsätt på tillgänglighets- och hänsynsmålen.

effekter av sådana åtgärder utgör en beståndsdel i konflikter kring prognoser och scenarier i transportplaneringen. Samtidigt har det uttryckts att ett sådant kunskapsbyggande behöver beakta att effekter kan uppstå på såväl kortare som längre sikt, ofta är beroende av planeringskontexten, och hur åtgärder paketeras och samordnas med andra åtgärder som olika aktörer har rådighet över. Former för ett gemensamt, strukturerat kunskapsutbyte och kunskapsutveckling som belyser effekter i den utsträckning det är möjligt skulle kunna vara del av en övergripande planeringssamverkan. Syftet med ett sådant arbete skulle kunna vara att åstadkomma kontinuitet, långsiktigt lärande och beaktande av den kunskap om exempelvis effekter av åtgärder och styrmedel i den fortsatta, strategiska planeringen och utforskandet av olika scenarier och planeringsinriktningar. I enlighet med vad som belysts i tidigare studie[8] kan en nationell aktör behöva ges ett samordningsansvar för en sådan kunskapsutveckling.

## Några ord om organisering

Vilka aktörer, och vilka kompetenser och funktioner inom respektive aktör på nationell, regional och lokal nivå, som lämpligen ingår i arbetet beror på hur planeringssamverkan organiseras och de frågeställningar som görs till utgångspunkt för samverkan. Dock bör lämpligen Trafikverkets samhällsplanerare och kommunens kontaktpersoner för samverkan i tidiga skeden ingå, för att säkerställa att arbetet knyter an till och bidrar till att utveckla befintliga samverkansformer.

[8] Lund, E., Smidfelt-Rosqvist, L., & Wennberg, H. (2021) *Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – slutrapport med rekommendationer*. Trivector.

# Bilaga 1 – Kommunernas mål och planeringsinriktningar

## Uppsala

Uppsalas miljö- och klimatprogram 2014-2023[9], anger att kommunen ska vara fossilfri 2030 och nå klimatpositivitet 2050. Utsläpp från energi, transporter, och arbetsmaskiner inom kommunen ska vara nära noll år 2030. Kommunens samlade utsläpp ska vara nära noll 2040, vara nettopositiva 2050, för att ge negativa utsläpp på 10 % 2070.

I kommunens Mål och budget 2021, med plan för 2022-2023, ingår ett uppdrag att öka takten i omställningen till en nivå motsvarande 10-14 % årligen under perioden 2021-2030. Den kommunala verksamheten ska minska sin påverkan, och parallellt ska kommunen uppmuntra invånare och näringsliv att minska sina utsläpp. Arbetet ska ha fokus på systemförändringar och kommunens roll i att underlätta systemskiften. Genom Viable Cities åtar sig kommunen att genomföra investeringar i lösningar för att åstadkomma systemskiften till 2030 och skapa förutsättningar för en större samhällsomställning på längre sikt.

I Uppsala finns sedan tidigare samverkansplattformen *Uppsala klimatprotokoll* som utöver kommunen samlar aktörer från näringsliv, akademi, offentlig verksamhet och civilsamhället. För perioden 2018-2021 har klimatprotokollet identifierat 30 klimatutmaningar som de 40 medlemmarna kunnat ansluta sig till för att påskynda omställningen. En ny protokollsperiod inleds under hösten 2021.[10] Uppsala kommun och klimatprotokollet utarbetar tillsammans Klimatfärdplan Uppsala, tänkt att under 2021 resultera i en konkret vägledning för utfasning av fossila bränslen till 2030 och påbörja arbetet med innovationer och systemskiften som krävs för ett klimatpositivt samhälle, däribland energi och transporter.[11]

Färdplanen syftar till att växla upp klimatarbetet genom att tydliggöra effekten av och stärka pågående processer och etablera en helhetssyn i arbetet med ett klimatpositivt Uppsala. Inom arbetet med färdplanen modelleras och visualiseras åtgärder, vilket anses bidra till transparens och mobilisering. Innovationsarbetet grundas i en förståelse av att klimatförändringarna är ett strukturproblem i ekonomi och samhällssystem, att en systemtransformation krävs för att ställa om till ett samhälle inom de planetära gränserna och som ger förutsättningar för en rättvis och god samhällsekonomisk utveckling. Detta anses kräva exponentiella åtgärder på djupet. Inom färdplansarbetet finns ett intresse för systemskifte på områdesnivå, vilket anses innebära både utmaningar och möjligheter kopplat till organisering och aktörssamverkan, koordinering mellan nationell, regional och lokal nivå, liksom lagstöd och regelverk.[12] Stadsutvecklingen i Sydöstra Uppsala är tänkt att fungera som ett första pilotområde för åtgärder i klimatfärdplanen.

Kommunen ser utvecklingen i Sydöstra Uppsala, knutet till det så kallade *Uppsalapaketet*, som centralt för arbetet med klimatkontraktet. Ambitionen är att den framväxande stadsdelen ska bli en testbädd för cirkulära systemlösningar och systeminnovationer. Uppsalapaketet är kommunens benämning på det avtal som tecknats mellan kommunen, staten och regionen om fyrspår mellan Uppsala och Stockholm, ny tågstation vid Bergsbrunna, ny kapacitetsstark kollektivtrafik inom Uppsala samt nya stadsdelar i de

[9] Miljö- och klimatprogram 2014-2023, reviderat 2015 och utökat 2018 genom beslut i kommunfullmäktige.
[10] https://klimatprotokollet.uppsala.se/
[11] https://klimatfardplanuppsala.se/
[12] Uppsala Klimatprotokoll, powerpointpresentation. https://media.klimatfardplanuppsala.se/2020/03/100320-Klimatf%C3%A4rdplan-Uppsala.pdf

södra och sydöstra stadsdelarna. Genom avtalet med staten finns såväl krav som möjligheter att arbeta med systemförändringar och systemskiften liksom att undanröja hinder för innovation genom exempelvis förändrad lagstiftning och regelverk.[13]

*Uppsalas översiktsplan* anger en framtida fysisk struktur där ny bebyggelse lokaliseras för att främja flerkärnighet, noder och stråk. Kollektivtrafiken prioriteras, och en målsättning för transportsystemet är att uppnå 75 % hållbart resande i tätorten år 2050 (vilket kan jämföras med en målsättning om 80 % hållbart resande i Sydöstra staden). Transportsystemet, och särskilt kollektivtrafiken, ska bidra till att bebyggelse koncentreras till noder och stråk inom staden och till prioriterade tätorter inom kommunen i stort. För översiktsplaneringen finns de så kallade ”Uppsalaprinciperna”. Principerna rör dels att skapa en nära fysisk struktur genom att koncentrera, koppla samman och blanda, dels ett förhållningssätt till att skapa mervärden genom att tänka långsiktigt, utgå från platsen och samordna investeringar. Lokalisering och utformning ska stödja en hög andel resor med kollektivtrafik, gång och cykel samt bidra till ett lågt bilberoende. Möjligheter för bilpooler och stöd för elektrifiering ska beaktas. Samordning av transporter samt godsflöden ska stödjas. I staden innebär krav på effektivitet att kollektivtrafiken behöver prioriteras ytterligare framöver. I staden, i prioriterade tätorter och längs kollektivtrafikstråk på landsbygden ska det vara möjligt att nå vardagsfunktioner inom cirka tio minuter med gång, cykel och kollektivtrafik. För det krävs enligt översiktsplanen ett utbyggt och sammanhängande system för yteffektiva och miljövänliga färdmedel.

Ett uppdaterat *program för mobilitet och trafik*, samt en tillhörande *handlingsplan för mobilitet och trafik*, är under utveckling och politisk beredning. Handlingsplanen innehåller en rad åtgärder för att säkerställa hållbart resande och fossilfria transporter. Programmet för mobilitet och trafik kan komma att införlivas i kommande revidering av översiktsplanen, som är tänkt att samla alla strategier och program med bäring på den fysiska strukturen i kommunen

## Umeå

Umeå kommun antog skärpta miljö- och klimatmål 2020. Ett åtgärdsprogram för kommunkoncernens arbete med miljömålen, inklusive en utsläppsbudget, utarbetas under 2021. Klimatmålen anger att staden ska gå före i omställningen och nå klimatneutralitet 2030, medan övriga kommunen ska nå fram 2040. Detta motiveras utifrån ett rättviseperspektiv, då de största utsläppen och möjligheterna att åtgärda dessa kommer från staden. Resor med kollektivtrafik, cykel och till fots ska tillsammans utgöra 65 % av alla resor inom Umeå tätort 2025. Den konsumtionsbaserade klimatpåverkan ska minska till 2 ton koldioxidekvivalenter 2040 och 1 ton 2050.[14] Ett åtgärdsprogram för Umeås klimatmål är under utarbetande. Under 2021 påbörjas också arbetet med en klimatinvesteringsplan inom ramen för Viable Cities-samarbetet. Investeringsplanen kommer att inkludera investeringar av näringslivet.

Ett arbete med att utveckla kommunens styrmodell på ett sätt som involverar nämnder och bolag i arbetet med klimatomställningen pågår. Kommunens samverkansmodeller med andra samhällsaktörer utvecklas för att stärka inkludering i arbetet. En metodik för att genomföra klimat- och kostnadsanalyser som en del i kommunens beslutsfattande ska tas fram. Miljöledningsarbetet ska också utvecklas, och hållbarhetsbokslut för kommunen implementeras.

[13] Uppsalas Klimatkontrakt 2020.
[14] Umeå kommuns klimatkontrakt 2020.

Som en följd av svårigheter att uppfylla miljökvalitetsnormer för luftkvalitet i centrala Umeå har kommunen etablerat ett arbetssätt för beteendepåverkande åtgärder.

Umeå kommun växer snabbt och planerar för 200 000 invånare år 2050. Översiktsplanen[15] har en inriktning på komplettering av befintliga stadsdelar, planering för 5 kilometers-stad, tillväxt i kollektivtrafikstråk och omvandling och effektivare ytanvändning av tidigare trafikleder som övergår i kommunalt väghållaransvar när den nya ringleden runt staden, Umeåpaketet, färdigställs. Översiktsplanen uttrycker att ett paradigmskifte mot ett hållbart transportsystem krävs, som bland annat innebär prioritering av mer hållbara och yteffektiva färdsätt. Så många som möjligt ska ha rimliga avstånd för hållbart resande. Större utvecklingsprojekt omfattar Tomtebo strand, Norra Ön och på sikt I20-området. I utvecklingen av stadsdelarna finns ambitionen att stödja en mer hållbar mobilitet genom bland annat åtgärder som parkeringsstyrning och utveckling av kombinerade mobilitetslösningar. Inom kommunen är utvecklingen av orten Sävar också av betydelse, då den knyter an till ett nytt stationsläge längs Norrbotniabanan.

## Göteborg

*Göteborgs stads miljö- och klimatprogram* för 2021-2030 anger att geografiska klimatutsläpp i Göteborg ska minska med minst 10,3 procent per år, vilket motsvarar en minskning med 80 procent mellan 1990 och 2030. Konsumtionsbaserade utsläpp ska minska med minst 7,6 procent per år till 2030, vilket motsvarar 64 procents minskning mellan 2017 och 2030. För transporter anges att utsläpp av växthusgaser ska vara 90 % lägre 2030 jämfört med 2010. Vägtrafikarbetet per vardagsdygn ska år 2030 vara 25 % lägre än 2020.

Kommunen uttrycker i miljö- och klimatprogrammet att en ökad omställningstakt kräver kraftsamling i genomförandet, särskilt av sådana åtgärder som kräver tvärgående samverkan. Programmet pekar ut sju tvärgående strategier som betonar vikten av att agera som föregångare, skapa förutsättningar att leva hållbar, driva på utvecklingen av en cirkulär ekonomi, arbeta strategiskt med finansiering, driva på utveckling för hållbart byggande, planera för en grön och robust stad, och driva på utvecklingen av hållbara transporter.

Göteborgs kommun, som idag har 580 000 invånare, tar i sin *översiktsplanering* höjd för en befolkningsökning med 250 000 invånare till 2050. I granskningsversionen av Göteborgs kommande översiktsplan[16] uttrycks att ett hållbart samhälle kräver förutsättningar för fler att ändra resebeteende. Såväl trafiksystemet som resebeteenden behöver förändras när Göteborg förtätas och befolkningen växer. Mobilitetsfrågorna behöver hanteras på regional nivå i takt med att funktionella geografier utvidgas. I centrala Göteborg behöver god tillgänglighet säkerställas såväl ur ett regionalt som ett lokalt perspektiv. Majoriteten av dagens pendlingsresor in till Göteborg från omgivande kommuner sker med bil. För att uppnå stadens och Göteborgsregionens mål är Göteborg därför beroende av samarbete med grannkommuner.

Översiktsplanen bygger på tre strategier. *En nära stad* med korta avstånd mellan människor och funktioner minskar behovet av att resa och stärker förutsättningarna att klara vardagen genom att gå och cykla. *En sammanhållen stad* överbryggar fysiska, mentala och sociala barriärer, bland annat genom stärkt kollektivtrafik och orienterbara och gena kopplingar i gatunätet, vilket kräver att barriäreffekter från trafikleder hanteras. *En robust*

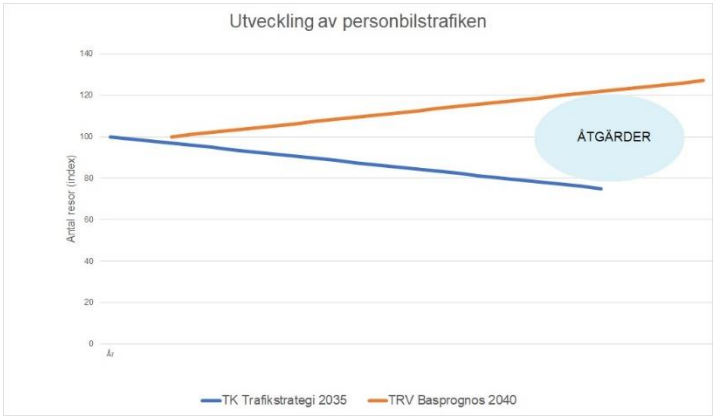
[15] Översiktsplan Umeå kommun – vägvisning till planens delar, teman och aktualitet. 2018.
[16] Översiktsplan för Göteborg. Granskningshandling mars 2021.

*stad* har förmåga att möta utmaningar och kriser, vilket bl.a. kräver en ödmjukhet inför omvärldsfaktorer som inte går att förutse.

Inriktningen är att vidga innerstaden och utveckla tyngdpunkter i den så kallade mellanstaden, vilket bidrar till en mer flerkärnig struktur. Infrastruktursatsningar behöver samordnas med bebyggelseutvecklingen. Tidigare verksamhetsområden med snabb genomfartstrafik utvecklas till blandade stadsmiljöer där sammanhängande stråk för gående och cyklister blir viktiga. Åtgärder behöver väljas med hänsyn till vägens funktion i det övergripande vägnätet och hur stadsbyggnadsstrukturen behöver kopplas samman. Förtätning i mellanstaden leder till ett ökat tryck på trafiken i stadens centrala delar. Samtidigt behöver framkomlighet för transporter till hamn-, logistik- och storindustri värnas. Överflyttning till järnväg är angelägen, och på sikt är målsättningen att godstrafiken till och från hamnen och stora verksamhetsområden leds runt staden för att prioritera godstrafikens tillförlitlighet och undvika en konflikt med pågående bebyggelseutveckling i de centrala omvandlingsområdena. Kommunen kommer verka för att omvandla körfält på större utpekade leder till prioriterade körfält för kollektivtrafik och gods för att på så sätt stärka deras användning i linje med stadens mål.

Översiktsplanen pekar ut Västlänken, nya tvärlänkar för kollektivtrafik, en innerstadsring och en mellanstadsring som centrala för den framtida kollektivtrafiken. På nationella trafikleder behöver lokal och regional personbilstrafik ge plats för kollektivtrafik och leverans- och servicetrafik. Göteborgs stad har tillsammans med Mölndals och Partille kommuner och Västra Götalandsregionen utarbetat kollektivtrafikprogrammet Målbild Koll2035 för kollektivtrafikens utveckling, som pekar ut stora investeringsbehov för att anpassa det statliga vägnätet för så kallade metrobusslinjer, som i dagsläget är ofinansierade. Samtidigt uttrycks i översiktsplanen att det på sikt finns behov av ytterligare kapacitetsstark spårtrafik.

I granskningsversionen av översiktsplanen uttrycks att utvecklingskurvan för personbilstrafiken, genom att resurser läggs på att stärka förutsättningarna för mer hållbara och yteffektiva trafikslag, ska vrida kurvan från en ökning av fordonstrafiken i linje med Trafikverkets basprognos till en utveckling som går i riktning mot de mål som Göteborgs stad har för trafikutvecklingen (se figur).




**Figur.** *Visualisering av glappet mellan Trafikverkets basprognos över utvecklingen av personbilstrafiken och kommunens trafikstrategi.*

# Bilaga 2. Erhållna bidrag genom stadsmiljöavtal

| Stad | År/bidrag | Syfte | Motprestationer |
|---|---|---|---|
| Göteborg | 2016<br>29 Mkr | Utveckling av bytespunkten svingeln. Hållplatsombyggnad och bussgata. | Bl.a. bostäder, cykelvägar, cykelparkering, utarbetande av fotgängarprogram och hastighetspolicy. |
| Göteborg | 2019<br>89 Mkr | Engelbrektslänken – ny sprävägslänk | Cykelbanor, förstärkning av kollektivtrafikstråk |
| Göteborg | 2021<br>32 Mkr | Del av cykelutlysning, gång- och cykelbanor | Företagsrådgivning för hållbara resor, minskad körbanebredd och avsmalningar, borttagande av parkeringsplatser |
| Göteborg | 2021<br>49 Mkr | Cykelgarage vid station Haga | Detaljplan, cykelparkeringar, ombyggnad av korsning för busstrafik, gångstråk, cykelparkeringar, projekt vintercyklister och nudging vid station Haga |
| Göteborg | 2021<br>8 Mkr | Del av cykelutlysning, gång- och cykelvägar | Informationskampanj, skyltning, minskad körbanebredd |
| Umeå | 2016<br>50 Mkr | Kollektivtrafiknod Vasaplan, samt BRT-åtgärder utmed stomlinje 1 | Ett flertal detaljplaner för bostäder, utbyggnad av GC-vägar, förbättrad kollektivtrafik, cykelparkeringar, cykeltrafik-, fotgängar-, och kollektivtrafikprogram, implementering av parkeringsprogram samt cykelkarta. |
| Umeå | 2017<br>11 Mkr | Investeringar i cykelvägnät, utveckling av mobil betallösning i Umeås lokaltrafik | Planer för bebygeglse, cykelöverfarter, program för GC och kollektivtrafik, ellådcykelpool, mobility management-åtgärder |
| Umeå | 2019<br>428 Mkr | Gena gång- och cykelkopplingar (med flera broar) till norra Ön, huvudstråk för kollektivtrafik, gång och cykel med bl.a. broförbindelse, kompletterande nät för cykel och kollektivtrafik | Detaljplaner, kollektivtrafikprogram, trafiksäkra skolvägar (inventering, åtgärder, handlingsplan), mobility management-åtgärder, hållbara arbets- och tjänsteresor |
| Umeå | 2021<br>8 Mkr | Del av cykelutlysning 2020, gång- och cykelbanor | Kollvisionen, kampanj reflexer och belysning, enkelt avhjälpta hinder, cykelöverfart, cykelparkeringar, omfördelning av gatuyta |
| Uppsala | 2016<br>120 Mkr | Nybyggnad av kollektivtrafikgata genom Ulleråker, bro för kollektivtrafik, kollektivtrafikkörfält, stationsliknande hållplatser, genomförande av handlingsplan för förbättrad framkomlighet i nytt linjenät i Uppsala stad. | Ett nytt linjenät, framtagande av detaljplaner och bostadsbyggande, ett flertal cykelåtgärder, snabbcykelleder, handlingsplan för parkering, genomförandeplan för nya hastigheter, åtgärdsprogram mot omgivningsbuller. |
| Uppsala | 2017<br>25 Mkr | Cykelbanor, cykelgarage, cykelbro över Fyrisån | Bostadsbyggande, cykelparkeringar, hastigehtsöversyn |
| Uppsala | 2021<br>2 Mkr | Del av cykelutlysning, snabbcykelled | Cykelpump, cykelställ |
| Uppsala | 2021<br>8 Mkr | Del av cykelutlysning, infrastruktur | Cykelbana, skyltning, p-platser utgår |

# BILAGA 3 – Teman som framkom i intervjuerna

## Läsanvisning

Denna bilaga ger en överblick över synpunkter som framkommit under de intervjuer som genomförts. Att synpunkter framkommit innebär inte att de delas av samtliga intervjuade. Medan vissa synpunkter framförts av någon enstaka eller några respondenter så speglar dock synpunkterna större teman som alla återkommit i flertalet intervjuer. De representanter för kommuner respektive Trafikverket regionalt som intervjuats anser att det skulle ge nytta för kommunens omställningsarbete att finna arbetssätt och lösningar som kan överbrygga dessa brister. Texten i bilagan utgör ett arbetsmaterial som syftar till att lyfta fram den bredd av synpunkter som framkom i intervjuerna. Av den anledningen kan synpunkter förekomma flera gånger, och vissa textstycken överlappa varandra i sitt innehåll.

# Allmänt om åtgärdsvalsstudier och strategisk planering

## Utveckla åtgärdsvalsstudier och tillämpning av fyrstegsprincipen

Flera intervjuade efterlyser ett utvecklat arbete med åtgärdsvalsstudier, där fyrstegsprincipen får ett starkare genomslag. En respondent uttrycker att det vore värdefullt att återvända till ursprungsintentionerna med ÅVS-metodiken.

I flera intervjuer ges exempel på åtgärdsvalsstudier med för snäv geografisk och funktionell avgränsning. Det upplevs som väsentligt att stärka ett systemperspektiv i ÅVS:er för att bättre kunna styra mot den transportpolitiska målbilden, liksom för att bättre beakta och hantera steg 1- och 2-åtgärder såväl som övergripande trafikeffekter.

# Möjliga planeringsprocesser att utforska i samverkan

## Stadsutveckling och funktion i statligt vägnätet

I såväl Umeå som Göteborg har kommunens stadsutveckling och trafikstrategiska inriktning inverkan på statliga motorleder. I exempelvis Göteborg är en del av stadens utbyggnadsstrategi att fokusera på områden där befintlig infrastruktur är stark och möjliggör utvecklad kollektivtrafik. I delar av Göteborg berör stadsutvecklingen på ett direkt sätt statliga trafikleder, vilket aktualiserar frågor om vägnätets funktion, tolkningar av funktionsbeskrivningar och riksintressen. Det finns olika perspektiv på hur infrastrukturella riksintressen bör förstås och tolkas. Respondenter uttrycker att det i första hand är önskvärt att försöka enas om tolkningar och prioriteringar av funktioner och mål i samverkan. Samtidigt upplevs dagens tillämpning av riksintressen och funktionsbeskrivningar som hämmande för städernas arbete med stadsutveckling och långsiktigt hållbar tillgänglighet och mobilitet.

Respondenter efterlyser stärka möjligheter för Trafikverket att agera annorlunda i städer och tätorter i relation till den statliga vägens funktion, stadsutvecklingsbehov och lokal tillgänglighet: hur kan den statliga vägens funktion säkerställas på en acceptabel nivå, samtidigt som stadens utveckling och målsättningar för trafiksystemets utveckling kan främjas? I sammanhanget skulle förändrade regelverk också kunna spela roll. Exempelvis skulle möjligheten att införa kombinerade kollektivtrafik- och godstrafikkörfält kunna möjliggöra lösningar där regional och nationell tillgänglighet kan upprätthållas vid omfördelning av vägyta.

## Göteborg – Metrobuss

I Göteborgs långsiktiga planering utgör tillkommande, kapacitetsstarka system i kollektivtrafiken centrala beståndsdelar. Göteborg har tillsammans med

grannkommunerna Mölndal och Partille samt Västra Götalandsregionen antagit en målbild för stadstrafiken, Koll2035, som bland annat innehåller ett system för busstrafik med hög framkomlighet och kapacitet kallat Metrobuss. I planeringen av Metrobuss prövas möjligheter att ta körfält på statliga leder i anspråk, bl.a. Västerleden och Söderleden. Berörda parter har tecknat en avsiktsförklaring, och omfördelning av vägutrymme skulle kunna komma i fråga om kommunen och regionen överväger styrmedel såsom förlängd trängselskatt, parkeringsavgifter, informativa och administrativa åtgärder för att dämpa vägtrafikutvecklingen. Planeringen av Metrobuss rör flera väsentliga frågor knutna till hållbar stadsutveckling, hållbart resande och funktion i statligt vägnät i stadsmiljö: samverkan kring åtgärdspaket för att påverka trafikutvecklingen, behov av samordning för att åstadkomma en god lösning på systemnivå, och tolkningar och bedömningar av vad som utgör en acceptabel tillgänglighet i det statliga vägnätet och utifrån vilka typer av resor och färdslag.

Arbetet har enligt intervjuade tjänstepersoner nått ett moment 22 där det krävs politiska beslut för att gå vidare, och fortsatt utredning önskas. Situationen aktualiserar frågor om vilka förutsättningar som finns att möta upp med styrmedel och åtgärder som krävs för att dämpa vägtrafikutvecklingen och främja kollektivtrafiken i den utsträckning som krävs för att upprätthålla en acceptabel tillgänglighet i det statliga vägnätet. Samhällsekonomiska analyser inleddes inför prövning i den nationella planeringen, men slutfördes inte.

### Göteborg – Dag Hammarskjölds boulevard

Göteborg planerar omfattande stadsomvandling och förtätning i den så kallade Södra Mellanstaden, bl.a. i området kring den idag kommunala Dag Hammarskjöldsleden som förbinder centrala Göteborg och Frölunda, och den statliga Söderleden. Kommunens planeringsinriktning är att omvandla Dag Hammarskjöldsleden till en stadsgata integrerad i stadsväven. I en åtgärdsvalsstudie för Södra staden, ledd av kommunen, utforskades i samarbete med Trafikverket och Västtrafik möjligheter att överbrygga glappet mellan basprognosens trafiktillväxt och stadens mål för minskat vägtrafikarbete vid en betydande stadsutveckling och förtätning i området. Stadsutvecklingen utgjorde förutsättningen för åtgärdsvalsstudien och en knäckfråga var att utvecklingen inte skulle leda till överbelastning av den statliga Söderleden. Inom ramen för Göteborgs nya översiktsplan (granskningsversion mars 2021) har en fördjupning gjorts för området Högsbo-Frölunda med Dag Hammarskjöldsleden. I arbetet har en åtgärdsvalsstudie för Dag Hammarskjöldsleden också genomförts.

Inom ramen för Näringsdepartementets arbete med att underlätta bostadsbyggande genom stödjande infrastruktur bedrevs också en planering kring den fördjupade översiktsplanen och åtgärdsvalsstudien. Arbetet ledde inte fram till någon överenskommelse, och betydande frågor rörande infrastruktur, trafikförsörjning och framtida resande är fortsatt olösta. I området planeras en central knutpunkt i det så kallade Metrobuss-systemet, och planeringsberedskap för en järnvägsstation längs utpekad ny järnväg från Västlänken söderut. I området sammanfaller därmed flera centrala planeringsfrågor som rör strategisk planeringssamverkan med Trafikverket liksom regionala aktörer: stadsutveckling i anslutning till statligt vägnät, vilka antaganden om trafikutveckling som bör ligga till grund för gemensam planering, prioritering mellan funktioner, trafikslag och olika typer av tillgänglighet och framkomlighet på övergripande vägnät, en långsiktig strategisk och sammanhållen trafiklösning för att åstadkomma en hållbar stads- och trafikutveckling, och planeringsfrågor om spårtrafik som faller mellan det regionala och nationella planeringsansvaret (se vidare senare i bilagan). Området kan därmed utgöra en relevant geografi för att utifrån olika, men sammanhängande, problemställningar pröva samverkansformer, arbetssätt och analysmetoder för en stärkt strategisk planeringssamverkan.

### Göteborg - Lundbyleden

För Lundbyleden på Hisingen finns en kommunal viljeinriktning att omvandla leden till stadsboulevard, och en åtgärdsvalsstudie är i tidigt skede, där bland annat konsekvenser av överflyttning av trafik till Oscarsleden diskuteras.

### Göteborg – stadsutveckling i perifert läge – Säve m.fl. områden

På Hisingen finns planer på betydande bebyggelseutveckling, inte enbart kring Älvstaden utan också möjliga industrietableringar i anslutning till hamnen och bilindustrin kring Torslanda och bostadsutveckling på bl.a. tidigare Säve flygplats. Denna utveckling kan medföra betydande förändringar i såväl person- som godsflöden och dessutom i geografier som är svåra att trafikförsörja på ett hållbart sätt. En utmaning i stadens planering är att åstadkomma en stadsutveckling som inte blir starkt bilberoende. Genom planeringssamverkan skulle bl.a. de trafikala effekterna av exploateringarna kunna utforskas i ett tidigt skede och utifrån olika scenarier, som grund för en gemensam fortsatt planeringsinriktning med fokus på hållbar stadsutveckling och mobilitet.

### Umeå – Tomtebo strand

Tomtebo strand utgör ett av Umeås större utbyggnadsområden med planer på 3 000 nya bostäder. Området angränsar till E12 i östra delen av centrala Umeå. Stadsdelen planeras, i överenstämmelse med kommunens översiktsplan, för en hög andel resor med gång, cykel och kollektivtrafik. Omfattande diskussioner har förts mellan Trafikverket och kommunen om vilken generering av tillkommande biltrafik som exploateringen kan förväntas leda till och hur den trafiken påverkar tillgänglighet och framkomlighet på E12. Frågan har tidigare ingått som en fallstudie i Trafikverkets projekt ”Urbana stråk”, där olika trafik- och utformningslösningar, möjligheter till vissa avsteg i långväga tillgänglighet och deras effekter utforskats, dock utan att leda till någon överenskommelse.

Diskussioner mellan Trafikverket och Umeå kommun har bland annat rört möjligheter att acceptera viss köbildning på en kommunal väg som ansluter till E12 under begränsade tider medan åtgärder som syftar till att dämpa vägtrafiken tillämpas i stadsutvecklingen.

I intervjuer har det framkommit idéer om att lyfta frågan om statliga vägars framtida utformning och funktion till ett systemperspektiv, där förändringar på enskilda kortare avsnitt, såsom Tomtebo strand, analyseras och bedöms utifrån påverkan på bl.a. tillgänglighet såväl lokalt som längs det övergripande vägnätet i en större geografi. I en sådan process skulle kommunen och Trafikverket ges utrymme att blicka framåt i tid och proaktivt identifiera punkter och sträckor i det övergripande trafiksystemet där stadsutveckling eller andra orsaker kan komma att aktualisera mål- och värderingskonflikter framöver, liksom identifiera sträckor där lokal tillgänglighet kan prioriteras högre, och andra sträckor där långväga tillgänglighet prioriteras. Den lokala/regionala samling trafikprognoser som nu utarbetas i samarbete mellan kommunen och Trafikverket kan komma att underlätta ett sådant sökande efter systemlösningar.

### Uppsala – Bärbyleden och kollektivtrafikframkomlighet

Till skillnad från i Göteborg och Umeå så är Uppsalas stadsutveckling och klimatomställning av transportsystemet mindre sammanbunden med funktionen i det statliga vägnätet. Uppsala har redan flyttat ut den tidigare centralt genomkorsande E4 till ett externt läge. Kommunen övertar också väghållningen av väg 255 som genomkorsar det stora utbyggnadsområde i sydöstra Uppsala som genom överenskommelse med staten i det så kallade ”Uppsalapaketet” knyts till utbyggnad av fyrspår på stambanan, ny station i Bergbrunna och anläggande av kapacitetsstark kollektivtrafik. Genom övertagandet av väghållningen får kommunen stark rådighet över trafikplaneringen i utbyggnadsområdet.

Aktuella utredningar som berör det statliga vägnätet, utöver anslutning till E4 i Sydöstra Uppsala, rör ökad kapacitet på väg 55, Bärbyleden. Delar av leden har hög trafikering av kollektivtrafik, vars framkomlighet kan utgöra en väsentlig fråga i kommande åtgärdsvalsstudie.

Uppsala kommun är också intresserade av att undersöka möjligheter att möta framtida kapacitetsbrister på statliga, radiella vägar i centrala Uppsalas omland med framkomlighetsåtgärder för kollektivtrafik.

### Uppsala – ”Uppsalapaketet”

Som följd av en förhandlingsöverenskommelse med regeringen tar en omfattande stadsutveckling form i Sydöstra Uppsala under kommande decennier, knutet till investeringar i fler järnvägsspår på Ostkustbanan, nytt stationsläge i Bergbrunna och kapacitetsstark kollektivtrafik. Överenskommelsen omfattar långtgående mål om hållbart resande i stadsdelen, som är något ambitiösare än kommunens övergripande mål. Den sammantagna utvecklingen av bebyggelsestrukturen, infrastrukturen och mobilitets- och tillgänglighetslösningar behöver uppfylla de ambitiösa målen. En åtgärdsvalsstudie kring fyrspårsutbyggnadens omland, till följd av stadsutvecklingen och infrastrukturinvesteringarna, pågår. Flertalet steg 1- och 2-åtgärder i åtgärdsvalsstudien rör kommunens fördjupade översiktsplanering och planeringsinriktning för stadsdelen. Genom En bättre sits-samverkan i Östra Mellansverige har planeringen kunnat förhålla sig till ett överenskommet långsiktigt trafikeringsscenario som grund för trafiklösningar, vilket bidragit till att knyta samman samhällsplanering och infrastrukturplanering på systemnivå.

Då kunskapen om faktiska effekter av den stadsutveckling, trafikplanering och de mobilitets- och tillgänglighetslösningar som planeras i stadsdelen är begränsade kan det finnas möjligheter att i samverkan mellan kommunen, Trafikverket och eventuella regionala aktörer följa och vid behov anpassa utvecklingen framöver, liksom bygga kunskap. Sydöstra Uppsala exemplifierar en komplex stadsutvecklingsprojekt med högt ställda hållbarhetsmål inte minst inom trafikområdet, där resultatet är beroende av planeringssamverkan och väl koordinerade processer mellan olika offentliga aktörer. En svårighet i Sydöstra Uppsala, liksom i andra liknande stadsutvecklingsområden, är att samordna lösningar i tid och säkra finansiering och genomförande så att attraktiva lösningar finns på plats i ett tidigt skede. Utvecklingen i stadsdelen berörs också av medel från stadsmiljöavtal för kapacitetsstark kollektivtrafik som behöver samordnas med den övriga utvecklingen. Något av ett moment 22 uppstår i relation till finansieringen genom stadsmiljöavtal p.g.a. att kommunens planering ännu inte nått tillräcklig konkretisering. Det finns även en politisk komplexitet knuten till utvecklingen, där en politisk överenskommelse kring årsskiftet 2020/21 har lett till en viss förändrad planeringsinriktning med bl.a. något starkare hänsyn till framkomlighet med bil.

## Strategisk, långsiktig planeringssamverkan på relevant systemnivå

Flertalet intervjuade personer uttrycker önskemål om en stärkt långsiktig planering på relevant systemnivå. Vad som utgör relevant systemnivå kan variera beroende på förutsättningarna i respektive stad, men kan omfatta flera kommuner, kommunförbund och/eller regionala aktörer med ansvar för rumslig planering, kollektivtrafik och transportplanering.

### Systemsyn och planeringssamverkan, funktionella geografier och ”stadsväv”

Flertalet intervjuade såväl på Trafikverkets regioner som kommunerna lyfter önskemålet om en stärkt systemsyn i planeringen. Från båda håll uttrycks att såväl kommunerna som Trafikverket kan gå in i att bevaka och analysera ett visst ”frimärke” – det kan vara en

trafikplats eller en detaljplan – utan att se till det samlade systemet. Den gemensamma planeringen riskerar då att bli objektsfokuserad och leda till låsningar och intressekonflikter om detaljer, medan samverkan kring den relevanta funktionella geografin saknas. Det är inte i den specifika korsningen som en omställning åstadkoms, utan i tidigare skeden på systemnivå, i diskussioner om den samlade stadsutvecklingen och utvecklingen av transportsystemet. Även arbete för beteendeförändring behöver beaktas på systemnivå. Ofta är projekt och åtgärdsvalsstudier för geografiskt avgränsade i bedömningen och appliceringen av fyrstegsprincipen.

Samtidigt betonar ett par respondenter att etablering av gemensamma målsättningar och samordnade planeringsprocesser också kan vara tidskrävande. För att klara klimatmålen 2030 kan det i första hand vara andra åtgärder, såväl kommunala som regionala och statliga, som behöver genomföras. Men för den mer långsiktiga utvecklingen är gemensam planering, exempelvis på översiktsplanenivå, en väsentlig del av omställningen.

Flera kommuner lyfter vikten av en stärkt mellankommunal och regional samordning för att klara de uppställda målen för trafikutvecklingen. Uppsala påverkas av inpendling från grannkommuner, och kollektivtrafiken har en tydlig regional funktion. Ett stärkt arbete med en mer konkret regional fysisk planering, exempelvis genom gemensamma strukturbilder för den övergripande bebyggelse- och infrastrukturutvecklingen, efterfrågas. I Göteborg löper ”stadsväven” över flera kommungränser mot framförallt Partille, Lerum och Mölndal, och Göteborgs ambition att minska vägtrafikarbetet är beroende av det framtida inflödet från kringliggande kommuner. Här finns vad flera respondenter lyfter som en särskild storstadsproblematik där enskilda kommuners strategiska planering och målsättningar är beroende av den samlade utvecklingen i en större funktionell geografi, inklusive omkringliggande kommuners planeringsinriktning. I intervjuer framkommer önskemål om utvecklade arbetssätt och förhållningssätt till stadsutveckling och lokal tillgänglighet i den nationella transportplaneringen, liksom ett utvecklat planeringssamtal på regional nivå för att efter bästa förmåga samordna strategier så att olika aktörers planering inte motverkar varandra.

I intervjuer framkommer hur såväl kommuners som Trafikverkets planering kan resultera i oönskade effekter för trafikutvecklingen. Detaljplanelagd bebyggelse kan generera trafik som stör funktionen på statligt vägnät, men ett för begränsat perspektiv i en ÅVS kring bebyggelseutveckling i en grannkommun kan också missa effekter av den genererade trafiken på den regionala trafikutvecklingen, och därmed effekter på klimat- och andra trafikrelaterade mål. Det efterfrågas därför, från både kommuner och Trafikverket regionalt, ett allmänt tillämpat större regionalt perspektiv i exempelvis större åtgärdsvalsstudier. Det behövs en beredskap att kunna möta regionala effekter av exempelvis olika typer av bebyggelseutveckling.

### Stort avstånd till den nationella infrastrukturplaneringen

Flera intervjuade tjänstepersoner uttrycker att den nationella infrastrukturplaneringen är hierarkisk. Ett samlat perspektiv på transporter, stadsutveckling om omställning försvåras när kommunala och nationella analyser och planeringsunderlag inte möts och diskuteras sammanhållet. Särskilt i regioner där en regional fysisk planering är svagt utvecklad blir avståndet mellan stadsutveckling och den nationella infrastrukturplaneringen långt. Större kommuner har ofta en planeringskapacitet och analysförmåga som kan ge kompletterande perspektiv, men inte kommer till användning i den långsiktiga infrastrukturplaneringen på systemnivå.

### Uppsalas översiktsplan

Uppsala är i uppstartsskedet för utarbetandet av en ny översiktsplan. Arbetet är planerat att pågå under en treårsperiod. En central utgångspunkt är nära integrering av fysisk

planering och infrastruktur och att utveckla kommunen rumsligt på ett sätt som gör det lätt att gå, cykla och åka kollektivt. Översiktsplanearbetet kan erbjuda möjligheter att i samverkan mellan kommunen, Trafikverket och regionala aktörer att gemensamt utforska övergripande inriktningar för markanvändning och studera effekter på färdmedelsval och kommunal och statlig infrastruktur. Inför arbetet med översiktsplanen har kommunen tillsammans med regionen kartlagt det radiella vägnätet, vilket stärker möjligheterna att studera effekter av olika planeringsinriktningar också på det vägnätet. I arbetet skulle olika utvecklingsscenarier kunna studeras och utvärderas på systemnivå utifrån en bred målbild, oberoende av de olika aktörernas mandat och ansvarsområden.

Utarbetandet av översiktsplanen kan utgöra en möjlighet att pröva utvecklade samverkansformer för att åstadkomma en integrerad bebyggelse- och trafikplanering i en funktionell geografi och i gränssnittet mellan kommunal översiktsplanering, regional fysisk- och infrastrukturplanering, och den nationella infrastrukturplaneringen. Arbetet kan exempelvis syfta till att etablera samsyn på planeringsproblem, effekter av planeringsinriktningar, och förutsättningar att klara uppställda målsättningar. Planeringssamverkan skulle också kunna utforska det statliga vägnätet utanför Uppsala tätort där trängsel skulle kunna uppstå på sikt. Prioritering av kollektivtrafik skulle då kunna bli aktuellt, och det vore värdefullt att utforska det på systemnivå.

### Umeå – Norrbotniabanans utbyggnad och resecentrum

Umeå kommun planerar en betydande bebyggelseutveckling i Sävar, där en station längs den kommande Norrbotniabanan planeras. Planeringen aktualiserar samverkansbehov och finansieringsfrågor för att åstadkomma en attraktiv stationsmiljö, stadsutveckling och goda, hållbara pendlingsmöjligheter. Frågan om planeringssamverkan och finansiering av stationer berör också övriga kommuner längs den nya järnvägens sträckning.

### Göteborg – regionala strukturanalyser

Kommunförbundet GR har som underlag för bl.a. infrastrukturplanering utarbetat regionala strukturanalyser av bl.a. infrastruktur, bebyggelse och lokaliseringsmönster. Det materialet skulle kunna analyseras gemensamt och komplettera bl.a. prognoser och kapacitetsutredningar, som den del av en strategisk planeringssamverkan på systemnivå.

### Utvecklingsprojekt i Trafikverket region Väst

Det kan i sammanhanget vara värt att notera att Trafikverket region Väst är på väg att initiera tre fokusområden i samhällsplaneringen som rör klimat, trafiksäkerhet och samordnad bebyggelse- och infrastrukturplanering, som eventuellt kan komma att beröra bl.a. utrymme att göra avsteg från funktion för att kunna möta en hållbar stadsutveckling i storstadsområden.

## Glapp i planeringsramverket mellan statligt och regionalt ansvar

Flera intervjuade lyfter fram en stärkt regional planering av fysisk struktur och infrastruktur som väsentlig för att åstadkomma ett stärkt systemperspektiv. I arbetet med förstudien har det också framkommit ett ansvarsglapp i planeringen där planeringsansvaret för väsentliga investeringar hamnar mellan stolarna.

### Brister och utredningsbehov faller mellan stolarna – hinder i ÅVS-tillämpning

Granskningsversionen av Göteborgs kommande översiktsplan (daterad mars 2021) pekar ut en framtida pendeltågssträckning från en anslutning i Västlänken söderut via Frölunda mot Kungsbacka, parallellt med väg 158. Mellan Kungsbacka och Göteborg råder högt exploateringstryck vilket resulterar i bl.a. omfattande utbyggnader i perifera lägen. Dagens utveckling anses leda till starkt bilberoende. Utredningen av en spårförbindelse faller dock emellan regional och nationell plan. Trafikverket regionalt har konstaterat att en sådan

järnväg inte är ett nationellt utan snarare ett regionalt intresse, samtidigt som de regionala investeringsplanerna inte omfattar så stora medel som skulle krävas för en sådan spårförbindelse. Göteborgs kommun uttrycker att det i dagsläget därför saknas en planeringsarena att föra diskussionen på. Bristen på utredning medför enligt kommunen att det saknas förslag på hur möjliga bostadssatsningar i en betydande geografi från Sahlgrenska till Kungsbacka ska kunna trafikförsörjas på ett hållbart sätt, med risken att ohållbara resmönster permanentas i avvaktan på attraktiva kollektivtrafik. Både Västra Götalandsregionen och Trafikverket gör tolkningen att det krävs någon form av utpekade medel på nationell nivå, såsom stadsmiljöavtal eller liknande paketlösningar för ett genomförande. Men för att komma i fråga för sådana medel krävs föregående utredningar och planering som det alltså saknas en arena för.

# Behov relaterade till finansiering och genomförande

## Koordinering av stadsmiljöavtal och andra finansieringsformer

Många intervjuade tjänstepersoner uttrycker att stadsmiljöavtalen inneburit en välkommen finansieringsform som utvecklats positivt genom att tillåta längre tidsperioder, möjliggör paketlösningar för större områden, och utvärdering av effekter på systemnivå snarare än objektsnivå. Ett sådant systemperspektiv i stadsmiljöavtal har gjort det möjligt att knyta avtalen till den samlade strategiska utvecklingen och trafikplaneringen av exempelvis ett stadsutvecklingsområde. Det finns dock önskemål om en samordning av stadsmiljöavtal och andra finansieringsformer, t.ex. för laddinfrastruktur genom Klimatklivet och annan finansiering för hållbara städer och trafiksystem från bl.a. Naturvårdsverket och Energimyndigheten för att möjliggöra hävstångseffekter. En ambitiös satsning på hållbart resande förutsätter att en helhet kan finansieras och genomföras för att få ut maximal effekt. Om en stödform faller bort kan den samlade effekten bli lidande.

Stadsmiljöavtal anses ge ett välkommet stöd i transportsystemets omställning men vara otillräckligt för att åstadkomma systemförändring. Flera respondenter uttrycker att en omställning kräver stora investeringar som kommunen inte kan bära kostnaderna för på egen hand. Det kan röra nyckelfunktioner i transportsystemet, och särskilt förbindelser för hållbara trafikslag över naturliga eller infrastrukturella barriärer såsom järnvägar, motorleder eller vattendrag. Det kan också röra kommunala investeringar i stationer och resecentrum längs statliga järnvägar.

## Koordinering i tid – behov av samordnade åtgärdspaket?

Omställningen kräver planering i parallella tidshorisonter – både ett 2-3-årigt perspektiv och ett 10-årigt perspektiv. Att samordna aktiviteterna är svårt, såväl inom en kommun som i samverkan med Trafikverket. För att åstadkomma systemförändring krävs en stärkt koordinering.

En viktig aspekt relaterad till finansiering är möjligheten att planera och genomföra åtgärdspaket koordinerat i tid för att möjliggöra attraktiva lösningar och överflyttning mellan trafikslag. Att åstadkomma en sådan överflyttning kan vara förenat med mycket stora kostnader som kan vara svåra att hitta finansiering för inom dagens planeringsramverk. Göteborg lyfter exempelvis fram att ett högkvalitativt Metrobuss-system för Göteborg, Mölndal och Partille kan kosta mellan 15 och 30 miljarder beroende på ambitionsnivå. Att möjliggöra ett betydande skifte i resmönster, exempelvis vid omfördelning av vägkapacitet, kan kräva större åtgärdspaket snarare än dagens inkrementella genomförande, vilket kan kräva samlade finansieringslösningar. Att säkerställa att attraktiva alternativ finns på plats i tid är också en fråga som påverkar politisk acceptans och vilja.

Andra respondenter lyfter fram tidsdimensionen i att erbjuda omfattande mobilitetslösningar i exempelvis nya stadsdelar ”för tidigt”, med effekten att det privata bilinnehavet bland inflyttande åtminstone inledningsvis blir högre än planerat. Finns det en risk att kommuner ”springer före” och sätter för stor tillit till delningsekonomi och bilpooler? Kommunerna är beroende av att affärsmodeller fortsätter att utvecklas. Utvecklingen är komplex, och av den anledningen kan det krävas koordinering och stärkta stödjande insatser också från den nationella nivån. Utvecklingen av mobilitetslösningar på kommunal nivå är också (liksom all omställning) beroende av statliga planeringsinsatser, stöd, styrmedel, regelverk och lagstiftning, exempelvis kring parkering och avgifter. En respondent lyfte fram behov av en genomförandeplan.

I sammanhanget lyfte intervjuade tjänstepersoner möjligheten att utarbeta förhandlingslösningar i syfte att få till en helhetssyn och koordinerat genomförande i omställningen. Sådana förhandlingar behöver i så fall tillgängliggöras på jämlika villkor.

### Ansvarsfördelningen är fragmenterad – samverkan behöver stärkas

Att kommuner saknar det fulla mandatet att utforma och införa åtgärder och styrmedel för omställningen medför naturligt att den infrastruktur, trafikutveckling och färdmedelsfördelning som berör kommunens geografi behöver analyseras i ett större sammanhang som inkluderar åtgärder och möjliga handlingsvägar som andra aktörer med inverkan på kommunens trafiksystem kan ha. Kommunerna har inte alla verktyg för att ställa om, och omställningen är i stor utsträckning beroende av statliga åtgärder och styrmedel, och kommunerna kan inte ställa om isolerat från regionala och nationella aspekter på transporter.

### Politik, vilja och acceptans

Flera intervjuade lyfter fram att tydlighet och mandat från politiken kommer vara väsentligt framöver för att möjliggöra ett systemskifte i transportsystemet. Frågor som omfördelning av vägutrymme, prioritering av trafikslag, miljözoner och parkeringspolicy förväntas innebära svåra intresseavvägningar. Förändringar kan, särskilt inledningsvis, leda till kritikstorm som kräver politisk tydlighet. Den politiska inriktningen kan också vara beroende av hur kringliggande kommuner agerar, eftersom måluppfyllelsen beror på den samlade utvecklingen i den funktionella geografin. Likaså påverkas politiskt beslutsfattande av möjligheter att koordinera ökad attraktivitet i kollektivtrafik och för gående och cyklister med åtgärder som försvårar bilresor till centrala delar av städerna. Måluppfyllelse kräver att kollektivtrafikens framkomlighet förbättras i relation till biltrafiken. Eftersom sådana strategier samtidigt kan innebära en politisk balansgång så utgör synkning och paketering av åtgärder en central del av omställningsarbetet. En sådan synkning och paketering kan kräva stärkta samverkansformer mellan kommuner, regioner och den nationella nivån, och liknar tankesättet bakom fyrstegsprincipen.

## Samverkan i tidiga skeden mellan kommun och Trafikverket

### Upplevda stuprör i Trafikverkets organisation

Några intervjupersoner uttrycker att ett grundläggande problem i samverkan är att kommunen möter stuprör i sina kontakter med Trafikverket, som försvårar långsiktig helhetssyn och systemsyn på samhällsutveckling, omställning och trafikslagsövergripande lösningar. Planeringsprocesser riskerar att då också bli stuprörsmässiga. Som exempel nämns att samverkansavtalet är skrivet med VO Planering, medan vissa planeringsprocesser drivs av VO Stora projekt. Därtill skulle en helhetssyn också kunna beröra VO Underhåll och VO Investering.

### Samhällsplanerarrollen, mandat och kompetens

I intervjuer framgår önskemål om stärkta interna stödprocesser och rutiner för samhällsplanering och planeringssamverkan i tidiga skeden. Tidiga skeden ökar behoven av baskunskaper och tydlighet i roller i mötet med kommuner och regioner, och särskilt gäller det tidiga dialogskeden och workshopsituationer. Det anses saknas rutiner för bl.a. hur avsiktsförklaringar och överenskommelser i tidiga skeden ska tas om hand och rullas framåt i Trafikverkets interna planering, liksom förhandlingsmandat och beslutsrutiner internt för de skedena. Samtidigt kan avsiktsförklaringar i tidiga skeden vara svåra att få till, då det kräver att kommunen kommit tillräckligt långt i sin bebyggelseplanering för att vilja låsa sig till en specifik lösning, vilket kan medföra behov av att i ökad utsträckning upprätthålla en mer informell dialog och samverkan under tiden planeringsprocesser koordineras och når en ökad grad av konkretisering. Det nämns att stora kommuner kan kräva andra arbetssätt för att matcha ihop planeringsprocesser både tids- och kompetensmässigt. En idé som lyfts är att etablera mer stabila resursteam, exempelvis med strategisk planerare, samhällsplanerare och trafikanalytiker. Genom att stärka planeringssamverkan i tidiga skeden antas Trafikverket kunna slippa problematiska situationer i detaljplaneskeden, när konfliktfrågor inte tidigare fångats upp eller hanterats.

Det upplevs finnas oklarheter kring vad det innebär att bidra till samhällsutvecklingen och främja bostadsbyggande som representant för Trafikverket. Några intervjuade lyfter frågan om vilket mandat Trafikverket har att belysa och framföra synpunkter på kommunal planering utifrån Agenda 2030 och klimatmålen.

## Beroende av statliga styrmedel och åtgärder

För att det inte ska glömmas bort i sammanhanget ska det nämnas att flera respondenter betonar vikten av nationella styrmedel och åtgärder som stödjer en snabb klimatomställning. Intervjupersoner uttrycker att det är svårt för städer att ställa om och nå uppställda mål om inte förmånsregler för tjänstebilar, reseavdrag etc. reformeras. Många sådana åtgärder har rapporterats i tidigare utredningar, såsom FFF-utredningen (2013) och SOFT (2017). I denna specifika studie har det bl.a. framkommit önskemål om att kunna reglera körfält för en kombination av kollektivtrafik och godstrafik som ett sätt att bredare kunna prioritera och säkerställa regional framkomlighet.

## Andra synpunkter

I intervjuerna har det också uttryckts önskemål om att ompröva Trafikverkets nu gällande tolkning av väglagen, som bl.a. hindrar statligt anläggande av friliggande gång- och cykelvägar. Även en problematik med att Trafikverket lägger cykelvägar på privat mark med driftsfrågan olöst lyfts fram.

Frågan om finansiering och genomförande av steg 1- och 2-åtgärder behöver lösas.

Flera pekar på ett behov av samordnad helhetssyn på utbyggnad av ladd- och bränsleinfrastruktur. I städernas mobilitet utgör omlandet utanför kommungränsen viktiga förutsättningar.

Relaterat till detta efterfrågas av några respondenter en mer proaktiv hållning gentemot politiken från Trafikverkets sida, bl.a. rörande ekonomiska och organisatoriska förutsättningar. Det kan handla om förändring/tolkning av väglagen, steg 1- och 2-åtgärder, och behov av samordning av laddinfrastruktur på systemnivå.

Tilldelningsprocessen för tåglägen anses av några respondenter försvåra en långsiktig stabilitet och planeringsberedskap i den regionala kollektivtrafiken, med följdverkningar i

form av exempelvis brutna byten till busslinjer, vilket försvagar kollektivtrafikens attraktivitet.

Det finns en ibland motstridig logik mellan stadsmiljöavtalens främjande av bostadsbyggande, och det finansieringsansvar för kapacitetsförstärkning i statlig infrastruktur som kommunal stadsutveckling kan resultera i.

## Trafikprognoser, scenarier och lokala förutsättningar

Samtliga intervjuade lyfter fram vikten av bredare diskussioner om analysunderlag, prognoser och scenarier. Flertalet problematiserar Trafikverkets tillämpning av basprognosen och tillhörande samhällsekonomiska kalkyler. Kommunerna arbetar utifrån målsättningar om framtida färdmedelsandelar för olika trafikslag, och exempelvis Göteborg har ett uttalat mål om minskat vägtrafikarbete i absoluta tal. Indirekt knyter problematiken också an till det ovan beskrivna problemområdet om hur lokal tillgänglighet kontra regional och nationell tillgänglighet bedöms och värderas i stadsmiljöer. Problemområdet rör vilka antaganden om framtida trafikutveckling som bör ligga till grund för planeringen, såväl i enskilda projekt som i den funktionella geografin på systemnivå.

Såväl Umeå som Göteborg utarbetar förfinade Sampersmodeller tillsammans med Trafikverket för att stärka samsyn kring trafikutveckling och effekter, samtidigt som Uppsala sedan tidigare har en integrerad transport- och markanvändningsmodell. De förfinade prognoserna antas dels kunna stärka samsyn på systemnivå, genom att synliggöra var det kan komma att uppstå kapacitetsproblem på sikt, och vad olika infrastrukturinvesteringar såsom en ny broförbindelse, mobilitetsåtgärder och andra styrmedel kan innebära för omfördelningar. I Umeå utarbetas trafikscenarier som följer basprognosens trend såväl som omställningsinriktade scenarier som speglar kommunens målsättningar. De tänks kunna utgöra underlag för en breddad dialog om utvecklingsmöjligheter. Idag tas mycket tid och resurser i anspråk av att kommunen och Trafikverket ifrågasätter varandras underlag, och en förhoppning är att nå en ökad grad av samsyn. Genom förfinade modeller stärks såväl kommunens som Trafikverkets planeringsberedskap, och en förhoppning är att mer proaktivt kunna identifiera framtida problem och behov. Trafikverket och Göteborgs stad utarbetar ett hållbarhetsscenario med åtgärder i linje med kommunens mål som ska kunna tillämpas tillsammans med basprognosen i gemensamma planeringsfrågor. Som en respondent uttrycker det kan planeringen då belysa såväl vart kommunen vill nå, och vart Trafikverket anser att vi är på väg utan ytterligare åtgärder. Medan vissa parametrar går att styra, såsom sänkt bashastighet i tätorter, är exempelvis minskat bilinnehav svårare att påverka. Genom att synliggöra scenarier stärks beslutsunderlagen gentemot politiken, och det kan tydliggöras vilka åtgärder som krävs för att matcha uppställda mål. Samtidigt är de alternativa scenarierna modellbaserade vilket innebär att åtgärder ”översatts” till parametrar som modellerna kan hantera. Uppsala kommun har utvecklat en LuTrans-modell som grundas i översiktsplanens markanvändning och förväntade befolkningstillväxt. I modellen prövas dels styrmedel som Uppsala har egen rådighet över, dels styrmedel på nationell nivå såsom höjda fordonsrelaterade skatter. Med bl.a. antaganden om bilpooler och förlängd restid för bil nås i modellen kommunala mål om färdmedelsandelar.

En respondent uttrycker att med förfinade modeller kan exempelvis simuleringar av olika åtgärdspaket göras i en punkt eller längs en sträcka i systemet, som kan synliggöra effekter

som grund för en dialog om avvägningar mellan olika former av framkomlighet, och utformning.

Trafikprognoserna anses i större utsträckning behöva brytas ned och regionaliseras för att Trafikverket och andra aktörer ska kunna belysa och hantera regionala skillnader i planeringsförutsättningar och trafikutveckling över landet. Flera respondenter utrycker ett behov av ett öppnare förhållningssätt till analysmetoder och arbetssätt från den nationella nivån inom Trafikverket. Det anses finnas bristande stöd för att pröva kompletterande analysansatser, prognosförutsättningar och känslighetsanalyser. Den regionala verktygslådan inom Trafikverket är idag begränsad. Vissa respondenter knyter också denna fråga till olika synsätt internt på möjligheter att göra avkall på funktion under vissa förutsättningar, i stadsmiljöer.

Flera respondenter saknar ett mer aktivt stöd från nationella och regionala aktörer i arbetet att minska vägtrafiken och åstadkomma överflyttning, i en tid när omställningen behöver accelerera. Grundkonflikten rör Trafikverkets traditionella prognosmodell, och möjligheter att planera för en annan utveckling. Medan kommunerna i dagens planeringspraktik får bevisbördan för att motivera att avsteg från prognosmodellen är nödvändiga saknar kommunen samtidigt rådighet över betydande delar av trafikutvecklingen. Exempelvis kan Trafikverket ha större rådighet över pendlingsflöden på motorleder från grannkommuner som kan motverka en kommuns planeringsinriktning.

## Kunskapsbehov

I relation till kommunala mål och åtgärder uttrycks också kunskapsbehov. Det finns ett allmänt intresse av att stärka kunskapen om potentiella effekter av åtgärder, exempelvis av bildelning och andra mobilitetslösningar. Samtidigt uttrycks det tydligt att kunskapen behöver byggas successivt, beakta den specifika kontext som åtgärden genomförs i, dess koppling till och beroende av andra åtgärder som både kan förstärka och motverka dess effekter, och knytas till en helhetssyn på transportsystemet och dess omställning. Flera respondenter uttrycker att det inte är relevant att exempelvis försöka utvärdera effekter av en enskild ny cykelbana som ingår i ett stadsmiljöavtal. Det är i en bred åtgärdspalett som den stora förändringspotentialen finns, och det kan därför vara på en övergripande nivå som förändringar behöver analyseras och utvärderas. Om acceptansen att arbeta med trafikbegränsande åtgärder såsom miljözoner, parkeringspolicy etc. stärks framöver så kan effekterna av investeringar i kollektivtrafik, gång och cykel också öka. Olika gruppers resvanor lyfts också fram som ett område där kunskapen kan stärkas för att bättre kunna bedöma hur resvanor kan komma att påverkas av olika åtgärdspaket.

Hur kunskapsutveckling om resvanor och effekter av åtgärdspaket i olika planeringskontexter bäst kan organiseras på ett systematiskt sätt är en fråga som inte har något självklart svar. Det torde dock vara relevant att på något sätt knyta sådan kunskapsutveckling till en systematisk planeringssamverkan på systemnivå, så att kunskapsutvecklingen kan genereras av, och spela in i, kommuners, regionala aktörers och Trafikverkets gemensamma planering.