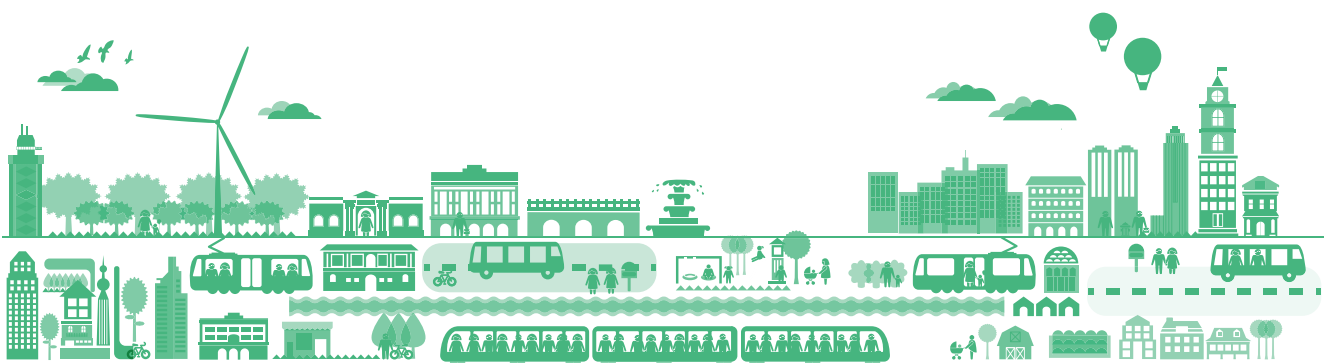




K2 OUTREACH 2018:3

Mål och åtgärder för minskad biltrafik i svenska kommuner

Robert Hrelja



Datum: 2018-09-07
Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Förord | 2 |
| Sammanfattning..... | 3 |
| 1. Introduktion | 7 |
| 1.1. För att kollektivtrafikens andel av resandet ska öka måste andelen biltrafik minska! | 7 |
| 2. Resultat: Bilen som problem i utvecklingen av en attraktiv stad | 11 |
| 2.1. Strategier och åtgärder för att minska andelen biltrafik | 13 |
| 2.1.1. Åtgärd 1: öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet..... | 13 |
| 2.1.2. Åtgärd 2: ge gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet..... | 14 |
| 2.1.3. Åtgärd 3: Parkering: Åtgärder med särställning | 15 |
| 3. Slutsatser: problem, åtgärder och "blinda fläckar" | 19 |
| 3.1. Planeringens "blinda fläckar" | 19 |
| 4. Referenser..... | 23 |

Förord

Denna rapport är ett resultat från forskningsprojektet Energieffektivisering genom minskad biltrafik i städer: policy, process och institutioner. Projektet finansieras av Energimyndigheten. Målet med projektet är att bidra till energieffektiviseringen av transportsystemet genom att utveckla kunskap om metoder och arbetssätt för minskad biltrafik i kommuner. Projektet syftar också till kunskapsspridningen om dessa metoder. Många kommuner och regioner har som målsättning att öka kollektivtrafikens andel av det motoriserade resandet. Åtgärder som minskar bilresandet ökar möjligheten att nå dessa målsättningar.

Lund, september 2018

John Hultén,

Föreståndare K2

Sammanfattning

En minskning av biltrafiken är viktig för att kunna ställa om transportsystemet i miljövänlig riktning. En minskning är särskilt viktig för kollektivtrafikens långsiktiga konkurrenskraft och attraktivitet. I denna rapport beskrivs mål och åtgärder för minskad biltrafik i svenska kommuner genom en kartläggning av det pågående arbetet med att minska biltrafiken i samtliga så kallade ”större svenska städer”. Rapporten bygger på en genomgång av mål och åtgärder för minskad biltrafik i översiktsplaner, trafikplaner, parkeringsplaner och handlingsprogram.

Resultaten visar att kommunernas arbete för minskad biltrafik mycket tydligt fokuserar på de centrala delarna av kommunernas centralorter. Det är tydligt att det är bilens negativa effekter på stadsutvecklingen som är det viktigaste skälet till att minska andelen biltrafik. Stadens ”attraktivitet” är ett återkommande nyckelbegrepp i beskrivningar av framtidens stad och biltrafikens roll. Kommunerna vill skapa en stad som är estetiskt tilltalande, attraktiv för boende, besökare och handel. I den attraktiva staden ska gång-, cykel- och kollektivtrafik spela en viktigare roll än förut, och i linje med det anser man att biltrafiken bör prioriteras lägre. Kommunerna vill ändra förhållningssätt i trafik- och stadsplanering och sluta planera för rörlighet, som man anser sig ha gjort tidigare, och istället planera för tillgänglighet.

De åtgärder som man vill genomföra kan sorteras i tre kategorier. I den första kategorin ingår åtgärder som går ut på att öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet jämfört med bilens genom åtgärder, som med andra ord i första hand gäller andra transportslag än biltrafiken, men som kan ha påverkan på bilresandet. Exempel på sådana åtgärder är omfördelning av gatuutrymme till förmån för kollektivtrafik. Kommunerna föreslår även åtgärder som minskar restider och ökar framkomligheten för kollektivtrafiken. En andra kategori av åtgärder är sådana som ger gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet där de konkurrerar med biltrafiken om utrymme i stadsmiljön eller trafiksystemet. En tredje vanligt förekommande kategori av åtgärder, och den som kommer närmast direkta restriktioner, är parkeringsåtgärder. Kommunernas parkeringsstrategier går för det första ut på att effektivisera parkeringen för att frigöra utrymme för annat. Man försöker, för det andra, även att minska efterfrågan på parkering genom att utveckla en medveten reglering och prissättning som gör att användarna får betala parkeringens kostnader.

Kommunernas arbete med att minska biltrafiken kännetecknas av några mer eller mindre s.k. ”blinda fläckar”. De blinda fläckarna rör bilresor och omständigheter som påverkar användandet av bil, men som sällan diskuteras. Några av dessa blinda fläckar är: a) Bilresor till och från externhandel, b) Biltrafiken i övriga tätorter och på landsbygden, c) Regionala resor med bil, d) Mål om minskat resande med bil, och samordningen med investeringar i väginfrastruktur och vägkapacitet, som ökar biltrafikens framkomlighet. Kommunerna bör avslutningsvis vidga målen till att rymma även dessa resor, och presentera fler åtgärder för att hantera dessa resor för att öka omställningstakten av trafiksystemet.

1. Introduktion

1.1. För att kollektivtrafikens andel av resandet ska öka måste andelen biltrafik minska!

Många svenska kommuner har de senaste åren antagit ambitiösa mål om ett energieffektivt och hållbart transportsystem med ökad andel kollektivtrafikresande (och mer gång och cykel), och minskad biltrafik. En omfördelning av resandet från bil till kollektivtrafik skulle leda till lägre energiförbrukning och lägre koldioxidutsläpp per resa. Resande med kollektiva färdmedel som tåg, spårvagn och buss är oftast gynnsamt ur ett energiperspektiv, även om kollektivtrafikens övertag när det gäller energieffektivitet beror på samspelet mellan många faktorer, som typ av fordon, drivlina, och drivmedel, men även faktorer som linjesträckning och utformning av kollektivtrafikstråk i samspel med bebyggelseplanering [1]. Samtidigt främjar en minskning av biltrafiken också andra mål om minskad trängsel och attraktiva städer.

För att påverka biltrafiken i staden i denna riktning kan kommuner använda sig av olika medel. En genomtänkt och integrerad stads- och trafikplanering minskar transportbehovet och gör det rationellt att välja andra färdmedel än bil [2–3]. Ett annat sätt är att använda olika former av ekonomiska styrmedel och beteendepåverkande åtgärder [4]. Dessa åtgärder kan vara ekonomiska incitament, skatter och avgifter eller information, marknadsföring och utbildningsinsatser, s.k. ”mobility management”. Ytterligare ett sätt är att minska det fysiska utrymmet för bilen i staden, exempelvis genom separata kollektivtrafikfält på befintligt gaturum eller genom färre parkeringsplatser [4–5]. Man kan vidare skilja mellan åtgärder som syftar till att attrahera resenärer till andra färdmedel genom att göra dem mer fördelaktiga, och åtgärder som gör bilen till ett mindre attraktivt alternativ. *Ett grundläggande villkor är att det är andelen biltrafik som måste minska: om en ökning av kollektivtrafikresandet sker måste den bottna i ett minskat bilanvändande* för att någon reell energieffektivisering av transportsystemet ska ha ägt rum [4, 6–8]. Många forskare menar att detta innebär att åtgärder för minskad biltrafik måste ingå i de ansträngningar som görs lokalt för att fler ska åka kollektivt, gå eller cykla [4, 6–8].

Trots det är det inte självklart att kommunala mål och åtgärder för ökat kollektivt resande kopplas samman med åtgärder för minskad biltrafik. Sett i backspegeln har sådana mål oftare tagit sikte på en positiv utveckling av andra färd sätt, exempelvis att fördubbla kollektivtrafiken eller att bli en ”cykelstad”. En anledning är kanske att sådana mål är enklare att hantera politiskt. Faktum är att åtgärder mot biltrafik utmanar en historiskt och kulturellt etablerad ordning; nämligen bilen som norm [7, 9–10]. Detta är en grundläggande orsak till att åtgärder för minskad biltrafik kan vara kontroversiella och kantade med implementeringsproblem [4, 11–12].

En översiktlig genomgång av svenska kommuners mål och strategier inom transportområdet visar dock att en förändring är på gång. Att ha ett mål om minskad

biltrafik är vanligast i större svenska kommuner, och minskar med kommunens storlek. Bland kommuner med mellan 100 000 och 200 000 invånare har 70 % ett sådant mål [13]. Det är även vanligare att de större kommunerna genomför åtgärder för att minska biltrafik och öka resandet med kollektivtrafiken. Vanligast är att andelen bilresor ska minska, men det är även vanligt att kommuner har mål om att minska antalet bilresor. I en enkät som 192 av totalt 290 svenska kommuner svarade på uppgav 65 % att man genomfört åtgärder för minskad biltrafik, och 61 % uppgav att man planerar sådana åtgärder. De kommuner som genomfört åtgärder för minskad biltrafik angav att den vanligaste åtgärden var byggande av farthinder (73 %), följt av sänkta hastigheten på vägar (60 %). 38 % hade anlagt buss- eller cykelkörfält i befintlig körbana, 35 % hade ändrat parkeringsnormerna, 33 % hade omvandlat bilväg till gågata/gångfartsområde, och 31 % hade tagit bort parkeringsplatser (31 %). Den minst vanliga åtgärden var att höja parkeringsavgifter och att förbjuda biltrafik på vissa gator [13].

Det är denna förändring i kommunala mål om transporter utveckling, och valen mellan åtgärder som kommunerna står inför för att nå målen, som gör det angeläget att fördjupa kunskapen om kommuners arbete för minskad biltrafik. I denna rapport kartläggs det pågående arbetet med att minska biltrafiken i samtliga så kallade ”större svenska städer”. Större svenska städer definieras enligt Sveriges Kommuner och Landsting som kommuner med minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort [14].¹ Rapporten bygger på en genomgång av mål och åtgärder för minskad biltrafik i översiktsplaner, trafikplaner, parkeringsplaner och handlingsprogram från 2018 i samtliga tjugo större svenska städer.²

Rapporten syftar till att skapa kunskap om hur mål och åtgärder mot biltrafik hanteras i ett kommunalt transportpolitiskt sammanhang med koppling till stadsutveckling och markanvändning. Vi vet en del om vilka mål som kommuner i allmänhet brukar ha, och vilka åtgärder som kommuner använder för att nå mål om minskad biltrafik (se ovan), men det finns lite forskning om varför man har just dessa mål och varför just dessa åtgärder väljs. Det är denna fördjupade kunskap som rapporten bidrar med i förhållande till tidigare undersökningar.

Genomgången av de kommunala planerna har inspirerats av hur forskare tidigare har analyserat policy. I vardagligt tal kan policy förstås som inriktningen, målen, åtgärderna, besluten etc. inom ett politiskt område. Det finns flera olika sätt att vetenskapligt definiera policy. I en vetenskaplig avhandling om policy och kollektivtrafik beskrivs policy som en politisk viljeyttring som formas över tid. Policy handlar om ett flertal beslut som leder i en specifik riktning och som är sammankopplade med varandra inom ett specifikt policyområde, t.ex. trafik [15]. En utgångspunkt i rapporten är att man kan förstå innehållet i kommunernas planer som ”policyproblematiseringar” [16], dvs. särskilda sätt

¹ De svenska storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har andra förutsättningar (som underlag för kollektivtrafik och mindre trängsel), och man bör analysera de kommuner som undersöks i denna rapport utifrån de förutsättningar som finns i dessa. Trängseln är mindre på vägarna och det finns ett mindre kundunderlag för kollektivtrafik än i de svenska storstäderna. Kommunerna är emellertid så pass stora att det finns ett tillräckligt stort kundunderlag för att kollektivtrafiken ska kunna utvecklas till ett reellt alternativ till bilen.

² Borlänge, Borås, Eskilstuna, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Norrköping, Sundsvall, Södertälje, Trollhättan, Umeå, Uppsala, Västerås, Växjö, Örebro, Östersund.

att förstå biltrafiken som ett politiskt problem, som kommunerna använder för att motivera mål och åtgärder. Man kan studera dessa ”policyproblematiseringar” genom att läsa kommunernas planer utifrån följande frågor:

- Vad är “problemet” med biltrafiken enligt planerna?
 - Vilka konsekvenser har biltrafiken?
 - Hur ska man resa i framtiden?
- Vilka utgångspunkter och antaganden ligger till grund för denna beskrivning av problemet?
 - Vilka åtgärder krävs för att lösa problemet?
- Finns det omständigheter som inte problematiseras?
 - Hur skulle åtgärderna skilja sig åt om ”problemet” definierades på ett annat sätt?

I de följande kapitlen redovisas resultatet av kartläggningen. Först beskrivs hur kommunerna ser på biltrafikens konsekvenser, hur de resonerar kring bilens historiska och framtida roll i trafiksystemet och staden, och hur kommunerna ser på bilen i relation till kollektivtrafik, gång och cykel; alla dessa faktorer ingår i de policyproblematiseringar som ligger bakom kommunernas mål, och som de använder för att motivera specifika åtgärder för att hantera biltrafiken. Därefter beskrivs åtgärderna som kommunerna vill använda för att styra biltrafikens utveckling i önskad riktning. Rapporten avslutas med en diskussion om vilka konsekvenser de dominerande policyproblematiseringarna kan få för resande, för staden, dess invånare och miljön. Här diskuterar även några vad vi kallar för ”blinda fläckar” som inte diskuteras i planerna men som potentiellt kan vara betydelsefulla för hur bilresandet och resandet med kollektivtrafiken utvecklas.

2. Resultat: Bilen som problem i utvecklingen av en attraktiv stad

Bilen har sedan 50-talet varit normen för samhälls- och trafikplaneringen. Normen har medfört separering och differentiering av såväl trafikslag som av samhällets olika funktioner. Trafikleder och stora parkeringsplatser som tar mycket mark i anspråk byggdes. Vi står nu inför en utmaning i att bryta denna norm och skapa bättre möjligheter för ett hållbart resande [17, s. 27].

Utdraget kommer från Sundsvalls översiktsplan och beskriver en stads-, och trafikplanering där bilen var norm. Det var en stads-, och trafikplanering som byggde på separering av såväl trafikslag som av samhällets olika funktioner. Svenska tätorter planerades vanligtvis i funktionellt avgränsade områden för arbete, boende, fritid, service etc., samtidigt som olika transportslag skildes åt [18–19].

Det finns mycket stora likheter mellan kommunerna i hur de beskriver att en konventionell planering har skapat ett trafiksystem med överdimensionerad kapacitet i vägnätet som förutom trängsel, avgaser och utsläpp leder till en avsaknad av ”stadshelhet”, d.v.s. en funktionsblandad stad som är estetiskt tilltalande, attraktiv för boende, besökare och handel. Kommunerna motiverar även mål om minskad biltrafik med att biltrafiken bidrar till klimatutsläpp, skapar trafiksäkerhetsproblem, orsakar höga bullernivåer utmed större gator, resulterar i minskad vardagsmotion och tidvis ger höga halter av partiklar i utomhusluften. Det är emellertid tydligt att det är bilens negativa effekter på stadsutvecklingen som är det viktigaste skälet till att minska andelen biltrafik.

Analysen av plan- och strategidokumentet ger vid handen att bilen har en roll att spela även i den framtida staden, men att den inte riktigt passar in estetiskt när kommunerna planerar för en ”attraktiv” stad. Stadens *attraktivitet* är ett av flera återkommande nyckelbegrepp i beskrivningar av framtidens stad och biltrafikens roll i den.³ Sådär formuleras detta i Linköpings översiktsplan:

Linköping ska vara en attraktiv stad som lockar till sig människor. En stadskärna med vackra, levande och inbjudande miljöer för människor gör staden intressant för besökare. [...] Med en ständigt ökande biltrafik ökar också trängseln på gator och vägar. Stora mängder trafik påverkar stadsmiljön och trivseln negativt. Barriäreffekten, som stora vägar innebär, bidrar till fysiska gränser mellan bebyggelseområden och dess invånare. En trafikstruktur med goda möjligheter att färdas till fots, med cykel eller med

³ Attraktivitet används ordagrant i flera kommuners planer, men inte i alla kommuner. De flesta kommuners planer innehåller emellertid mål som kan förstås genom detta begrepp.

kollektivtrafik erbjuder en attraktiv och trivsamt stadsmiljö där ytor kan nyttjas till stadsliv istället för till biltrafik [20, s. 70].

Citatet illustrerar hur målen om attraktivitet oftast handlar om framförallt centralorternas attraktivitet som bostadsort och som centrum för shopping och service. Överlag fokuserar kommunernas planer mycket tydligt på tätorterna, och i synnerhet på de centrala delarna av kommunernas centralorter. Den "attraktiva staden" är ett konkurrensmedel, och stadens kvalitet påverkas av transportsystemet. Ett utdrag från Eskilstunas trafikstrategi:

Många städer gör idag tydliga, medvetna satsningar för att åstadkomma "den goda staden" eller "den attraktiva staden". Att städerna blir attraktiva mötesplatser medför också ekonomiska fördelar. Städer som utvecklas starkt är de städer som satsar mer på en attraktiv miljö för människorna än på en bra miljö för företagen. Där människor trivs och vill bo kommer företagen att lokalisera sig och därmed kommer orten in i en god spiral. Transportsystemet betyder mycket för hur staden uppfattas [21, s. 43].

Det finns även stora likheter mellan kommunerna i *hur* de vill skapa den attraktiva staden. I princip alla kommuner menar att det behövs en mer samordnad trafik- och stadsplanering än tidigare. Ett exempel från Örebro trafikprogram:

Staden och trafiken är inte motpoler, de förutsätter varandra. Tillgängligheten i staden måste därför lösas genom att anlägga en helhetssyn. Vi måste stadsplanera istället för att trafikplanera och bebyggelseplanera. Målet är den blandade och attraktiva staden för alla, en gång- och cykelstad med effektiv kollektivtrafik och fungerande biltrafik. [22, s. 4].

Citatet ovan illustrerar, utöver strategin om en samordnad trafik- och stadsplanering, hur man vill ändra förhållningssätt i trafik- och stadsplanering genom att sluta planera för rörlighet och istället planera för *tillgänglighet*. Detta ska göra det möjligt för boende och besökare att ta del av stadens utbud av varor och tjänster. Den konventionella planeringen, menar kommunerna, fokuserade på ökad rörlighet för biltrafiken. Det resulterade i trängsel i trafiksystemet och låg tillgänglighet. Tillgänglighet förknippas inte enbart med en fysisk framkomlighet i trafiksystemet. Kommunerna resonerar även kring tillgänglighet utifrån rättviseaspekter, som handlar om fördelning av utrymme i trafiksystemet mellan grupper av invånare:

Resandet skapas av människors behov av att nå till viktiga målpunkter. Transportsystemets främsta uppgift är att tillhandahålla tillgänglighet. Tillgängligheten kan sägas vara nyttan med resan. Transporten dit, alltså rörligheten, kan ses som en kostnad individen får betala för tillgängligheten. Ofta framhålls rörlighet som något som skapar frihet för individen, men det är en frihet som bara gäller för utvalda grupper. Exempelvis saknar fyra av tio hushåll i Västerås tillgång till bil. Därför är det viktigt att samhället planeras utifrån tillgänglighet för alla [23, s. 11].

I den attraktiva staden spelar gång-, cykel- och kollektivtrafik en viktigare roll än tidigare, och i linje med det bör biltrafiken prioriteras lägre. Alla kommuner har mål eller ambitioner om att skapa ett långsiktigt hållbart trafiksystem där befolkningen i större utsträckning väljer att gå, cykla eller resa kollektivt (färdmedel som beskrivs som mer ”yteffektiva” än biltrafiken). Ibland är målen tidsatta och uttryckta i förändrade färdmedelsandelar, mer sällan ska det ökande resandet med gång-, cykel- och kollektivtrafik nås genom att restriktioner för biltrafiken införs. Ett effektivt och väl fungerande biltrafiknät ses som en fortsatt viktig förutsättning för en attraktiv och väl fungerande stad, enligt de undersökta planerna. Det man kan göra är t.ex. att “minimera de negativa effekterna av biltrafiken” enligt trafikstrategin i Gävle [24, s. 16]. Målen om hög tillgänglighet i staden inbegriper därmed tillgänglighet för biltrafiken. Jönköpings kommun framhåller att:

Majoriteten av alla resor i kommunen sker med bil, både idag och i framtiden. [...] Ungefär 20% av alla bilresor skulle kunna ersättas med andra alternativ. Om detta sker kommer kommunens mål kring en ökad andel resor med kollektivtrafik och cykel att kunna nås. En sådan förändring av trafikarbetet innebär att de bilresor som inte kan ersättas med andra mer hållbara alternativ även fortsättningsvis ska kunna få god framkomlighet och tillgänglighet i staden och kommunen. [25, s. 52].

Det kan förefalla motsägelsefullt att kommunerna trots målen om minskad biltrafik planerar för biltrafikens framkomlighet och tillgänglighet, men det är det inte utifrån hur kommunerna ser på trafiksystemets syfte inom ramen för målen om attraktiv stadsutveckling. Det kommunerna vill uppnå med målen om minskad andel biltrafik är att skapa en attraktivare stad genom en effektivisering av trafiksystemet, och det vill man uppnå genom att inte längre ge biltrafiken samma prioritet och lika stora utrymme som tidigare. Det framgår tydligt även av vilka strategier och åtgärder som kommunerna vill använda för att minska andelen biltrafik.

2.1. Strategier och åtgärder för att minska andelen biltrafik

Det finns framförallt tre vanligt förekommande åtgärder som kommunerna vill använda för att minska andelen biltrafik.

2.1.1. Åtgärd 1: öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet

Strategin om att öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet jämfört med bilens handlar med andra ord om åtgärder som i första hand gäller de andra transportslagen, men som kan ha direkt påverkan på biltrafiken exempelvis om gatuutrymmet omfördelas till förmån för kollektivtrafik. Man föreslår åtgärder som minskar restider, ökar framkomlighet för kollektivtrafiken etc. En närbesläktad åtgärd går ut på att öka resande med gång-, cykel-, och kollektivtrafik genom att göra det enkelt för resenärer att använda andra färdmedel än bil [26, s. 18], här uttryckt i Linköpings och Norrköpings gemensamma översiktsplan:

Att utveckla hållbara transporter handlar emellertid i minst lika stor omfattning om att minska bilåkandet. Det bästa sättet har visat sig vara att erbjuda bra alternativ. Regionen och kommunerna råder själva över det viktigaste redskapet, nämligen kollektivtrafiken [27, s. 64].

Ibland beskrivs satsningar på gång-, cykel- och kollektivtrafik som ett sätt att *minska behovet att använda bil*, genom att begränsa bilens relativa fördelar och relativa framkomlighet (särskilt i områden där gång-, cykel- och kollektivtrafik är reella alternativ). I Gävles trafikstrategi beskrivs resandet i den framtida staden såhär:

I Gävle är man inte beroende av bil. Det finns goda möjligheter att säkert ta sig fram kollektivt, till fots och med cykel. Det finns även goda förutsättningar för företagen att effektivisera sina transporter. Detta gör att gång- och cykeltrafiken samt kollektivtrafikresandet har ökat och att omfattningen av motorfordonstrafiken har minskat. [28, s. 13].

2.1.2. Åtgärd 2: ge gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet

Den andra vanligen förekommande åtgärden för att minska andelen biltrafik är att ge gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet där de konkurrerar med biltrafiken om utrymme genom regleringar av hastigheter, företrädesreglering, regleringar av gatuutrymme och prioritering i signal (så kallad grön våg). Denna typ av åtgärder är dock inte lika vanligt förekommande som strategin att öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet. Se t.ex. Gävles Trafikstrategi [29, s. 10]. Kommuner som vill ge gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet ställer upp prioriteringsordningar som beskriver hur man ska prioritera mellan trafikslag vid ”målkonflikter”; ett exempel från Karlstads trafikplan:

Inte sällan uppstår målkonflikter mellan trafikslagets anspråk. Ett exempel är framkomligheten för biltrafik respektive kollektivtrafik. Grunden är att alltid göra analyser som beskriver effekterna på systemnivå för trafikslagen. Vid målkonflikter ska stråk för gång-, cykel- och kollektivtrafik prioriteras framför biltrafikens framkomlighet. Eventuella undantag från denna prioriteringsordning måste analyseras och motiveras utifrån ett systemperspektiv [30, s. 10].

Även om strategin om att ge gång-, cykel-, och kollektivtrafik prioritet är relativt vanlig (den finns i tolv av tjugo kommuner), är det få kommuner som beskriver förhållandet mellan bilar, gång-, cykel och kollektivtrafik som ett tillstånd av konkurrens. Det är rimligen därför som det är få kommuner som menar att målen om mer resande med gång-, cykel- och kollektivtrafik blir svåra att nå om framkomligheten för bil bibehålls, eller om inte åtgärder mot biltrafik genomförs parallellt med satsningar på gång-, cykel- och kollektivtrafik. Ett undantag är Västerås:

I trafiken finns ingen absolut attraktivitet. Hur attraktivt ett färdssätt uppfattas, beror alltid på konkurrensen. Det innebär att satsningar för att förbättra för gång-, cykel- och kollektivtrafik behöver utformas så att de ökar färdssättens attraktivitet relativt bilens [...]. Om framkomligheten för biltrafiken ständigt ökar, kommer satsningarna på cykel och kollektivtrafik inte att ge önskvärd ”ränta” i form av fler cyklisterna och bussresenärer [23, s. 18 och s. 29].

Direkta restriktioner för biltrafik är därmed inte den viktigaste strategin för att minska andelen biltrafik, sett till de åtgärder som identifieras i de analyserade dokumenten.

2.1.3. Åtgärd 3: Parkering: Åtgärder med särställning

Den tredje typen av vanligt förekommande åtgärder för att minska andelen biltrafik, och den som kommer närmast direkta restriktioner, är parkeringsåtgärder. I enstaka fall betraktar man, som i Umeå, satsningar på gång-, cykel och kollektivtrafik som verkningslösa om de inte kompletteras med en aktiv parkeringspolitik [31, s. 4]. Parkeringsåtgärder är de åtgärder som i särklass flest kommuner använder för att på ett direkt sätt påverka färdmedelsval och bilinnehav.

Det sätt som kommunerna diskuterar parkering anknyter väl till hur de resonerar om trafikplanering som verktyg i stadsutveckling och skapandet av ”attraktiva städer”. Ofta är målet att minska genomfartstrafiken genom de centrala delarna av centralorten, eller att minska långtidsparkeringen och arbetsplatsparkering. Det senare syftar framför allt till att öka omsättningen på parkeringsplatser samt frigöra utrymme för korttidsbesök i centrum, för att i sin tur gynna handeln i takt med att utrymmen minskar när centralorten växer (så resonerar man t.ex. i Örebro och i Umeå). Kommunerna tenderar att prioritera korttidsbesök och boendeparkering framför arbetsplatsparkering. De motiverar ibland prioriteringen med att det är enklare att påverka användandet av bilen än själva bilinnehavet. Därför är det viktigt att erbjuda boendeparkering till samtliga personbilar resonerar man, dock kanske inte helt intill bostaden, samtidigt som arbetsplatsparkeringen planeras mer restriktivt, resonerar man t.ex. i Karlstads parkeringspolicy [32, s. 4].

Flera kommuner beskriver att det är relativt nytt för dem att använda parkeringsåtgärder för att nå långsiktiga stadsbyggnads mål. För vissa kommuner handlar det om att revidera redan existerande parkeringsnormer medan det för andra handlar om att skapa en ”genomtänkt parkeringspolitik”. En ”genomtänkt parkerings-politik” går enligt Linköpings kommun ut på att skapa ett ”optimalt kapacitets-utnyttjande” [33, s. 7]. Enligt Örebro kommun kan det ske genom en kombination av åtgärder som reglerar behov och efterfrågan på parkering:

Behovet bör hanteras så att efterfrågan matchas med reglering, pris och alternativ så att en väl avvägd balans mellan tillgång och efterfrågan uppstår. Markparkering i stadskärnan tar värdefull mark i anspråk. Mark som kan användas på ett för staden mer värdefullt sätt. En successiv förändring av användningen av parkering bör ske så att prioriteringen av ärenden till stadskärnan prioriteras tydligare och arbets- och boendes parkering flyttas från de allmänt tillgängliga platserna eller reduceras [34, s.7f].

För att nå det som ovan beskrevs som optimalt kapacitetsutnyttjande går kommunernas parkeringsstrategier för det första ut på att *effektivisera* parkeringen för att frigöra utrymme för annat. Det sker genom att öka omsättningen på parkering, och därmed öka tillgängligheten till centralorternas centrala delar. Skälen beskrivs ibland, som av Eskilstuna kommun, vara att centralorterna växer och att kommunerna därför behöver uppdatera parkeringsnormer och reglera användandet av ytor mer effektivt [35, s. 4]. Kommunerna vill som ett led i effektiviseringen minska andelen bilar i staden, och den parkering som ska finnas vill kommunerna ofta placera i anläggningar eller under mark; man vill få bort de parkerade bilarna som ett visuellt inslag och minska deras utrymme i staden eftersom de anses förfula staden, exempelvis i Linköping:

Önskemål om att åstadkomma parkeringar kan komma i konflikt med ambitionerna att skapa mer folkliv, framför allt i centrum, och att försköna stadens olika delar. Detta gäller särskilt för bilparkeringar som både kan ta stor plats och upplevas som fula och otrygga [36, s.13].

Kommunerna vill även förhindra alltför mycket ”blockerande” långtidsparkering som i vissa planer och strategidokument sägs leda till problem med tillgängligheten. Man försöker, för det andra, även att *minska efterfrågan* på parkering genom att utveckla en medveten reglering och prissättning som gör att användarna får betala parkeringens kostnader (t.ex. Norrköping [37, s. 34]. Andra sätt att minska efterfrågan på parkering är genom att införa riktlinjer för acceptabla gångavstånd till parkeringsplatser och att vid uppdateringar av parkeringsnormer anpassa normerna till platsspecifika förutsättningar som tillgång till gång-, cykel-, och kollektivtrafik, läge och verksamhetstyp etc. Ett urval av kommunernas åtgärder i syfte att effektivisera eller minska efterfrågan på parkering sammanfattas i figur 1.

Urval av åtgärder som effektiviserar eller minskar efterfrågan på parkering

Prioriteringsordning mellan olika parkeringsbehov på Allmän platsmark, Gatumark och Besöks- och kundparkering. Här exemplifierat genom prioriteringsordning på Allmän platsmark:

1. Angöring och korttidsparkering
2. Parkering för boende
3. Arbetsplatsparkering

Maximinormer istället för miniminormer för parkering.

Flexibla parkeringsnormer som innebär att parkeringsnormen redovisas som ett spann. Flexibla parkeringsnormer innebär att en sänkning av parkeringsnormen erbjuds mot att fastighetsägaren eller exploatören åtar sig att genomföra åtgärder som kan minska efterfrågan på parkering. För boende vid nyproduktion kan parkeringsnormen sänkas om bostäder byggs i centralt läge, har närhet till service, god kollektivtrafik, goda anslutningar till gång- och cykel-, vägnätet, cykelparkering av hög kvalitet och/eller tillgång till bilpool.

Zonindelning för parkeringsnormer utformade efter de olika förutsättningar som gäller för tillgång till service, boendetäthet, biltäthet, stadsstruktur, kollektivtrafiktillgång och tillgång till alternativ till bilen som färdmedel baserat på acceptabla gångavstånd till kollektivtrafik. Detta kan även innebära reducering av antalet parkeringsplatser i stadskärnan, flytt av parkering för boende och arbetsplatser från allmänt tillgängliga platser i syfte underlätta för ärenden i stan.

Parkeringsförbudsområden.

Riktlinjer för samutnyttjande som innebär att man samlar parkeringar för t.ex. verksamheter och boende i gemensamma anläggningar. Det totala parkeringsbehovet kan då hållas nere med hjälp av samutnyttjandet. Samutnyttjande diskuteras oftast i anslutning till verksamhetsparkering (handel och arbetsplatser) och i mindre utsträckning i anslutning till bostadsparkering eftersom alla boende bör ha möjlighet att vid arbetspendling lämna bilen hemma till förmån för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

Parkeringsköp som underlättar samutnyttjande och möjliggör sänkt parkeringsnorm. Parkeringsköp innebär att en fastighetsägare eller exploatör genom avtal med kommunen ordnar de parkeringsplatser som krävs för bygglov på annan plats än inom den egna fastigheten. Då kan kommunen lättare styra var och hur många parkeringsplatser som byggs och det möjliggör för fler bilplatser i gemensamma parkeringsanläggningar.

Prissättning/avgifter som syftar till att synliggöra kostnaderna genom att inte erbjuda fri parkering på gatumark, att förändra prissättningen i kommunens parkeringsbestånd (inklusive de parkeringar som ägs av de kommunala bolagen), och genom att verka för lösningar som leder i denna riktning i samband med detaljplanering och bygglov:

- Avgiftsdifferentiering med zonindelning. Högre avgifter tas ut för attraktiva parkeringsplatser ofta nära centrum för att få en omsättning på bilarna för att underlätta för korta ärenden. Priserna kan göras dyrare än kostnaden för kollektivtrafik.
- Progressiva avgifter, dvs. avgiften blir dyrare ju längre bilen står parkerad.
- Ökad reglering av arbetsplatsparkering genom avgift eller tid.

Tidsbegränsningar för parkering.

Parkeringsledningssystem som minskar söktiden.

Figur 1.

Urval av åtgärder i de kommunala planerna som effektiviserar eller minskar efterfrågan på parkering

3. Slutsatser: problem, åtgärder och ”blinda fläckar”

Kommunernas planer innehåller sammanfattningsvis mycket likartade beskrivningar av hur en konventionell bilcentrerad planering har fått negativa konsekvenser för stadsmiljön och för boende, företag och besökare som vill handla eller ta del av centralorternas service. I kommunernas planer beskrivs hur ett tidigare alltför stort fokus på biltrafiken i trafik-, och stadsplanering har resulterat i överdimensionerade vägar, stora ytor för parkering m.m. som förfular staden och som minskat dess *attraktivitet*. Man menar ändå att bilen även fortsatt kommer att spela en viktig roll. När befolkningen växer och trycket på transportsystemet ökar vill man göra det möjligt för dem som vill att köra bil till centrum med god tillgänglighet även i framtiden. Kommunerna har ofta ett tydligt systemperspektiv på trafiksystemets funktion i form av trafikflöden och tillgänglighet till målpunkter för resor. För att skapa en mer attraktiv stad vill man därför utveckla en biltrafik i ”balans” med övriga trafikslag, skapa rätt ”mix” av trafikslag på rätt plats, effektivisera, eller planera för tillgänglighet utifrån en helhetssyn där de olika trafikslagen kompletterar varandra. Relationen mellan trafikslag förstås allt som oftast inte som ett tillstånd av konkurrens och konflikt.

Kommunerna vill framförallt minska andelen biltrafik genom att öka gång-, cykel- och kollektivtrafikens attraktivitet jämfört med bilens. Det är få kommuner som menar att målen om gång-, cykel-, och kollektivtrafik förutsätter att biltrafiken minskar sin resandandelen, och det är få kommuner som diskuterar direkta restriktioner eller minskad framkomlighet eller vägkapaciteten för biltrafiken. Detta är ett särskilt viktigt resultat som kan påverka kollektivtrafikens långsiktiga konkurrenskraft mot biltrafiken och attraktivitet. Många kommuner vill ge gång-, cykel- och kollektivtrafiken prioritet där transportslag möts och gör anspråk på utrymme. En vanligt förekommande åtgärd för att minska andelen biltrafik, och den som kommer närmast direkta restriktioner för biltrafik, är parkeringsåtgärder. Strategierna för parkering går ut på att minska efterfrågan på parkering och att effektivisera parkeringen för att frigöra utrymme för annat. Biltrafikens negativa effekter och roll i det framtida transportsystemet förstås sammanfattningsvis av kommunerna inom ramen för mål om attraktiv stadsutveckling, och de åtgärder som de presenterar för att hantera biltrafiken bör förstås mot denna bakgrund.

3.1. Planeringens ”blinda fläckar”

Sättet att se på biltrafiken som framförallt ett problem som uppstår i tätorterna (framförallt i de centrala delarna av centralorterna), leder till några intressanta och mer eller mindre s.k. ”blinda fläckar”. De blinda fläckarna rör bilresor och omständigheter som påverkar användandet av bil, men som sällan diskuteras. De rör även åtgärder för minskad biltrafik som sällan diskuteras. De blinda fläckarna handlar framförallt om bilresor som inte

självklart har de centrala delarna av tätorterna som start eller målpunkt, som därför inte påverkar attraktiviteten i stadskärnan, och som det därför råder relativt tyst om. Till viss del kan sådana bilresor vara föremål för kommunernas intresse i andra planer och sammanhang än de som analyseras här. Det bör även tilläggas att kommunerna inte heller har full rådighet över alla de bilresor som nedan kommer att beskrivas vara del i en blind fläck. Många så kallade enskilda vägar på landsbygden inom en kommun är inte kommunala, och Trafikverket ansvarar ju för det statliga vägnätet. Med detta sagt är frånvaron av diskussion om dessa bilresor emellertid så pass stor att det trots allt är motiverat att beskriva följande bilresor och omständigheter som just blinda fläckar:

- beteendepåverkande åtgärder

En första sådan blind fläck är beteendepåverkande åtgärder (mobility management) som kommunerna sällan diskuterar och föreslår som en möjlig åtgärd, även om det finns undantag, t.ex. Karlstads kommun [30].

- bilresor till och från externhandel

Externhandelsetableringar leder oftast till mer och längre resor med bil. Frånvaron av diskussioner om externhandel och biltrafik är intressant eftersom det kan segmentera bilberoendet.

- biltrafiken i kommunens övriga tätorter och på landsbygden

En tredje blind fläck är biltrafiken i kommunens övriga tätorter och på landsbygden (Västerås och Norrköping är två undantag). De kommuner som trots allt diskuterar strategier för att minska biltrafiken i övriga tätorter och på landsbygden vill göra det genom att bygga ut tätorterna med bäst förutsättningar för kollektivtrafik.

- regionala resor

De regionala resorna med bil, dvs. arbetspendling och handelsresor mellan kommuner är en fjärde blind fläck. Det finns visserligen undantag, t.ex. Västerås kommun, som har strategier för att hantera regionala bilresor genom att stärka kollektivtrafikens attraktivitet, eller Linköping och Norrköping, som i sin gemensamma översiktsplan menar att man vill förbättra kollektivtrafikens konkurrenskraft och attraktivitet genom att bygga bostäder tätt i goda kollektivtrafiklägen och skapa väl fungerande bytespunkter (som pendlarparkeringar som möjliggör byten mellan bil och kollektivtrafik). Kommunerna vill ”minska behovet av att åka bil” [27, s. 30]. Åtgärderna handlar alltså inte primärt om restriktioner för själva biltrafiken. Eftersom de regionala resorna står för ca 76 % av persontransportarbetet i Sverige [38] kan denna blinda fläck ha potentiellt stora konsekvenser för transportsystemets energieffektivitet och utsläpp.

- bilresor och investeringar i väginfrastruktur

En femte och sista blind fläck är hur bilresor påverkas av investeringar i väginfrastruktur och vägkapacitet. Det finns visserligen kommuner som i de planer som har analyserats här beskriver att det finns målkonflikter mellan mål om minskad biltrafik och investeringar i väginfrastruktur. Få kommuner diskuterar emellertid om det finns potentiella målkonflikter. Avsaknaden av sådana diskussioner beror delvis på att planeringen av infrastrukturinvesteringar i Sverige inte bara är en fråga för kommunen, och inte primärt hanteras i de kommunala planer som analyserats här, utan i den så kallade

länstransportplaneringen. Genom länsvisa transportinfrastrukturplaner fördelas statliga medel till det statliga vägnätet och som medfinansiering till kommuner och kollektivtrafikmyndigheter för investeringar. Ändå är frånvaron av resonemang och hänvisningar till hur målen om minskad biltrafik påverkas av planerade investeringar påtaglig.

Avslutningsvis kan man säga att de kommuner som har undersökts i denna rapport mycket tydligt har gjort en omdefiniering av biltrafikens roll i trafik- och stadsplaneringen. Man är på väg att lämna en konventionell bilcentrerad planering bakom sig (i alla fall om målen och åtgärderna i planerna genomförs). Planeringen är på flera sätt i linje med principer för trafikplanering som t.ex. beskrivs i Trafik för en attraktiv stad (TRAST), och EU:s ”Sustainable Urban Mobility Plans” (SUMP). Omdefinieringen innebär att man i planeringen ser trafikplaneringen som en del i stadsplaneringen, och att biltrafik, kollektivtrafik, gång och cykel hanteras på ett mer ”jämnt” sätt än tidigare. Det innebär emellertid inte att kommunerna ser biltrafiken som något som tillhör det förgångna. Istället innebär kommunernas ”policyproblematiseringar” (se kapitel 1) om en attraktiv stad att biltrafiken kommer att spela en fortsatt viktig roll i planeringen och i staden. Att olika trafikslag hanteras ”jämnt” innebär istället att trafikslag hanteras utifrån vad de bidrar med till stadsutveckling, och att kommunerna ser på trafik- och stadsplanering som en helhet med olika trafikslag som kompletterar varandra. Det finns även en del bilresor som kommunerna bör utveckla sina mål och åtgärder kring, d.v.s. mål och åtgärder som hanterar de bilresor som har benämnts för blinda fläckar. Mer ambitiösa strategier och åtgärder för att hantera regionala resor, och resor till externa köpcenter m.m., kommer att vara viktiga för att en miljövänlig omställningen av transportsystemet ska kunna genomföras.

4. Referenser

- [1] Holmberg, Bengt, 2013. Ökad andel kollektivtrafik- hur? En kunskapssammanställning. Bulletin 286, Trafik och väg, LTH/Lunds universitet.
- [2] Van Wee, B, Handy, S. 2016. Key research themes on urban space, scale, and sustainable urban mobility. *International Journal of Sustainable Transportation* 10 (1): 18–24.
- [3] Næss, P., Hansson, L, Richardson, T. & Tennøy, A. 2013. Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between ‘state-of-the-art’ knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice* 14 (4): 470–491.
- [4] Nash, C, & Whitelegg, J. 2016. Key research themes on regulation, pricing, and sustainable urban mobility. *International Journal of Sustainable Transportation* 10 (1): 33–39.
- [5] Dickinson, J., Wretstrand, A. 2015. *At styra mot ökad kollektivtrafikandel. En kunskapsöversikt*. Lund: K2.
- [6] Banister, D. 2008. The sustainable mobility paradigm, *Transport Policy*, 15, 73–80.
- [7] Owens, S. 1995. From ‘predict and provide’ to ‘predict and prevent’? Pricing and planning in transport policy. *Transport Policy* 2 (1): 43–49.
- [8] Marshall, S. 1999. Introduction. Travel reduction – means and ends, *Built Environment*, 25 (2): 89–93.
- [9] Falkemark, G. 2006. *Politik, mobilitet och miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*. Möklinta: Gidlunds förlag.
- [10] Lundin, Per. 2008. *Bilsamhället: Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Stockholmia förlag, Stockholm.
- [11] Hrelja, R, Isaksson, K, Richardson, T. 2013. Choosing conflict on the road to sustainable mobility: A risky strategy for breaking path dependency in urban policy making. *Transportation Research Part A* 49: 195–205.
- [12] Isaksson, K & Richardson, T. 2009. ”Building legitimacy for risky policies: The cost of avoiding conflict in Stockholm.” *Transportation Research Part A* 43: 251–257.
- [13] Hansson, P, Pettersson, F., Khan, J. & Hrelja, R. 2018. Kommunerna och kollektivtrafiken. En enkätundersökning om Sveriges kommuners arbete för att stödja kollektivtrafiken. K2 working papers 2018:6. K2, Lund.
- [14] SKL (Sveriges kommuner och landsting) 2017. *Kommungruppsindelning 2017*. <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusl=ignore> (nedladdad 5 juli 2018).
- [15] Falde, Magdalena. 2011. *Miljö i tanken? Policyprocesser vid övergången till alternativa drivmedel i kollektivtrafiken i Linköping och Helsingborg 1976–2005*. Institutionen för Tema, Linköpings universitet: Linköping.
- [16] Bacchi, C. 2009. *Analysing Policy. What's the Problem Represented to Be?* Pearson Australia.
- [17] Sundsvalls kommun, 2014, *Översiktsplan*.

- [18] Lundin, Per. 2008. *Bilsamhället: Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*. Stockholmia förlag: Stockholm.
- [19] Hagson, Anders, 2004. *Stads- och trafikplaneringens paradig*. En studie av SCAFT 1968, dess förebilder och efterföljare. Chalmers tekniska högskola: Göteborg.
- [20] Linköpings kommun. 2010. *Översiktsplan för staden*, översiktsplan del 2.
- [21] Eskilstuna kommun. 2012. *Trafikplan för Eskilstuna kommun 2012. Strategidel*.
- [22] Örebro kommun. 2014. *Trafikprogram*.
- [23] Västerås kommun. 2014. *Trafikplan 2026*.
- [24] Gävle kommun. 2008. *Trafikstrategi. Del 1 - vision och mål*.
- [25] Jönköpings kommun, 2012, *Kommunikationsstrategi*.
- [26] Luleå kommun. 2013. *Resor och transporter*. Program F, del av översiktsplan.
- [27] Linköpings och Norrköpings kommuner 2010. *Gemensam Översiktsplan Linköping och Norrköping*.
- [28] Gävle kommun. 2008. *Trafikstrategi. Del 1 - vision och mål*.
- [29] Gävle kommun. 2014. *Trafikstrategi del 2. Handlingsplan*.
- [30] Karlstads kommun. 2014. *Trafikplan*.
- [31] Umeå kommun. 2013. *Parkeringsprogram*.
- [32] Karlstads kommun. 2016. *Parkeringsnorm*.
- [33] Linköpings kommun. 2012. *Parkering för ett rikare stadsliv*.
- [34] Örebro kommun. 2013. *Handlingsplan för parkering*.
- [35] Eskilstuna kommun. 2016. *Parkeringstal för ett Eskilstuna i förändring*.
- [36] Linköpings kommun. 2012. *Parkeringsstrategi 2012*.
- [37] Norrköpings kommun. 2017. *Översiktsplan för staden*.
- [38] Holmberg, Bengt & Brundell-Freij, Karin 2012. *Bebyggelsestruktur, resande och energi för persontransporter*. Bulletin 275, Trafik & väg, Lunds universitet, Lund.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

