

Del 2: Allmänna planeringsförutsättningar

2.1 Historia

En frågeställning som aktualiseras i studien är hur vårt bilsamhälle har vuxit fram? Urbaniseringen av Sverige har gått snabbt. I mitten av 1800-talet var det 90 % av den svenska befolkningen som arbetade i jordbruket. 1970 bodde 70 % av invånarna i städer och man slutade med att bygga tätt. Istället kom en kraftigt växande förortsbebyggelse. Dessa förorter tenderar att dränera de urbana miljöerna och bygger sin funktion på individuella transporter, i allt väsentligt med bil.

Genom privatbilismen har människornas räckvidd genomgått en dramatisk vidgning. En glesare struktur har ersatt den tidigare täta bebyggelsestruktur som skapades av den tidiga urbaniseringen. Vidgningen av det geografiska rum inom vilket människorna kan agera har under regionaliseringsperioden sannolikt lett till en snabbare ökning av mångfalden i människornas vardagsregioner än under den tidigare klassiska urbaniseringen.

Nya trender har stor betydelse för städernas och regioners funktionella samband. Det kan vara handelns omstrukturering mot större enheter och externa lägen, urbaniseringsvåg mot storstäderna, lokalisering av högskolor, byggande av förbifarter, kontoriseringen av stadskärnorna samt permanentande av fritidshus. T ex kan nämnas att det 1951 fanns ca 30 000 dagligvarubutiker i Sverige medan det idag finns ca 6 500 kvar. Här kan man notera hur intimt sambandet mellan trafik och bebyggelse då förutsättningen för externetablering är lika med god tillgänglighet med bil. Kring förbifarter runt våra städer har biltillgängligheten blivit god varpå där har vuxit fram externetableringar. Bebyggelsen i storstadsregionerna har spritts ut över en allt större yta t ex så har befolkningen ökat från 1945 med drygt 50 % medan tätortsarealen har sexdubblats. Som motvikt till dessa städernas explosiva utveckling kan nämnas utlokaliseringen av högskolor för regional utveckling.¹

2.2 De transportpolitiska målen

De transportpolitiska mål, som redovisas nedan, är fastställda av Sveriges Riksdag. De fem första punkterna beslutades 1997-98 medan den sista punkten, om ett jämställt transportsystem, kom först i början av 2000-talet.

Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomisk effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet preciseras i sex delmål som kommunerna skall försöka följa.

Målen är följande:

- 1. Ett tillgängligt transportsystem** – Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- 2. En hög transportkvalitet** – Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.
- 3. En säker trafik** – (Nollvisionen) Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten ska vara att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.
- 4. En god miljö** – Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god livsmiljö för alla, där natur och miljö skyddas för skador. En effektiv hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.
- 5. Positiv regional utveckling** – Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.
- 6. Ett jämställt transportsystem** – Transportsystemet ska vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män ska ges samma möjlighet och förvaltning och deras värdering ska tillmätas samma vikt.

¹ Vägverket och Boverket, *Regeringsuppdrag med anledning av 0-visionen del 4 Fysisk planering*, 1999

Det finns även etappmål i dessa mycket allmänna och ogripbara mål. Kvantifierade mål anses vara en av förutsättningarna för att det ska vara möjligt att följa upp hur transportpolitiken verkställs. Meningen är att etappmålen ska utgöra utgångspunkten för planering, genomförande och uppföljning av konkreta åtgärder.²

2.3 Nationella mål i trafik- och bebyggelseplaneringen

Vi påverkas av trafikplanering och bebyggelseplanering, som egentligen är två sidor av samma mynt. Hur vi bygger och väljer att bo påverkar hur vi transporterar oss och hur transportsystemet är utformat. Ingen trafik utan hus och inga hus utan trafik.

De statliga Vägverket och Boverket skall tillsammans med andra se över råd och riktlinjer för den kommunala trafik- och bebyggelseplaneringen samt föreslå erforderliga förändringar. Syftet är ett genomslag i den fysiska planeringen. Det är speciellt viktigt med en vidgad syn på planering, mer kunskap, användbara planeringsmetoder och bättre samordning mellan sektorer.

Det föreslås att Vägverket skall arbeta för att beskriva de förändringar i trafikflöden och transportkultur som både planerade vägobjekt och lokaliseringar av bebyggelse ger upphov till.³

En mängd olika råd och riktlinjer har styrt och präglat det trafiklandskap vi ser idag. Städer och tätorter med hus, gator och vägar förändras långsamt. De flesta vägar vi använder idag har byggts för 20, 30 eller 40 års sedan.

De första riktlinjerna i hur trafikplanering bör bedrivas kom med SCAFT 1968. Budskapet var inriktat på trafiksäkerhet med bilens framkomlighet som viktig faktor. SCAFT-68 kompletterades med SCAFT-71 som 1982 ersattes med TRÅD-82. Ett revideringsarbete av TRÅD 82 pågick i början av 90-talet med Boverket som huvudman och resulterade i Remiss- TRÅD 92.⁴

2.4 Vägverket

Vägverket har ett samlat ansvar för hela vägtransportsystemet och dess utveckling. De vill vidga sitt arbete från att vara vägbyggare till att bli samhällsbyggare. Dess medverkan i samhällsplaneringen syftar till att uppnå de trafikpolitiska målen (se ovan) samt att fokusera på att, i större utsträckning än tidigare, integrera planering av bebyggelse, infrastruktur och transporter.⁵

2.5 Transporter

Utvecklingen under 1900-talet har medfört en dramatisk ökning av människors resande. Vid förra seklets början reste en vuxen invånare i Sverige mindre än 1 km per dag medan vi idag rör oss cirka 45 km. Däremot reser vi ungefär lika lång tid.

Sedan 1950 har persontrafikarbetet i Sverige femfaldigats. Under samma tid har befolkningen ökat med en fjärdedel. Detta innebär att vi reser fyra gånger längre per person och år idag än vad vi gjorde 1950. Ökningen har framförallt skett genom att bilresandet har ökat. Huvuddelen av hushållen har skaffat sig bil under denna period.

Oavsett i vilket syfte en personresa genomföres är bilen det överlägset vanligaste färdmedlet i Sverige. Fritidsresor står för 36 % av resorna. Resor till och från arbete och skola samt inköps- och serviceresor omfattar cirka 25 % vardera. En stor del av resorna, 40 % som görs är kortare än 2,5 km. Ändå står bilen för närmare 60 % av antalet resor och gång och cykel för 30 %.⁶

² Sveriges Riksdag, www.riksdagen.se

³ Vägverket och Boverket, *Regeringsuppdrag med anledning av 0-visionen del 4 Fysisk planering*, 1999

⁴ Vägverket och Boverket, *Regeringsuppdrag med anledning av 0-visionen del 4 Fysisk planering*, 1999

⁵ Pressmeddelande Vägverket, 021022

⁶ Transportsektorn idag, om resande och transportmönster, SIKA rapport 1998:3

Av persontransporterna i Sverige svarade biltrafiken för ca 75 % 1999 och busstrafiken för ca 7 %. Resandet med den lokala och regionala busstrafiken har inte förändrats nämnvärt de senaste åren. Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) har i sina analyser kommit fram till att kollektivtrafikens andel av resandet kommer att minska.⁷

2.6 Rörlighetens komplexitet

Det finns samband mellan rörlighet, samhällets fysiska struktur och stadens utveckling. Stora befolkningsgrupper i den industriella världen har tillgång till personbil. I Sverige utgör denna grupp 35 % av den vuxna befolkningen. Kvinnor och äldre utgör en majoritet av dem som inte använder personbilen i vardagslivet. Den ojämna fördelningen kan illustreras av det faktum att endast tio procent av befolkningen står för 55 % av det totala transportarbetet under en genomsnittlig dag.

Att röra sig fritt och över stora ytor har för många blivit ett självklart sätt att leva. Man kan anta att den västerländska kulturen även fortsättningsvis kommer att utmärkas av stor personlig rörlighet.

Rörlighetsmönster är ett resultat av två övergripande och relaterade processer. Den ena har med samhälleliga förändringar att göra, det vill säga hur nya typer av transportmedel tillåter omlokalisering av bostäder, arbetsplatser och affärer. Den andra är hur tillgänglig transportteknik påverkar de valmöjligheter och aktivitetsmönster som anammas av individer och hushåll. Även om de båda processerna är intimt förknippade med varandra, kan den första sägas handla om samhällets strukturella förändringar medan den andra i högre grad är uttryck för individuella ambitioner och livsstilar.

Massbilismens genombrott har ett direkt samband med ökad individuell rörlighet. Boende och arbetsplatser har spridits över landskapet och resultatet blev en förortsstruktur som krävde privatbilar för att vardagslivet skulle fungera.

Våra samhällen visar idag vilka utrymmen bilen fått. Nya trafikleder har byggts ut, dessa har genererat nya etableringar vilket i sin tur bidragit till fler vägar o.s.v. Bilen har krympt avstånden samtidigt som den starkt bidragit till att skapa nya avstånd när det koncentrerade boendet spridits ut.⁸

Trots att biltrafiken ökat, går det att vara optimistisk när det gäller att få fler att gå och att cykla. Strategin för att få fler gå och cykla genom att enbart placera arbetsplatser och bostäder nära varandra har dock hittills inte nämnvärt minskat pendlingstrafiken. Flera forskare tror inte heller på enstaka åtgärder för att få fler att gå och att cykla. Det ger ingen betydande förändring att åtgärda gatans utformning eller att anlägga en cykelparkering. Ambitionen måste vara att planera för närhet i form av korta avstånd mellan viktiga start- och målpunkter. Därutöver fodras en kombination av dels satsningar på gång- och cykeltrafiken, dels hastighets- och trafikdämpande åtgärder för biltrafiken.⁹

2.7 Fortsatt trafikökning

Målen för trafiken är att den ska minska, så ökar den istället varje år. Trafiken på de statliga vägarna har ökat med 3,6 % det senaste året och på Europavägarna har den ökat med 4 %. Om man bara tittar på det tredje kvartalet 2002 så har trafiken ökat med 4 % även om man jämför med motsvarande period förra året. Personbilstrafiken har ökat med 4,5 % och lastbilstrafiken med 3,6 %. På riksvägar är inte ökningen lika stor som på Europavägar utan 2,8 %. Primära länsvägar +4,3 % och övriga länsvägar +3,3 %.

Dessa mätningar är gjorda av Vägverket och baseras på ett 80-tal mätpunkter som valts ut enligt vetenskapliga (statistiska) urvalsprinciper.¹⁰

Med denna trafikökning är det viktigt att man arbetar mot en effektivisering och en förbättring av transporterna.

⁷ Vägverket, kollektivtrafikutveckling 1995-2000, 2000

⁸ Wärneryd O, Hallin P-O, Hultman J, *Hållbar utveckling*, 2002

⁹ Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera*, 2002

¹⁰ Pressmeddelande Vägverket, 021022

Nedan uppges fem riktlinjer mot miljöanpassade transporter:

1. Planerat resande

Transporter av människor och varor kan i framtiden inte fortsätta öka i samma takt som hittills. Vi måste planera vårt resande bättre och välja det färdssätt som är bäst för miljön, utnyttja andra kommunikationssätt och kanske avstå vissa resor.

2. Bättre samverkan mellan transportslagen

Vi måste främja en övergång till miljövänligare transportslag både när det gäller transporter av gods och oss själva. Ofta krävs mer än en transport under en resa eller frakt. För att vi ska kunna välja det färdssätt eller den kombination av transporter som är mest skonsam mot miljön måste transporterna samverka på ett bra sätt. Det måste bli lätt att byta från bil till tåg eller lasta om från lastbil till sjöfart eller tåg.

3. Effektiva transporter minskar utsläppen

På samma sätt som vi försöker göra våra transporter tids- och kostnadseffektiva måste vi se till att göra dem ”miljöeffektiva”. Varje enskilt transportslag måste ta ansvar för den miljöpåverkan det åstadkommer. Genom bra planering kan till exempel åkerierna minska antalet tomkörningar och bättre fylla sina fordon. Att köra ”mjukt” liksom att sänka hastigheten på vägarna ger mindre utsläpp.

4. Välplanerad infrastruktur sparar miljön

Vi måste utforma vårt väg- och transportnät så att naturen tar så liten skada som möjligt. Vägar, järnvägar och flygplatser bör planeras så att markintrång minimeras och anspråk på värdefulla områden undviks. Vägar och järnvägar bör i möjligaste mån anpassas till den kultur och naturmiljö som de uppförs i liksom skötsel av vägen.

5. Ny teknik ger miljövinster

Ny teknik betyder mycket för miljöanpassningen av transportsektorn. I framtiden måste vi få mindre förorenande och bullrande bilar, flygplan, fartyg och tåg. Renare bränslen måste introduceras och på sikt måste vi satsa på bränslen från förnybara källor.¹¹

Vi lever inte som vi lär utan beroendet av energi till transporter bara ökar. Människan har på många sätt fjärrat sig från samspelet med naturens givna förutsättningar. Livsmedel och energi transporteras till och från avlägsna platser. Storskaliga lösningar väljs av marknadsmässiga skäl och transportererna ökar. Enbart alla arbets- och serviceresor uppgår i snitt till drygt 18 km per dag och person. Vägtrafiken svarar för ungefär en femtedel av den totala energianvändningen som hela tiden ökar och som i stort sett består av fossila bränslen.¹²

2.8 Den nationella reseundersökningen RES 2001

För att få veta hur svenskarna reser och förflyttar sig i trafiken finns RES – den nationella reseundersökningen. Under åren 1999-2001 genomförde Statistiska Centralbyrån (SCB) denna kartläggning. Den är bra att referera till då transportfrågor diskuteras. Det finns mycket information att hämta på en övergripande nivå. Samtidigt har det visat sig att möjligheten till detaljerade analyser på smala segment är begränsad eftersom det statistiska materialets tillförlitlighet minskar i takt med minskat statistiskt underlag.¹³

Undersökningen genomfördes med hjälp av telefonintervjuer under årets alla dagar. SCB:s register över totalbefolkningen, RTB, används som urvalsram. Urvalsstorleken är ca 8000 personer årligen i åldern 6- 84år.

¹¹ Naturvårdsverket, *Perspektiv på trafiken*, 1996

¹² Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera*, 2002

¹³ Andersson M, Andelius C, Östlund B, *En explorativ analys av RIKS-RVU och RES*, TFK, 2001

Uppgifter om urvalspersonernas resande samlas in vid intervjun. Den omfattar alla färdvägar och reseärenden såväl inom landet som till och från utlandet.

Detta i syfte att kunna:

- Uppskatta trafikarbetet och dess sammansättning
- Beräkna risker i trafiken
- Analysera trafikens miljöpåverkan
- Utveckla och validera modeller för trafikprognoser

2.9 Resultat av RES 2001

- Uttryckt i huvudresor gjorde svenskarna 5 miljarder resor 2001, varav 55 % med bil. 49 % var resor till och från arbete, skola eller tjänsteärende. I genomsnitt gjordes 1,7 resor per person och dag (6-84år).
- Totalt reste svenskarna 132 miljarder km under året, vilket motsvarade 44 km per person och dag, varav 29 km med bil. Nästan hälften av resandet var fritidsresande.
- Av alla resor till/från arbetet företogs 61 % med bil. Nära 90% av de längsta arbetsresorna, över 50 km var med bil.
- 83 % av befolkningen hade tillgång till minst en bil. Störst var andelen bland samboende med barn där 96 % hade tillgång till bil.
- Männerna reste i genomsnitt längre än kvinnorna, i gruppen med eftergymnasial utbildning reste männen 58 % längre.
- Under året gjordes 74 miljoner långväga resor, dvs resor som var minst 100 km enkelresa. Av dessa var 61 % privatresor. Män gjorde tre gånger så många långväga tjänsteresor som kvinnor.¹⁴

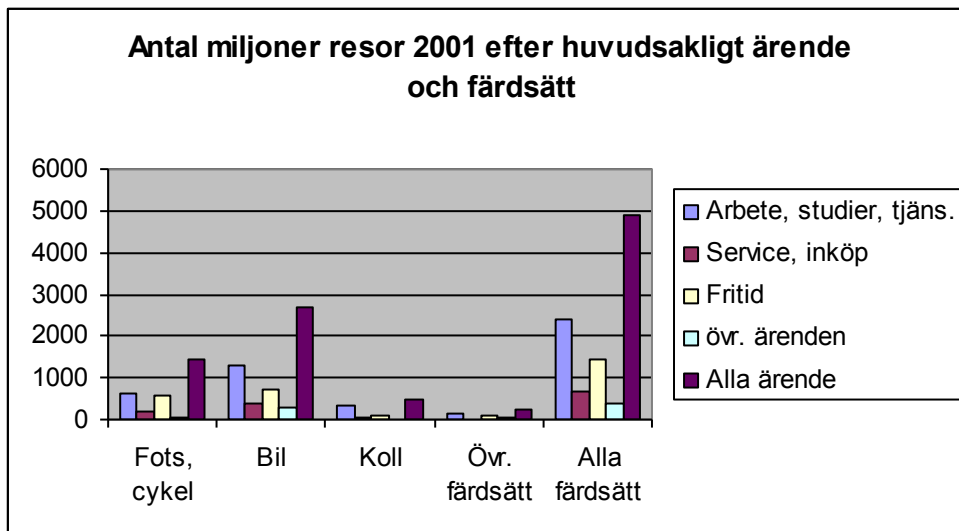
Det totala resandet inrikes har mellan 1995 och 1999 vuxit med 5 procent. Tillväxten har varierat mellan olika marknader där X 2000- tåget stod för en stor ökning. Samtidigt minskade den övriga tågtrafiken med nästan en tredjedel. Den totala tågtrafiken hade ändå en liten ökning. Det reguljära resandet med flyg har haft en tillväxt under perioden på drygt 10 procent. Resandet med bil har vuxit mer än genomsnittet, medan bussar i linjetrafik uppvisar ett minskat resande.¹⁵

Den faktor som utan tvekan har störst betydelse för valet av färdmedel är reslängden. De kollektiva färdmedlen flyg och tåg har en tilltagande marknadspotential med avseende på reslängden när det gäller inrikes privatresor. Bilen har på motsvarande sätt en vikande marknadsandel med avseende på reslängden. Brytpunkten förefaller gå vid 50 mil. Sällskapets storlek förefaller vara betydelsefullt för valet av bil som färdmedel vid privata resor. De kollektiva färdmedlen uppvisar markant högre andelar av ensamresenärer. Bilens fördel som flexibelt fordon för flera resenärer kommer inte till sin rätt inom tjänstemarknaden, vilket öppnar för konkurrens från andra färdmedel.¹⁶

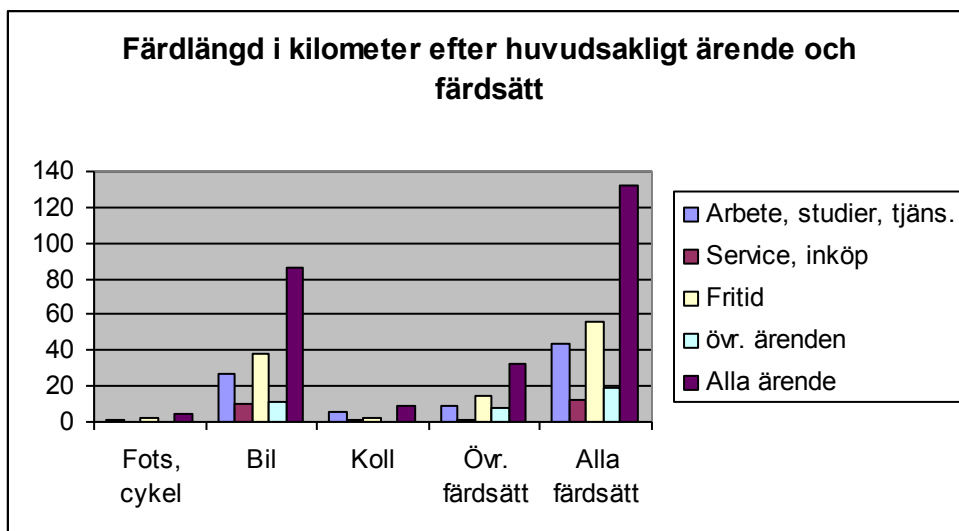
¹⁴ Den nationella reseundersökningen RES 2001

¹⁵ Andersson M, Andelius C, Östlund B, *En explorativ analys av RIKS-RVU och RES*, TFK, 2001

¹⁶ Andersson M, Andelius C, Östlund B, *En explorativ analys av RIKS-RVU och RES*, TFK, 2001



Figur 1: Antal miljoner resor under 2001 i ärende och färd sätt



Figur 2: Färdlängden i olika färd sätt efter ärende

2.10 Hållbarhet

Ekologisk hållbar utveckling är att leva inom de ramar som naturen sätter. Hållbar utveckling i städer och samhällen har rankats högt på dagordningen hos internationella organisationer under hela 90-talet. Viktigt i sammanhanget är att notera att det inte finns några färdiga recept på en hållbar stad. Det finns inte något sådant tillstånd ”här och nu har vi en hållbar stad”.

Den politiska strategin har ändrats från att ta tag i enskilda miljöproblem till en helhetssyn på långsiktigt hållbar utveckling, från en styrning i detalj till att ange riktning och mål. Exempel på detta är: Plan- och bygglagen som ändrats för att bli tydligare när det gäller miljöfrågorna och långsiktigt hållbar bebyggelse struktur och Miljö kvalitetsmål 11 ”en god bebyggd miljö”, som är Boverkets ansvarsområde.

Den glesa struktur som finns i Sverige uppfattas av många som det som gör Sverige svenskt. Man kan välja om man vill bo i en stad eller i ett mindre samhälle. Att ge människor möjlighet välja sin boplats är en bra målsättning. Men mycket måste göras för att det småskaliga och det storskaliga ska fungera. En regional samverkan måste komma till

stånd och på den lokala nivån kan småskalig företagsamhet och lokal kraft stärka den existerande strukturen. Den fysiska planeringen är ett viktigt medel i en sådan utveckling.

Det bor sammanlagt 8,9 miljoner människor i Sverige. Av dem bor 84 % i tätort. Storstadsregionerna och universitets- och högskolestäderna är snabbt växande medan många andra orter har problem med utflyttning. Ändå bor fler än hälften i orter med mindre än 50 000 invånare eller i glesbygd. Dessa förhållanden är viktiga i diskussionen om det framtida samhället. Planeringsinsatserna och uppmärksamheten riktas av naturliga skäl gentemot utvecklingsorterna, men kanske måste helt nya planeringsstrategier tillgripas för att nå verklig hållbarhet både ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt. Kulturella värden och sociala mönster har utvecklats genom historien. Den struktur som finns är därför en fast förutsättning även inför 2000-talet.

Samhällsplaneringen befinner sig i en ny situation. Tidsandan präglas av uppbrott från folkhemsbyggets planeringsideal, där några få planerat för andra och av ett inträde i en planering för hållbar utveckling där ansvaret för framtiden läggs i händerna på fler personer.¹⁷

Olika strukturer har ofta visats sig motstridiga och det är mycket svårt att peka ut någon som är bäst. Samtidigt har tätorternas struktur och arealutbredning avgörande betydelse för användningen av naturresurser. Den fysiska planeringen har stora möjligheter påverka tätorternas struktur och markanvändning i uthållig riktning.¹⁸

2.11 Hållbar tillgänglighet

Kan man förena hållbarhet med god tillgänglighet? Målet om en hållbar utveckling, då människor lever i balans med naturen har börjat slå igenom i tätorternas bebyggelseplanering. Där diskuteras nu sambanden mellan bostadsområden, naturmiljö och trafik och detta ses som en sammanhängande fråga.¹⁹

Rörligheten med bil har nu hamnat i konflikt inte bara med miljön utan också med tillgängligheten. Det är då ingen hållbar lösning bygga ut vägnätet vilket riskerar leda till ökad trafik, trängsel och olycksrisker. Ett hållbart urbant transportsystem måste omfatta alla trafikslagen och utnyttja deras förmåga att komplettera varandra. Klimatet, städernas utbredning och topografi talar knappast för ökad cykelanvändning. Och bussen och spårtrafiken har inte lätt matcha bilen, som man så mycket snabbare och oftast smidigare tar sig fram med. Inte minst på fritiden.²⁰

Exempel på städer med relativt hållbar situation:

Köpenhamn

Köpenhamn har en ambition om att bli Europas miljöhuvudstad, och det syns i dess trafikplanering. Antalet privatbilar är tämligen lågt, medan den regionala och lokala kollektivtrafiken är väl utbyggd och cykeltrafiken är omfattande. Sambandet mellan bebyggelseutveckling och kommunikationer har varit ett centralt tema i den översiktliga fysiska planeringen. Dessutom att biltrafiken tenderar att växa på bekostnad av kollektivtrafiken. I Danmark finns lagstiftning om obligatorisk regionplaneringen och kommunplaneringen med fyra års omloppstid samt en statlig prövning av huruvida kommunerna följer nationella mål och regional planering.

Rotterdam

I Rotterdam finns ”spatial planning” vilket innebär att fysisk planering och sektorsplanering integreras med en orientering mot utvecklings- och framtidsfrågor. Lärdomen därifrån är det välkända förhållandet om att trafikpolitik är en del i den allmänna politiken för stadsutveckling och att det är viktigt arbeta med ett stort sortiment av åtgärder för att nå bestående effekter. Medborgarna skall erbjudas goda möjligheter välja bort bilen från den dagliga användningen.

¹⁷ Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

¹⁸ Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

¹⁹ Växjö kommun, *Växjö översiktsplan*, 1991

²⁰ Schéele S, Viehhauser M, Wijkmark B, *Hållbar tillgänglighet*, Vägverket och Banverket, 1999

Lund, Malmö och Helsingborg

En kommun som lyckats bra med att förena storlek med en hållbar situation är Lund. Har genom sin täta och medeltida stadsform bidragit till att cykeltrafiken är omfattande. Att där finns många studenter, som inte har råd med bil är också en orsak. Även kollektivtrafiken fungerar bra med täta avgångar och lågt pris.

Vid en jämförelse med Malmö syns stora skillnader gällande hur människor transporterar sig. Att Lund numera växer på alla bredder gör att trafikarbetet mer och mer kommer att likna det som finns i Malmö, d v s mer biltrafikanpassat. Vad gäller Växjös bebyggelsestruktur så är den ganska lik den som finns i Lund trots att där finns ca 20 000 fler invånare än i Växjö. Ett annat exempel på en stad som satsar på hållbart transportsystem är Helsingborg. Genomför utbyggnad av spårtrafik och ny bebyggelse lokaliseras i anslutning till hållplatserna.

Sammanfattningsvis kan sägas att både Malmö, Lund och Helsingborg provar ett nytt grepp inom planeringen för att bidra till mer hållbar utveckling för städerna.

Av ovanstående exempel kan man dra slutsatsen om vikten av att vara kallsinnig mot utbyggnader av biltrafiknätet och istället utnyttja gatuutrymmet effektivare, integrera kollektivtrafiken bättre och använda kedjeresor. Kedjeresor innebär att olika trafikslag samordnas och att byte mellan dem förenklas. Det är viktigt ha ett fritt val där alternativen till bilen görs attraktivare på alla sätt.

2.12 Handeln och hållbarheten

Samtidigt som vi vet att externhandel ger ökad biltrafik planerar 59 kommuner i Sverige idag för ny eller utökad externhandel. Glesbygdsverket som är en nationell statlig myndighet knuten till Näringsdepartementet vill stoppa utbyggnaden. Det finns policydokument i varje kommun och på regeringsnivån talas om minskning av biltrafiken. Att externa köpcentra ökar biltrafiken är alla vara överens om.

Det finns en motsättning mellan stadskärneutveckling och den exploderande handeln i stadens periferi. Att planera i samklang med krav om en god miljö och hållbar utveckling skapar motsättningar såväl som utmaningar.

Och frågan kvarstår: Kan man kombinera externa köpcentra med en vision om det hållbara Sverige? En central sak gällande detta handlar om trafikarbetet, d v s den mängd trafik som ett externt köpcentrum genererar. I undersökningar, gjorda för tio år sedan, kunde man konstatera att trafikarbetet till handeln ökade signifikant i de kommuner som anlade externa köpcentra.

Handelns etableringsstrategi, innefattande stora butiker och stora upptagningsområden, och som följd därav bilresor. Dessutom blir städerna allt glesare. Utmaningen för planerarna blir då att bygga tätare och mer funktionsblandat. Bebyggelse och infrastrukturutvecklingen bär på det sättet åt olika och åt fel håll. Miljö och tillgänglighets-skäl talar inte för extern etablering men när ett etableringsförslag ligger på nämndsbordet handlar det om x antal jobb och det inträffar en målkonflikt. Då är man inne i ”de många beslutens väg mot eländet” och man säger ”just det här fallet ger så liten marginell påverkan så vi gör en avvikelse från policylinjen”.²¹

2.13 En hållbar lagstiftning

Det är speciellt viktigt för tjänstemän och förtroendevalda att arbeta för en hållbar utveckling. Det viktigaste instrumentet för avvägningar och samordning, liksom för medborgarnas inflytande och engagemang är den fysiska planering, som i huvudsak bedrivs av kommunerna inom de ramar som Plan- och bygglagen ger. Samhällsbyggandet har en central roll i arbetet för att uppnå ett uthålligt samhälle, liksom en fysisk planering som bedrivs i riktning mot miljöanpassning och resurshushållning.²²

Tillgången på olja är osäker. Ökar energipriserna så ökar transportkostnaderna. Det är därför väsentligt att man i den kommunala planeringen, som sker enligt PBL, kontinuerligt skapar förutsättningar för att åstadkomma en attraktiv

²¹ Hallemar D, *Tidningen Arkitekten*, september 2002

²² Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

gång- och cykelstad med effektiv kollektivtrafik och varudistribution. Det måste vara enkelt och bekvämt att byta från till exempel tåg till buss. Vilka strategier man väljer för att åstadkomma dessa övergångar mellan olika transportslag har mycket med stadens struktur att göra.²³

2.14 Bebyggelselandskapet

Det som vi någon gång har byggt utgör bebyggelselandskapet. Med bebyggelselandskapet menas också bebyggelsen som en sammanhängande, dynamisk, pulserande enhet. En helhet vars ryggrad utgörs av byggnader och anläggningar och vars liv skapas av människor. Alla förflyttningar och transporter bildar här bebyggelselandskapets aktivitetsfält. Ett aktivitetsfält som påverkar dess omgivning, både positivt och negativt men samtidigt påverkas av den.²⁴

1995 fanns 1938 tätorter i Sverige. Deras sammanlagda yta utgjorde 1,3 % av landets areal. En tätort är där det finns en befolkning på minst 200 personer och där byggnadernas inbördes avstånd inte överskrider 200 meter.

Alla rörelser i bebyggelselandskapet formar tillsammans en väv. Dessa osynliga länkar bildas av de banor längs vilka människor förflyttar sig. Noderna (målpunkterna) i väven utgörs av bostäder, arbetsplatser och diverse institutioner. Detta fält är naturligtvis ojämnt fördelat över en yta. Det är tätast i stadens centrum och i de högexploaterade bostadsområdena. Det ser också väldigt olika ut över dygnet då centrum är mest befolkad på dagen och under natten finns de förvärvsarbetande i sina bostadsområden.²⁵

2.15 Bebyggelsestrukturens förändringar

De svenska städerna har i grunden en sammanhållen bebyggelsestruktur. De var från början överskådliga och man förflyttade sig lätt i dem. Man gick eller cyklade i staden och ut ur staden. Självklara stråk ledde dit man ville. Med bilen medförde att tydligheten och sammanhållningen ofta förlorades. Man började på 50- talet frångå den sammanhållna stadsstrukturen. Den blandning av funktioner och den närhet till det mesta som kännetecknat den svenska staden försvann på många håll, särskilt i de större städerna. Stadens nya delar knöt inte naturligt an till det som redan fanns. Bostäder, arbetsplatser och andra verksamheter skildes åt och staden delades in i zoner. Längre avstånd och ökad trafik blev följden. Det blev svårare att gå eller cykla i staden.

Önskan att återfå den mer sammanhållna staden motverkas av att våra städer har ökat till ytan sedan mitten av nittonhundratalet. Medan befolkningen har ökat med drygt 50 % har tätortsarealen samtidigt mer än sexdubblats. Boendetätheten har minskat från drygt 30 till 22 invånare per hektar från år 1960 till 1995. Antalet bostäder per hektar är däremot i princip konstant. Det förklaras av att vi har en ökad ekonomisk välfärd, ett ökat antal enpersonshushåll, ett minskat barnafödande och att det genomsnittliga antalet rum per person nästan har fördubblats under samma period, från 1,2 till 2,0 rum inkl kök. Bilen har gjort denna stadsutbredning möjlig. Den stora utmaningen är nu att stoppa denna utveckling och återta staden. Det kan bland annat ske genom lämpliga förtätningar, förbättrat kollektivtrafiksystem och attraktiva handels- och mötesplatser även i stadens ytterområden.²⁶

2.16 En ändamålsenlig bebyggelsestruktur

En av grundbultarna i samhällsplaneringen och den fysiska utformningen av den byggda miljön är kravet på en ändamålsenlig bebyggelsestruktur. Med en ändamålsenlig bebyggelsestruktur menas en struktur som är långsiktigt hållbar och inom vars ram man kan uppfylla miljömål och andra samhällsmål. Det är framförallt samspelet mellan bebyggelse- och transportstrukturer som är av betydelse för att uppnå en hållbar stadsstruktur.

En viktig utgångspunkt är att bebyggelsestruktur inte är statiskt gällande storlek. Den bör kunna växa i framtiden och aldrig ses som färdig enhet. Strukturen utgör en ram inom vilken trender och tillväxtstrategier mot olika mål har möjlighet att utvecklas. Den övergripande frågan handlar framför allt om det är glesa eller täta strukturer som är

²³ Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera, 2002*

²⁴ Szegő J, *Bebyggelselandskapet i Sverige, tätorters areella utveckling 1960-95*, Boverket, 1999

²⁵ Szegő J, *Bebyggelselandskapet i Sverige, tätorters areella utveckling 1960-95*, Boverket, 1999

²⁶ Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera, 2002*

mest hållbara. Den kompakta staden karaktäriseras av korta gångavstånd, utbyggd cykel- och kollektivtrafik, energi-effektiva byggnader, lägre kostnader för teknisk infrastruktur samt fördelar vid installation av kombinerade värme- och elsystem. Energianvändningen för transporter och utsläpp av avgaser från trafiken i glesa städer är flera gånger högre än i tätare städer med motsvarande befolkningsstorlek. Detta visar på en väsentlig negativ miljöeffekt av en alltför utglesad stadsstruktur.²⁷

2.17 Sambandet mellan strukturen och trafiken

Sambandet mellan stadens struktur och trafiksystem är tydligt. Människors resvanor, livsstilar och värderingar har också betydelse för vilka åtgärder som är lämpligast. Det krävs nya strategier för att förena planeringen av bebyggelsen och trafiken i staden om man vill åstadkomma en tillgänglig stad där trafiken fungerar väl och där samtidigt beroendet av bilen minskar. Huvudsyftet är att minska miljöbelastningen, minska personbilsberoendet och öka tillgängligheten till olika funktioner. I Sverige planeras bebyggelsen och trafiken i alltför hög grad var för sig.²⁸

Också samspelet mellan städer och tätorter och deras förhållande till den omgivande landsbygden håller på att förändras. En viktig uppgift för den framtida planeringen är att utveckla strategier för nya samverkansformer.

Städerna måste tillåtas komplettera varandra samtidigt som de kan behålla sin konkurrenskraft. Endast städer med en långsiktig ekonomisk, social och miljömässig hållbar utveckling kommer att vara konkurrenskraftiga i framtiden. De ökade kommunikationerna i städerna innebär paradoxalt nog en minskning av tillgängligheten på grund av köer och trafikstockningar. Eftersom tillgängligheten betyder mycket för livskvalitet, miljö och ekonomisk livskraft, måste den främjas genom en samordnad lokaliseringspolitik för markanvändning och transporter. Målet bör vara att hejda städernas utbredning och istället gynna en transportpolitik som innebär att privatbilismen minskar till förmån för kollektivtrafik, cykel och gångtrafik.²⁹

Bebyggelsestrukturen respektive transportstrukturen är ett resultat av samspelet mellan en rad olika faktorer. Dessa påverkar varandra i ett cirkulärt förlopp liksom bebyggelsestruktur och transportstruktur påverkar varandra ömsesidigt genom att skapa olika tillgänglighet och transportbehov.

Traditionellt sett är det centrum som haft den bästa tillgängligheten inom staden, men bilismens utbredning har på många sätt minskat dess relativa tillgänglighet.³⁰

Transportinnovationer har över tiden möjliggjort allt större geografiska förflyttningar. Den ökade rörligheten har varit en viktig del av modernismen och satts i samband med ökad välfärd.³¹

I studier av sambandet mellan bebyggelsestruktur och trafikens energiförbrukning har man visat att den transportrelaterade energiförbrukningen är lägre om staden har:

- Hög befolkning som helhet.
- Lokala områden med högre befolkningstäthet
- Centraliserat boendemönster
- Centraliserat arbetsplatsmönster
- Dagliga servicefunktioner integrerade i bostadsområdena.

Dessa punkter visar på en koppling till antalet transporter. Växjö tätort har en större befolkning än Kristianstad men är också 64 % större till ytan, vilket ger ungefär samma antal invånare per kvadratkilometer. Boendemönstret och arbetsplatsmönstret visar sig i och med detta mer centraliserat i Växjö än i Kristianstad.

²⁷ Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

²⁸ Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera*, 2002

²⁹ Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

³⁰ Book K, Eskilsson L, *Centrum utarmning eller renässans*, 1999

³¹ Steen P. et al, *Färder i framtider*, 1997

För att uppnå en bärkraftig urban utveckling måste man sträva efter att skapa en stad som är användarvänlig och resurseffektiv inte bara vad gäller energiförbrukning utan också som en plats att leva och bo på. En bärkraftig utveckling är svår att uppnå om man bygger in ett bilberoende i stadstrukturen.³²

Sambandet mellan energiåtgång för transporter och bebyggelsestäthet pekar på det faktum att tätare struktur ger mindre energiåtgång. Senare studier visar på att sambanden är mer komplexa. Det är mycket mer än täthet som spelar en avgörande roll för det totala transportarbetet. Man talar om beroendet av motoriserade transporter, människors livsstil, attityder och värderingar. Andra studier visar på att bebyggelsestrukturen påverkar kollektivresandet. T.ex. har restiden med kollektiva transportmedel och avståndet till hållplats stor betydelse för antalet resor. Med den kunskap vi har idag kan vi alltså konstatera att utglesning av bebyggelsen ger sämre förutsättningar för cykel- och kollektivtrafik. Likaså vet vi att det finns ett samband mellan utglesning och större energibehov för transporter.³³

De inbördes sambanden mellan bostäder och olika verksamheter, d v s hur de är placerade i relation till varandra i staden, har ännu större betydelse än stadens bebyggelsestruktur. Stadens form påverkar transportvolymerna med $\pm 20\%$ medan sambanden påverkar dem ännu mer. Det är lättare att förändra de inbördes sambanden mellan olika verksamheter än att påverka den grundläggande strukturen.³⁴

2.18 Från tät stad till gles trafiklandskap

Tidigare byggdes staden ut med årsring på årsring, ofta i en rutnätsstruktur. Den ursprungliga staden var tät, blandad och sammanhängande. Nya stadsbyggnadsideal och den möjlighet bilen gav har medfört att städernas uppbyggnad under den senare hälften av 1900-talet i stället har präglats av en uppdelning av olika funktioner där bostadsområden har byggts för sig och arbetsplatser för sig. Det fysiska resultatet har blivit en stad som till stora delar är ett trafiklandskap. Ytterområdena kännetecknas av flerfiliga trafikleder och bebyggda öar eller kvarter med storskalig bebyggelse. Mellan dessa finns ett obebyggt och svårdefinierat ingenmansland där det är svårt att orientera sig. Med bussen går det oftast att ta sig till och från stadens centrum, men inte att gena mellan de olika områdena. För de som inte har bil har denna utveckling inneburit stora inskränkningar i det dagliga livet.

För att veta vilken bebyggelsestruktur som är mest hållbar så bedrivs forskning kring den fysiska planeringens möjligheter att påverka människors transportbehov och val av färdmedel. Att en kompakt, tät och blandad bebyggelse ger färre och kortare transporter och bättre förutsättningar för kollektiv-, gång och cykeltrafik anser de flesta. Däremot råder det oenighet om huruvida det går att använda förtätning som en generell strategi för att minska beroendet av bilen i staden. Det handlar också om vilken stad man eftersträvar, vad man anser ger bäst förutsättningar för en god livsmiljö, den glesare staden med större möjligheter att skapa en lugnare och grönare miljö eller den tätare med ett mer dynamisk stadsliv. Man får inte heller som beslutsfattare eller planerare glömma att utgå från de unika kvaliteter som finns i varje stad eller samhälle. En stad som kulturhistoriskt sett är gles och grön till sin karaktär kan inte behandlas på samma sätt som en från början tät och kompakt stad. Men det går ändå att minska transportarbetet i den glesare staden genom en medveten planering där viss förtätning sker och olika funktioner blandas.

Befolkningsstätheten har ett samband med biltätheten. Den allmänna tendensen är att biltätheten är lägre i områden med högre befolkningsstäthet. Det är också så att andelen bilresor tenderar att vara mindre vid högre befolkningsstäthet.

Andelen kollektiva resor har den motsatta tendensen- den ökar med befolkningsstätheten. En större andel kollektivtrafik i tätare städer är naturligt eftersom en högre befolkningsstäthet ger bättre förutsättningar att bedriva kollektivtrafik.³⁵

Allmänna transporter, närhet till centrum, ett fungerande lokalsamhälle, ett värdigt vardagsliv, fungerande grönstruktur i stadens omgivning, lokal minimerad avfallshantering och kulturminnesvård utgör tillsammans den

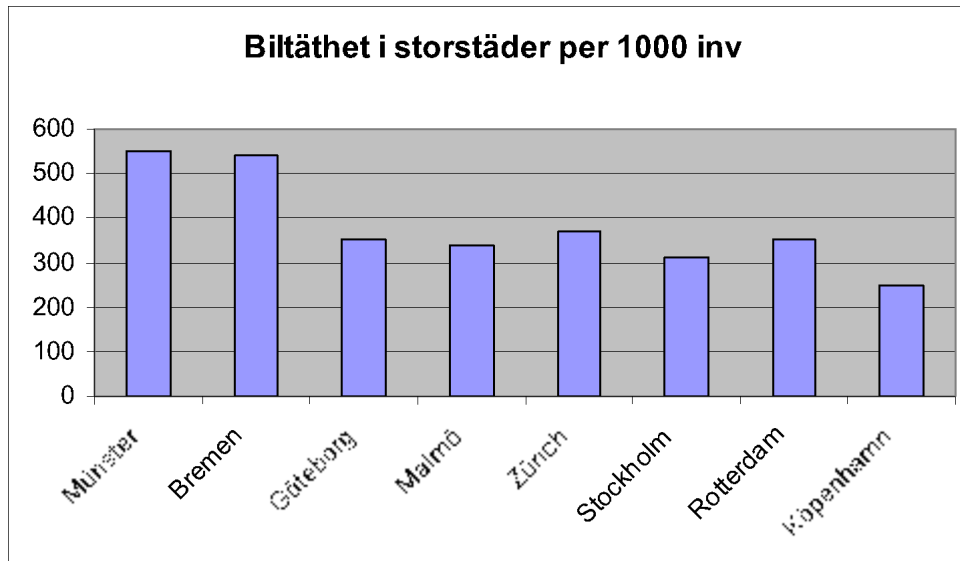
³² Book K, Eskilsson L, *Centrum utarmning eller renässans*, 1999

³³ Boverket, *en stad är mer än sina hus*, 1999

³⁴ Boverket, *Stadsplanera isället för trafikplanera*, 2002

³⁵ Boverket, *Stadsplanera isället för trafikplanera*, 2002

efterfrågade staden. Planerarens uppgift är att identifiera och integrera de fysiska, sociala, ekonomiska och sunda aspekterna av staden och skapa den efterfrågade miljöstaden med hjälp av nya och okonventionella arbetsätt.³⁶



Figur 3: Exempel hur biltätheten kan skilja i storstäder

2.19 Samhällsplanering

Den fysiska planeringen i Sverige bestäms i hög grad av kommunerna som har planmonopol. De har stöd av plan- och bygglagen (PBL) som innehåller tre planinstrument kommunen råder över för att planera bebyggelse och trafik. Det är översiktsplanen (ÖP), detaljplanen och områdesbestämmelser. Planerna skall i största mån vara aktuella och omprövning sker med regelbundna intervaller. Ibland behövs en fördjupad ÖP genomföras.

Det pågår mycket trafikarbete i flera tätorter i syfte att förbättra trafikmiljön, minska bullret och/eller förbättra kollektivtrafiken. Det finns stora skillnader mellan kommuner och det är inte alltid som ÖP används som arbetsforum. I vissa studerade ÖP planeras för nytillkommande bebyggelse. När det gäller att uppnå nationella miljö- och trafiksäkerhetsmål är åtgärder inom befintlig bebyggelse viktiga. Trots det genomföres det enligt Boverket alldeles för få analyser på befintlig miljö- och trafiksäkerhetssituation. Att detta nämns i ÖP skulle säkra möjligheten till medborgarinflytande, öka rättssäkerheten samt ge bättre samordning av bebyggelse- och trafikplanering. Det är särskilt viktigt vid förnyelse av befintliga områden. Vid genomgång av ÖP visar det sig att ibland saknas redovisning av olika trafiknät. Det gäller såväl gång- och cykelnät som huvudbilsnät. Det är då svårt veta om ett visst bebyggelsealternativ försörjs med 10- minuters- eller entimmes-busstrafik. I planerna står bara att läsa om kollektivtrafikförsörjning finns eller om den är möjlig anordna.³⁷

2.20 Vidga den översiktliga planeringen till en regional strategi

När stadens trafik planeras är det allt nödvändigare att inte enbart betrakta den egna staden utan att även studera de regionala sambanden och kopplingen mellan stad och land i olika avseenden. En stor del av trafiken i staden kommer nämligen från regionen utanför; t ex så är det bara 22 % av trafiken inne i Lund som har både start och målpunkt i staden. Om man vill påverka Lunds trafikvolym måste man således även studera de mekanismer och drivkrafter som styr utvecklingen i hela regionen.

Alltfler städer har insett värdet av att utveckla kollektivtrafiken. Men det är inte alltid självklart vem som i praktiken tar på sig ansvaret att bevaka dessa intressen i stadsplaneringen så att ett samspel sker med bebyggelseutvecklingen.

³⁶ Stadsmiljörådet, *Den efterfrågade staden, framtidsstaden III*, 1995

³⁷ Vägverket och Boverket, *Regeringsuppdrag med anledning av 0-visionen del 4 Fysisk planering*, 1999

För att visa kommunens ambitioner med kollektivtrafiken bör utvecklingsplanerna läggas fast som linjenätsreservat (där kommer kollektivtrafiken att finnas) i den översiktsplan som kommunfullmäktige prövar vart fjärde år. Det blir då möjligt att få besked om vart det går att bo utan bil eller att slippa ha en andra bil i hushållet. En metod kan vara att dela in staden i olika zoner för att kunna bedöma var ny bebyggelse gynnar kollektivtrafiken.

Det är således av största vikt att kollektivtrafiken redan i ett tidigt skede vägs in i den fysiska planeringen. Plan och bygglagen (PBL) ska verka för en bebyggelsestruktur som minimerar transportbehovet och som gynnar energisnåla färdmedel.³⁸

³⁸ Boverket, *Stadsplanera istället för trafikplanera*, 2002