

Trafikstrategiskt underlag

Region Kronoberg

Dokumentinformation

Titel: **Trafikstrategiskt underlag, Region Kronoberg**

Projektnummer: **24203**

Rapportnummer: **2025:5**

Författare: **Frida Odbacke och Emma Lund**

Kvalitetsgranskning: **John Odhage**

Beställare: **Region Kronoberg**

Kontaktperson: **Åsa Forss**

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Distribution
Granskningsversion	2025-01-31	Beställare
Slutversion	2025-02-18	Beställare

Sammanfattning

Region Kronoberg har nyligen antagit en ny regional utvecklingsstrategi (RUS); *Framtidens Kronoberg i världen*. RUS:en innehåller målsättningar för regionens utveckling och har fokus på en flerkärnig rumslig struktur. För att underlätta kopplingen mellan målen i den regionala utvecklingsstrategin och prioriteringen av insatser i Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen har Trivector Traffic på uppdrag av Region Kronoberg tagit fram detta trafikstrategiska underlag. Underlaget tar sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategins mål och syftar till att omsätta dessa i principer för prioritering och motivering av insatser.

Arbetet har utgått från ett brett tillgänglighetsbegrepp som omfattar fysisk mobilitet, rumslig närhet och digital tillgänglighet. I den rådande planeringspraktiken i Region Kronoberg finns utmaningar med bristande tydlighet i hur prioritering mellan åtgärder görs och en obalans i vilka mål i den regionala utvecklingsstrategin som får störst fokus. Detta leder till en svårighet att hantera målkonflikter, vilka går att identifiera i RUS:en och dess underlagsrapporter och som bekräftas i workshoparbete tillsammans med regionen, kommuner och Trafikverket. Där upplevde deltagarna till exempel att snabba resor och trafiksäkerhet prioriteras framför mål om ökad ekologisk och social hållbarhet.

Trots att dagens planeringspraktik i första hand verkar gynna mål som leder till ekonomisk hållbarhet, så formuleras i RUS:en med underlag ett bredare perspektiv på hur man önskar att tillgängligheten ska öka. Det finns mål om att stråken ska bli effektivare för transporter, men samtidigt att transporters klimatpåverkan ska minska och att hälsan bland medborgare ska öka. Det finns även mål om att tillgängligheten till målpunkter utanför regionen ska förbättras, samtidigt som man vill att tillgängligheten till målpunkter på lokal nivå ökar så att behovet av långa resor minskar. Den bristande överensstämmelsen mellan detta helhetsperspektiv och den rådande praktiken innebär att potentialen för satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik att bidra även till andra dimensioner av tillgänglighet och hållbarhet inte nyttjas fullt ut. Om Region Kronoberg ska kunna göra allvar av ambitionen att ”samhällsplanera med ett helhetsperspektiv” finns ett behov av att bättre balansera olika satsningar mot varandra. Följande rekommendationer ges för det vidare arbetet:

- ▷ **Utgå från ett brett tillgänglighetsbegrepp:** Genom att inkludera fysisk mobilitet, närhet till service och digital tillgänglighet i ett helhetsperspektiv kan man skapa synergier och förstärka effekten av olika satsningar.
- ▷ **Utveckla bredare effektbedömningar och bristanalyser:** För att kunna ta hänsyn till olika gruppers behov och intressen krävs mer omfattande underlag som inkluderar fördelningsmässiga och sociala hållbarhetsaspekter.
- ▷ **Balansera mellan åtgärder som bidrar mot olika mål:** Förutom fysisk mobilitet och ekonomisk hållbarhet, behöver åtgärderna även bidra till mål för ekologisk och social hållbarhet.
- ▷ **Bli tydligare i vad som ska prioriteras:** Definiera tydligare vilka mål som ska prioriteras, vad som ska utvecklas respektive avvecklas, och vilka målkonflikter som finns.
- ▷ **Process för ökad delaktighet och gemensam målbild:** Skapa en mer utvecklad och formaliserad dialog med kommuner, medborgare och näringsliv för att öka delaktigheten, kunskapen och acceptansen. Inkludera fler perspektiv, särskilt kommunernas, för att skapa en mer heltäckande bild.
- ▷ **Tydlighet i argumentation:** Var öppna med vilka argument som ligger till grund för prioriteringar och beslut. Förklara vilka faktorer som vägs in, vilka kompromisser som görs och hur man ser på de potentiella konsekvenserna.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Syfte, process och utgångspunkter	5
1.2. Rapportens innehåll	6
2. Rådande mål och inriktning.....	7
2.1. Målkonflikter och prioriteringar i befintlig planering	7
2.2. Mål och inriktning i RUS med underlag.....	9
2.3. Analys av målsättningar för tillgänglighet i RUS.....	11
2.4. Utmaningar med rådande prioriteringar	13
3. Möjliga vägar framåt.....	14
3.1. Konsekvenser av olika prioriteringar.....	14
3.2. Önskemål om prioriteringar i framtida planering.....	16
4. Rekommendationer.....	18

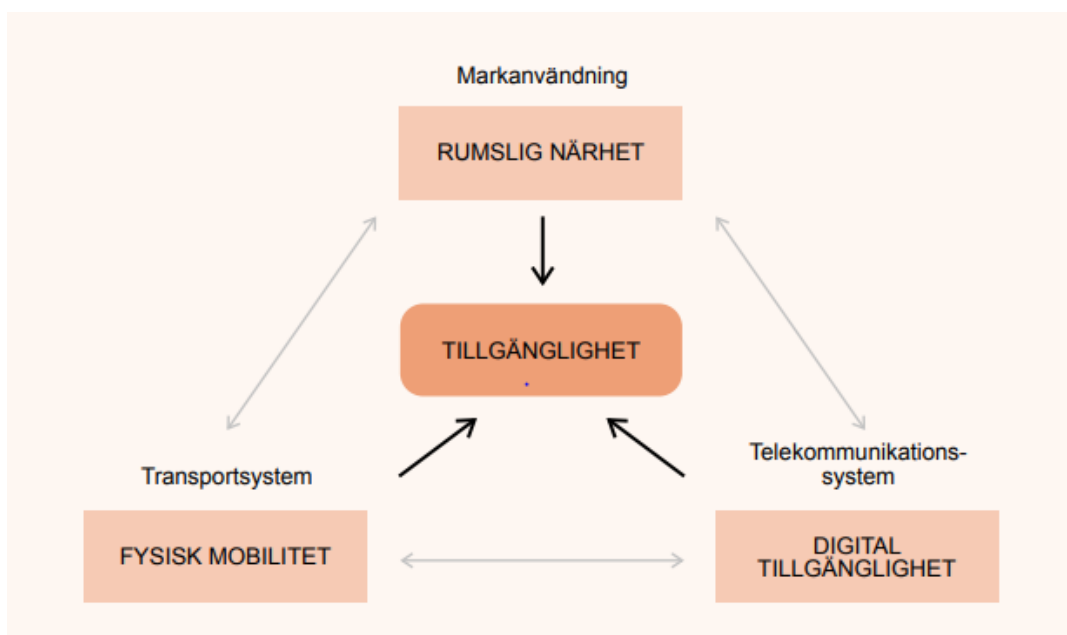
1. Inledning

1.1. Syfte, process och utgångspunkter

Region Kronoberg har nyligen antagit en ny regional utvecklingsstrategi (RUS); *Framtidens Kronoberg i världen*. RUS:en innehåller målsättningar för regionens utveckling och har fokus på en flerkärnig rumslig struktur. För att underlätta kopplingen mellan målen i den regionala utvecklingsstrategin och prioriteringen av insatser i Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen har Trivector Traffic på uppdrag av Region Kronoberg tagit fram detta trafikstrategiska underlag. Underlaget tar sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategins mål och syftar till att omsätta dessa i principer för prioritering och motivering av insatser i Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen.

Underlaget har beställts av Region Kronoberg som under arbetets gång bjudit in kommunerna och Trafikverket till två workshops som letts av Trivector Traffic. I dessa workshops har vi tillsammans undersökt olika åtgärds- och styrmedelspakets potential att bidra till målsättningarna i RUS:en. Ambitionen har varit att låta hållbarhetsaspekter influera och informera valen av åtgärder och att ta hänsyn till olika geografiska sammanhangs förutsättningar.

Arbetet har skett med utgångspunkt i ett brett tillgänglighetsperspektiv som omfattar de tre dimensionerna fysisk mobilitet, rumslig närhet och digital tillgänglighet:



Figur 1 De tre dimensionerna av tillgänglighet. Illustration från Handbok för trafikstrategiskt arbete.

Att utgå ifrån ett brett tillgänglighetsbegrepp ligger i linje med rekommendationerna i Handbok för trafikstrategiskt arbete som tagits fram av Trafikverket i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner samt Boverket. Där motiveras utgångspunkten på följande sätt:

Tillgänglighet är en grundförutsättning för att skapa ekonomiska och sociala värden i samhället. Människor behöver förflytta sig för att tillgodose sina behov, sociala åtaganden och personliga önskemål. [...] Genom att arbeta med tillgänglighet på olika sätt, såväl rumslig närhet, mobilitet och digital tillgänglighet, kan ett mer transporteffektivt samhälle skapas. I ett transporteffektivt samhälle minimeras transportarbetet samtidigt som invånare, näringsliv och offentliga organisationer kan tillgodose sina behov och nå de målpunkter som behövs. Ett minskat trafikarbete bidrar positivt till minskade utsläpp och därmed även människors hälsa.

1.2. Rapportens innehåll

I kapitel 2 görs en sammanfattning och konkretisering av de målsättningar i den regionala utvecklingsstrategin som är av relevans för Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen och en analys görs av vilken vision som finns för tillgänglighet i RUS med underlag.

I kapitel 3 förs resonemang kring olika möjliga strategier för att uppnå målsättningar som kan tillämpas inom transportområdet och vilka synergier och målkonflikter olika strategier kan ge upphov till. Här sammanställs även de önskemål som kommit upp i workshoparbetet för hur framtida planering av åtgärder bör göras.

I kapitel 4 ges rekommendationer dels kring tillvägagångssätt och metoder av för att insatser i Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen bättre ska kunna styra mot målen i RUS:en, dels kring hur en process skulle kunna utformas för att bättre hantera de målkonflikter som alltid uppstår i transportplaneringen.

2. Rådande mål och inriktning

I följande kapitel görs först en redogörelse för analyser av inriktningen för den befintliga planeringen i Region Kronoberg. Därefter sammanfattas de bärande mål- och strategidokument som finns och som fungerar som underlag för det trafikstrategiska arbetet, med fokus på tillgänglighet i bred bemärkelse. Utifrån detta underlag förs en diskussion om utmaningar med den rådande planeringspraktiken.

2.1. Målkonflikter och prioriteringar i befintlig planering

Hållbarhetsbedömningar av tidigare planer och program

Region Kronoberg har genomfört olika typer av hållbarhetsbedömningar av tidigare planer och program, och dessa pekar på tydliga målkonflikter och att vissa mål över tid konsekvent prioriterats över andra.

Hållbarhetsbedömningen av länsplanen för regional transportinfrastruktur 2022–2033 konstaterar att planförslaget sammantaget var en fortsättning på redan utstakad inriktning för föregående plan och inte innebar några större förändringar. Sammantaget bidrog planförslaget positivt till tillgänglighetsmålet och trafiksäkerhetsmålet, men negativt till klimat- och miljömålen. Vissa satsningar bidrog till att skapa bättre tillgänglighet för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning, men sett till de totala satsade medlen var bidraget till åtgärder med tydligt positiv påverkan på social hållbarhet begränsat. Bedömningen visade även att åtgärder tillfaller socioekonomiskt starka områden i större utsträckning än svaga områden.

I hållbarhetsbedömningen identifierades ett antal huvudsakliga målkonflikter. De handlade dels om att tillgänglighet generellt gynnas av väginvesteringarna, men att detta står i konflikt med miljöaspekter, dels att väg- och järnvägsobjekt bidrar till att uppnå tillgänglighetsmål men samtidigt bidrar till att öka barriärer mellan områden och exkludering av grupper som inte har tillgång till körkort. En ytterligare målkonflikt handlade om att vägobjekt gynnar trafiksäkerhet, men bidrar negativt till att uppfylla miljömål.

I samband med framtagandet av Trafikförsörjningsprogrammet (2021-2030) genomförde Region Kronoberg en hållbarhetssäkring¹ i syfte att säkerställa att de tre hållbarhetsperspektiven genomsyrar programmet samt att de insatser som genomförs är relevanta utifrån målen i den regionala utvecklingsstrategin (då ”Gröna Kronoberg”). I hållbarhetssäkringen konstaterades att åtgärderna i programmet bidrar positivt till flera mål i Gröna Kronoberg samt ett antal hållbarhetsmål i Agenda 2030. Dock pekades ett antal målkonflikter ut som behöver bemötas i efterföljande arbete. De handlade om prioritering mellan åtgärder som gynnar

¹ Baserat på Region Kronobergs *Handbok för Hållbarhetssäkring*

tätorter respektive landsbygd, om konkurrens mellan kollektivtrafik och gång och cykel, om mål för samhällsnytta kontra ekonomiska nyttor samt konflikt mellan snabba och gena resor i förhållande till närhet och stort upptagningsområde för kollektivtrafiken.

I båda analyserna identifieras alltså målkonflikter mellan å ena sidan fokuset på snabba pendlingsresor och godstransporter i de starka stråken som gynnar ekonomisk tillväxt, och å andra sidan satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik med bredare upptagningsområde som bidrar till måluppfyllnad för ”mjukare” värden som klimat- och miljömål och sociala nyttor. I denna målkonflikt verkar ekonomiska värden generellt prioriteras över ekologiska och sociala värden.

Målkonflikter och prioriteringar som lyftes vid workshops

Under de workshops som genomfördes inom ramen för uppdraget med representanter från Region Kronoberg, Trafikverket och flera av regionens kommuner fördes diskussioner om målkonflikter, synergier och prioriteringar vid fördelning av medel till åtgärder. I dessa diskussioner bekräftades de målkonflikter som pekats ut i tidigare hållbarhetsbedömningar. Idag ser man att det sker en tydlig prioritering av snabbare resor för bil- gods- och kollektivtrafik samt av åtgärder för ökad trafiksäkerhet. Man ser också en risk i att dagens fokus på att underlätta för snabbare resor mellan orter innebär att man prioriterar ner de som behöver transportera sig från landsbygden till närmsta tätort och att stora resurser satsas på ett fåtal dyra åtgärder. Arbetspendlare i starka stråk pekas ut som en tydligt gynnad grupp vid åtgärdsrioritering i dagens planering. När de redan starka stråken prioriteras innebär det också att andra stråk som behöver bli starkare eller få högre standard prioriteras ned. Regionförstoring pekas ut som ett fokus som riskerar underminera åtgärder i den lokala kontexten. Flera menade att strategin ”bäst för flest” är rådande i dagens planering, vilket innebär att åtgärder prioriteras som gynnar så många människor som möjligt. Mycket av fokuset på tillgänglighet till övriga regioner ligger på Öresundsregionen, snarare än generellt förbättrad tillgänglighet över länsgränser.

Sammanfattningsvis bekräftade diskussionerna vid workshopparna att när prioriteringar behöver göras mellan olika mål väger det ekonomiska perspektivet i praktiken tyngst, på bekostnad av ekologiska och sociala perspektiv, trots att det inte finns något entydigt stöd för detta i målsättningarna i den regionala utvecklingsstrategin. Formuleringarna i RUS:en är dock ganska vaga, och generellt verkar det inte finnas någon riktig enighet kring vilka prioriteringar som faktiskt ska råda i dagens planering. Prioriteringar upplevs ibland ske utifrån tidigare mål som inte gäller längre och det verkar finnas en svårighet att ställa om gamla tankesätt till nya mål och strategier. Exempelvis finns mål i tidigare RUS (Gröna Kronoberg) om att tillgodose en ökad transportkapacitet för näringslivets transporter, något som inte uttrycks på liknande sätt i nu gällande RUS.

Till viss del sker idag dialoger i arbetet med att prioritera mellan åtgärder, men gruppen som planerar är homogen vilket riskerar leda till en skevhet i prioritering mellan behov.

2.2. Mål och inriktning i RUS med underlag

Trendanalys och framtidsbilder

I rapporten *Trendanalys och framtidsbilder* (Sweco 2022) skissas tre möjliga framtidsbilder för Kronobergs län upp. Grundsytet med rapporten var att bidra till arbetet med att formulera en viljeriktning för Region Kronobergs utveckling och utgöra ett underlag till den regionala utvecklingsstrategin (RUS).

I rapporten konstateras att om Region Kronoberg och Sverige ska klara de utmaningar som målas upp och kunna ta tillvara de möjligheter som skapas så måste förmågan att planera, genomföra och följa upp olika investeringar och insatser ske med ett större helhetsperspektiv än hittills. Åtgärder i transportinfrastrukturen får till exempel inte bara ekonomiska konsekvenser för näringsliv och invånare utan också för miljön och sociala förhållanden. Det samma gäller inom en rad andra områden. En ny RUS för Kronoberg behöver därför utgå från helhetsperspektivet och stödja olika sektorsintressen att i ökad grad arbeta utifrån ett sådant perspektiv.

I rapporten finns skisser på tre möjliga framtidsbilder; ”*En stor stark*” (störst utveckling sker i Växjö), ”*Små land*” (avtagande urbanisering) och ”*Kronobergs kommun*” (flerkärnig struktur) där den senare valdes som utgångspunkt för framtagande av den regionala utvecklingsstrategin. Framtidsbilden kan liknas vid en ”mental kommunbildning” där hela länet agerar som om det vore en kommun. Växjö spelar huvudrollen och andra regionala kärnor kompletterar genom att spela olika roller. Den omgivande landsbygden är nära knuten till dessa kärnor och kopplingarna till omgivande län är starka. Även om inte framtidsbilden är tänkt att följas i sin renodlade form, så målas det upp en vision om en flerkärnig tillgänglighet som ska öka i flera dimensioner. Det är en vision som är genomgående i både strukturbilden och i RUS.

Strukturbild Kronoberg

I Strukturbild för Kronoberg beskrivs en övergripande målbild för regionens väg mot en hållbar framtid. Där finns ett antal viljeriktningar för hur en framtida flerkärnig region ska fungera och vilka fördelar som finns med strukturbilden. Dels handlar det om att det då sker ett ökat samspel mellan länets olika delar, dels att Kronoberg integreras i södra Sveriges och kontinentens funktionella strukturer. Som regional kärna spelar Växjö fortfarande en mycket viktig roll för länets utveckling och attraktionskraft, samtidigt som många andra orter tar viktiga roller i länets utveckling på ett tydligare sätt än i nuläget. De regionala kärnorna utvecklas till livliga platser som drar nytta av den ökade tillgängligheten i den flerkärniga strukturen. Den flerkärniga strukturen beskrivs även som något som skapar goda förutsättningar för ett effektivare och samtidigt mer klimat- och miljövänligt transportsystem. Längs de kollektivtrafiktäta stråken utvecklas strategiska noder som bidrar med nya, attraktiva boendemiljöer och där tas många intressanta initiativ inom både företagande och civilsamhälle.

De strategiska noderna spelar också en nyckelroll för sitt närmaste omland genom att erbjuda olika former av samhällsservice. I ett mer utåtriktat perspektiv beskrivs även att flerkärnigheten stöder näringslivets utveckling genom att öka tillgängligheten till en större marknad och den förbättrar arbetsmarknadens funktion.

I strukturbilden förekommer följande konkreta visioner för tillgänglighet:

- ▷ Ökad tillgängligheten till andra tillväxtmotorer i södra Sverige och de sydsvenska kärnorna.
- ▷ Ökad tillgänglighet till en större marknad som förbättrar arbetsmarknadens funktion.
- ▷ Ökad tillgänglighet som bidrar till att utbudet av boendemiljöer växer.
- ▷ Tillgänglighet till tillväxtmotorerna är en förutsättning för utvecklingen av Kronoberg och Sydsveriges regioner som helhet.
- ▷ En hög tillgänglighet till utpekade orter från och till levande bygder möjliggör en god tillgänglighet där orterna kan dra nytta av varandra.

Målsättningar i RUS

Framtidens Kronoberg i världen är Region Kronobergs gällande regionala utvecklingsstrategi (RUS). Den övergripande visionen för regionens utveckling är ”Ett gott och livskraftigt Kronoberg” och till denna vision hör fyra prioriteringar som tillsammans ska leda till att visionen uppnås. För varje prioritering finns en målbild för området samt förflyttningar som behöver göras. Det finns också utpekade en rad indikatorer som är tänkta att ingå i uppföljningsarbetet av förflyttningarna, men de är ännu inte tydligt definierade och ger därmed ingen tydlig vägledning kring hur målen ska tolkas. Följande prioriteringar är utpekade:

1. Bygder och samhällen som ökar Kronobergs välmående och attraktivitet
2. Kompetensförsörjning som främjar utveckling och omställning
3. Den Kronobergska handlingskraften och entreprenörskapet växlar upp
4. Infrastruktur som stärker Kronobergs position i Sydsverige

Tillgänglighetsperspektivet är som tydligast i prioritering 1 och 4 och nedan sammanfattas hur dessa pekar ut hur regionen vill utveckla en hållbar tillgänglighet.

1. Bygder och samhällen som ökar Kronobergs välmående och attraktivitet

Detta område omfattar bostadsutveckling, service och social hållbarhet och berör tillgänglighet genom att peka ut tillgång till service, kultur, friluftsliv och socialt utbyte som viktiga beståndsdelar i prioriteringen. I denna prioritering finns ett antal utpekade förflyttningar som man ser behövs. Det handlar dels om att stärka länets flerkärnighet där det ska ske ett större samspel mellan regionala kärnor, strategiska noder och länets tillväxtmotor. De strategiska noderna ska i större utsträckning fungera som sammanlänkande knutpunkter för sitt omland och innovativa fysiska och digitala lösningar ska skapas för att öka tillgången till service i

hela länet. Det sociala hållbarhetsperspektivet berörs genom att hälsa ur ett helhetsperspektiv lyfts fram där allt utvecklingsarbete ska utgå från ett hälsofrämjande förhållningssätt.

Till prioriteringen finns ett antal indikatorer knutna. De som berör hållbar tillgänglighet är tillgång till service, befolkningsutveckling, sysselsättning i länet och socialt deltagande. Indikatorerna är tänkta att ingå i uppföljningsarbetet av förflyttningarna.

4. Infrastruktur som stärker Kronobergs position i Sydsverige

Detta område omfattar infrastruktur för transporter samt klimatpåverkan och de flesta delar av området berör tillgänglighet på olika sätt. Där finns mål formulerade om att infrastrukturen ska gynna ett flerkärnt Kronoberg, samtidigt som mycket fokus i beskrivningen ligger på åtgärder som förbättrar tillgängligheten till tillväxtmotorer utanför regionen. Inom prioriteringen finns det beskrivit att regionen ska verka för att invånarna ska vilja och kunna resa mer hållbart och att prioritet ska ges åt att förbättra tillgängligheten med kollektivtrafik mellan länets tillväxtmotor, regionala kärnor och strategiska noder till viktiga arbetsmarknadsregioner, både inom och utanför länet. Regionen ska utforska flexibla lösningar för att koppla ihop omlandet med de strategiska noderna och de regionala kärnorna.

För att stärka den digitala tillgängligheten ska regionen arbeta för att bättre nyttja digitaliseringsens möjligheter, till exempel genom att dela data och använda AI. Det kräver fortsatta insatser och samverkan för att förbättra den digitala förmågan och delaktigheten.

Till prioriteringen finns ett antal indikatorer knutna. De som berör hållbar tillgänglighet är retidskvot kollektivtrafik/bil, tillgänglighet till kollektivtrafik, utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter, resande över länsgränser samt tillgång och anslutningar till bredband.

2.3. Analys av målsättningar för tillgänglighet i RUS

I RUS:en lyfts perspektiv på framtidens tillgänglighet på olika sätt. I följande stycke sammanfattas vilka mål som uttrycks för den tillgängligheten, vilka även går att utläsa i underlagen till RUS.

- ▷ Minskad klimatpåverkan och ökad hälsa
 - Utsläppen från inrikes transporter ska minska.
 - Regionen ska verka för att invånarna ska vilja och kunna resa mer hållbart.
 - Tillgängligheten till kollektivtrafik ska öka generellt, men särskilt i stråken.
 - Restidskvoten mellan kollektivtrafik och bil ska minska.
 - Allt utvecklingsarbete ska utgå från ett hälsofrämjande förhållningssätt.

- ▷ Effektivare stråk
 - Infrastrukturen ska utvecklas med fokus på att knyta samman de regionala kärnorna med effektiva stråk.
 - De strategiska noderna ska i större utsträckning fungera som sammanlänkande knutpunkter för sitt omland
- ▷ Förbättrad tillgänglighet till målpunkter utanför regionen
 - Ökad tillgänglighet till andra tillväxtmotorer i södra Sverige och de sydsvenska kärnorna
 - Förbättrad möjlighet att resa över länsgränser
- ▷ Tillgänglighet som bidrar till minskat behov av långa resor
 - Ökad tillgång till service i hela länet
 - Ökad tillgång och antal anslutningar till bredband.

Det finns sammantaget flera viljeriktningar för hur tillgängligheten ska utvecklas. Inriktningen mot en flerkärnig struktur och ökad tillgång till service genom både fysiska och digitala lösningar innebär fokus på de två tillgänglighetsdimensionerna rumslig närhet och digital tillgänglighet, medan fokuset på effektivare stråk och förbättrad tillgänglighet främst berör fysisk mobilitet. På en övergripande nivå finns alltså visioner om att åstadkomma en ökad tillgänglighet inom såväl fysisk mobilitet, rumslig närhet som digital tillgänglighet, men det saknas tydliga ställningstaganden för vad som prioriteras framför något annat och intrycket är att allt är lika prioriterat. I Strukturbilden lyfts t.ex. behovet av både en ökad tillgänglighet till omgivande län och noder, en ökad tillgänglighet i det lokala perspektivet mellan landsbygd och orter samt mellan orter i regionen. I den övergripande beskrivningen av strukturbilden blir denna strävan särskilt tydlig då man ser att visionen om flerkärnighet "...gör att länet funktionellt och rumsligt samtidigt blir både 'större och mindre' ". Sammantaget ger detta en bristande tydlighet i hur resurser ska fördelas och hur prioriteringar ska göras vid målkonflikter.

För tillgängligheten *inom* regionen finns dock en viss ledning i RUS:en kring vad som ska prioriteras. Där nämns att de strategiska noderna i större utsträckning ska fungera som sammanlänkande knutpunkter för sitt omland, vilket betyder att mer behöver göras för att öka tillgänglighet i stråken och även lokalt inom respektive kärnors upptagningsområde. Det innebär också att det inte finns en strävan om att omfördela resurser från stråk till landsbygd i någon större utsträckning, utan tillgängligheten på landsbygd löses genom att man exempelvis utforskar innovativa lösningar som anropsstyrd kollektivtrafik.

2.4. Utmaningar med rådande prioriteringar

Även om region Kronoberg har en bred målbild som täcker in alla tre dimensioner av tillgänglighet (fysisk mobilitet, rumslig närhet och digital tillgänglighet) och likaså alla tre dimensioner av hållbarhet (ekonomisk, social och ekologisk) blir det tydligt utifrån analysen av målkonflikter och prioriteringar i befintliga planer och program, samt av diskussionen på workshopparna att i den praktiska planeringen av infrastruktur och kollektivtrafik premieras framförallt fysisk mobilitet och ekonomisk hållbarhet.

Det innebär att potentialen för satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik att bidra även till andra dimensioner av tillgänglighet och hållbarhet inte nyttjas fullt ut. Om Region Kronoberg ska kunna göra allvar av ambitionen att ”samhällsplanera med ett helhetsperspektiv” finns ett behov av att bättre lyfta fram satsningar utifrån andra nyttor än rena tillväxtfrämjande, så att en jämnare balans kan uppnås. Var denna balans infinner sig är en politisk fråga och ett politiskt ansvar. Avvägning och bedömning bör ske i dialog med samberoende aktörer, som kommunerna, angränsande regioner, medborgare, näringsliv och staten.

3. Möjliga vägar framåt

3.1. Konsekvenser av olika prioriteringar

För att illustrera konsekvenserna för ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet av olika inriktningar/prioriteringar för planeringen genomfördes en gemensam workshop med representanter för Region Kronoberg, kommunerna och Trafikverket där konsekvenserna av fyra olika inriktningar diskuterades:

- ▷ Framkomlighet och korta restider prioriteras
- ▷ Minskade utsläpp från transporter prioriteras
- ▷ Upprätthållande av grundläggande tillgänglighet prioriteras
- ▷ Minskat behov av långa resor prioriteras

Resultaten som sammanfattas här visar behovet av att balansera olika målsättningar mot varandra.

Framkomlighet och korta restider prioriteras

Som analysen av rådande planeringsinriktning visar har framkomlighet och korta restider historiskt prioriterats i planeringen av infrastruktur och kollektivtrafik. I infrastrukturplanen prioriteras medel till stora vägobjekt och järnvägsobjekt och för åtgärder i stråken framför satsningar på det lokala resandet. I trafikförsörjningsprogrammet prioriteras korta restider för flest resenärer framför många hållplatser/stationer och ett större upptagningsområde för kollektivtrafiken. Näringslivets behov av snabba och billiga godstransporter är också högt prioriterat.

Ur ett ekonomiskt perspektiv är denna inriktning fördelaktig då den ökar effektivitet i stråken där många invånare berörs av åtgärderna. Dock är det denna inriktning som bedöms ha störst negativ påverkan på den ekologiska hållbarheten av de fyra strategierna, eftersom en stor del av resurserna läggs på att öka tillgängligheten för bil. Byggnationen av stora infrastrukturprojekt i sig bidrar också till utsläpp av växthusgaser. Även om strategin bidrar till att öka trafiksäkerhet för de som reser med bil, bidrar den inte till att öka trafiksäkerheten för andra trafikantgrupper. Strategin bidrar inte till att öka det aktiva resandet och därigenom ökad hälsa, och inte heller till att säkerställa en grundläggande tillgänglighet för alla grupper i samhället.

Minskade utsläpp från transporter prioriteras

Om satsningar skulle prioriteras för att maximera bidraget till minskade utsläpp skulle inga medel fördelas till vägobjekt som inte har som främsta syfte att öka framkomlighet för kollektivtrafiken eller som möjliggör för tyngre och/eller längre lastbilar. Mest resurser skulle

fördelas till de kollektivtrafikstråk med störst potential till överflyttning från bil till hållbara färd sätt. Cykelinfrastrukturen skulle byggas ut framförallt i tätorter, och därutöver skulle satsningar göras för att stärka hela resan-perspektivet t.ex genom pendlarparkeringar och säkra cykelanslutningar till kollektivtrafiken. Även åtgärder som underlättar godstransporter på järnväg skulle vara intressanta. I nu gällande planer finns inslag av en sådan strategi, framför allt vad gäller satsningar på utbyggnad av järnvägen och fokuset på att stärka kollektivtrafiken i de starka stråken, men eftersom de stora satsningarna fortfarande framförallt görs på åtgärder för att öka tillgängligheten för biltrafik kan inriktningen inte sägas ha fått genomslag.

En prioritering av minskade utsläpp bedöms förstås ha generellt positiv påverkan på klimatmålet, men också på mål om ekonomisk hållbarhet eftersom den stärker effektiviteten i stråken och på så sätt bidrar till målet om flerkärnighet. Förutsättningarna ökar också för att resa över länsgränser och till att sammanhållningen mellan de orter som förbinds av kollektivtrafik stärks. Dock riskerar biologisk mångfald och andra naturvärden att påverkas negativt av fler infrastrukturutbyggnader, även om de görs för att gynna hållbart resande. Inom det sociala hållbarhetsperspektivet är det den aktiva mobiliteten och hälsan som gynnas av strategin. Dock bedöms den inte påverka trafiksäkerheten i någon betydande utsträckning och ej heller den grundläggande tillgängligheten för alla grupper i samhället eftersom denna strategi prioriterar stråken framför en generellt bättre tillgänglighet i hela regionen.

Upprätthållande av grundläggande tillgänglighet prioriteras

En annan möjlig inriktning är att fördela resurser utifrån var de som inte kör bil behöver dem, med syfte att skapa en grundläggande tillgänglighet för alla. Åtgärder skulle då prioriteras som gynnar barn och unga (tex cykelinfrastruktur i anslutning till skolor) och andra grupper som inte kan köra bil. Med en sådan inriktning prioriteras tillgänglighet framför korta restider, och det blir ett minskat fokus på pendlingsresor. Att sätta det icke bilburna resandet i fokus skulle också innebära satsningar på ökad trafiksäkerhet för gående och cyklister. Det är dock svårt att finna stöd för en sådan inriktning i rådande målformuleringar.

Denna inriktning bedöms ha en negativ påverkan på den ekonomiska hållbarheten, eftersom varken flerkärnigheten eller sammanhållning mellan orter i stråken stärks med dessa åtgärder. Åtgärderna kan bidra både positivt och negativt till ekologisk hållbarhet. Inriktningen bidrar till att stärka förutsättningarna för att gå och cykla, men kollektivtrafikens effektivitet och attraktivitet bland pendlare minskar om fler hållplatser ska nås. Den sociala hållbarheten påverkas positivt eftersom strategin bidrar till ökad trafiksäkerhet, ökad hälsa i och med ett ökat aktivt resande och till att säkerställa en rättvis tillgänglighet för alla grupper i samhället.

Minskat behov av långa resor prioriteras

Ytterligare en möjlig inriktning är att prioritera åtgärder som minskar behovet av att resa längre sträckor. En sådan inriktning skulle kunna innebära satsningar på utbyggd

bredbandsinfrastruktur, upprätthållande/utbyggnad av lokal service och lösningar för samlastning av gods. Satsningar på platsutveckling och bättre serviceutbud i orter som fyller en servicefunktion lokalt kompletteras med åtgärder som underlättar lokala resor med gång, cykel och kollektivtrafik. Satsningar på vägnätet har främst godstransporter i fokus.

Det finns tydliga inslag av denna inriktning om minskat behov av långväga resor i RUS:ens formuleringar om att stärka länets flerkärnighet, där de strategiska noderna i större utsträckning ska fungera som sammanlänkande knutpunkter för sitt omland och innovativa fysiska och digitala lösningar ska skapas för att öka tillgången till service i hela länet. Samtidigt är det tydligt i analysen av infrastrukturplanen och trafikförsörjningsprogrammet att de satsningar som görs idag i första hand premierar ökat resande.

En inriktning mot att minska behovet av långa resor bedöms ha potential att bidra positivt till ekologisk och social hållbarhet eftersom färre infrastrukturutbyggnader krävs, utsläppen från trafiken minskar och ökad lokal tillgänglighet med gång och cykel bidrar till ökad hälsa. Den ökade tillgängligheten till service bidrar också till ökad jämlikhet i samhället. Samtidigt innebär inriktningen ett steg bort ifrån det högmobila samhälle som traditionellt förknippats med ekonomisk tillväxt, så konsekvenserna för ekonomisk hållbarhet är svårare att bedöma.

3.2. Önskemål om prioriteringar i framtida planering

Utifrån analysen av konsekvenser av olika möjliga prioriteringar blir det tydligt att olika strategier för med sig olika nyttor, och att det finns ett behov av att bättre än idag balansera olika perspektiv för att uppfylla regionens olika målsättningar inom såväl ekonomisk som ekologisk och social hållbarhet.

Under workshopdiskussionerna framkom flera önskemål om framtida prioriteringar inom transportplaneringen. Deltagarna lyfte bland annat behovet av att väga samman olika nyttor, prioritera åtgärder med störst bedömd nytta och att säkerställa social och miljömässig hållbarhet. Nedan presenteras en sammanställning av de viktigaste punkterna:

1. Motivering och nyttor:

- ▷ Det bör ställas krav på att prioriteringar ska motiveras utifrån uppsatta mål.
- ▷ Nyttoperspektivet behöver bearbetas. Det finns delade meningar kring vilka nyttor som bör vägas tyngst och hur de ska mätas. Det är inte heller självklart vilken typ av nytta som ska beskrivas, om det till exempel är minskad restid eller ökad hälsa.

2. Hållbarhet:

- ▷ Konsekvent prioritera utifrån hållbart resande. Tydligare prioritering av åtgärder som bidrar till social hållbarhet. Större tyngd till både sociala aspekter och klimatpåverkan, hållbarhet måste vara vägledande vid all planering.
- ▷ Det finns ett behov av att prioritera åtgärder som bidrar till en övergripande systemförändring mot ett mer hållbart transportsystem.

3. Starka stråk vs lokal tillgänglighet

- ▷ Många menar att regionen bör prioritera åtgärder som förbättrar förutsättningarna att resa hållbart i stråken, exempelvis genom att fokusera på att minska restidskvot i förhållande till bil. Detta motiveras med att det är åtgärder som gynnar flest invånare.
- ▷ Det fanns ingen enighet om att ”bäst för flest” alltid bör råda, eftersom det finns en stor variation i vilka förutsättningar som råder i olika geografier. Satsningar på stråken bör därför göras i kombination med någon slags prioritering av åtgärder för att förbättra tillgängligheten även i glesa geografier. Grundsytet för kollektivtrafiken i stort blir en central frågeställning. Att tätbefolkade platser ofta är resursstarka behöver också vägas in.
- ▷ Prioritera åtgärder som når ut till fler invånare, ett grundutbud som innefattar kollektivtrafik, gång och cykel. Varje Kronobergare ska känna att de har ett grundläggande utbud och att resurserna kommer närmare Kronobergarnas vardag.
- ▷ Det är bättre att göra lokala infrastrukturförbättringar för cykel hellre än satsningar på cykelvägar mellan orter. Det är för ambitiöst att tro att många ska cykla långa sträckor, det är viktigare att säkerställa att man kan nå viktiga målpunkter lokalt (även hållplatser i transportstråken) med cykel.

4. Samverkan

- ▷ Tidig dialog: En ökad och tidig dialog med invånare och berörda parter är nödvändig för att nå samförstånd och gemensamma lösningar. Arbetet med samplaneringsnätverket där regionen, kommuner, Länsstyrelsen och Trafikverket deltar kan utvecklas för att nå en tydligare samsyn.

4. Rekommendationer

Utifrån analysen av rådande mål och inriktning, av konsekvenserna av olika prioriteringar och av inspelen från workshopparna vill vi ge följande rekommendationer för det vidare arbetet. Rekommendationerna innehåller dels förslag på tillvägagångssätt och metoder för att insatser i Trafikförsörjningsprogrammet och Länstransportplanen bättre ska styra mot målen i RUS:en, dels hur en process skulle kunna utformas för att bättre hantera de målkonflikter som alltid uppstår i transportplaneringen. Rekommendationerna bortser inte från att det finns en politisk styrning och att politiska kompromisser ändrar resultaten av planerings- och utredningsprocesser. Dessa rekommendationer syftar till att skärpa professionens förmåga att skickliggöra politikerna så att beslut fattas på transparenta och väl avvägda grunder.

Utgå från ett brett tillgänglighetsbegrepp och samhällsplanera med ett helhetsperspektiv

Genom att ta fasta på det breda tillgänglighetsbegreppet där fysisk mobilitet, närhet till service och digital tillgänglighet utgör tre kompletterande delar finns goda möjligheter att göra allvar av RUS:ens inriktning om att samhällsplanera med helhetsperspektiv. Genom att hantera infrastrukturens satsningar, trafikering, digital infrastruktur och utbud av offentlig och privat service samlat kan de satsningar som görs komplettera och stärka varandra.

Utveckla bredare effektbedömningar och bristanalyser

För att planeringen ska kunna ta hänsyn till och bedöma effekter av åtgärdsalternativ för olika grupper behöver de underlag som bedömningarna baseras på utvecklas. Detta dels genom utvecklade analyser av fördelningsmässiga och sociala hållbarhetsaspekter i de samlade effektbedömningarna, dels kartläggning av brister och behov hos olika grupper och geografer i regionen.

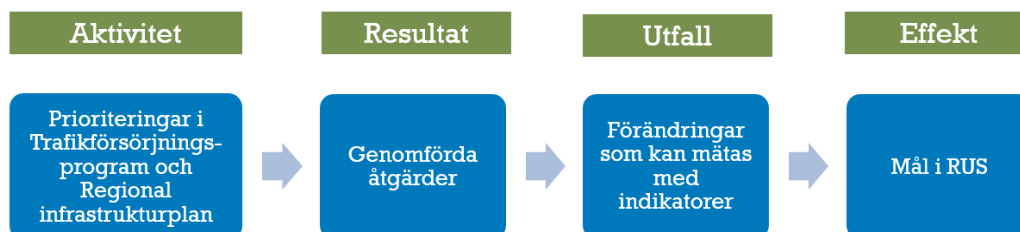
Balansera mellan åtgärder som bidrar mot olika mål

I analysen av rådande mål och inriktning konstateras att det är framför allt fysisk mobilitet och ekonomisk hållbarhet som premieras i praktiken, trots att det finns mål om att också bidra till ökad ekologisk och social hållbarhet. Det innebär att potentialen för satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik att bidra även till andra dimensioner av tillgänglighet och hållbarhet inte nyttjas fullt ut. Om Region Kronoberg ska kunna göra allvar av ambitionen att ”samhällsplanera med ett helhetsperspektiv” finns ett behov av att bättre balansera olika satsningar mot varandra. Genom att tydligare identifiera vilka mål som berörs av vilken åtgärd och på så sätt synliggöra en eventuell obalans, kan planeringsarbetet leda till en mer genomtänkt fördelning. En sådan balansering kan betyda att principen ”bäst för flest” behöver ifrågasättas och den kan leda till att åtgärder inte alltid planeras utifrån vad som beräknas uppnå störst samhällsekonomisk lönsamhet.

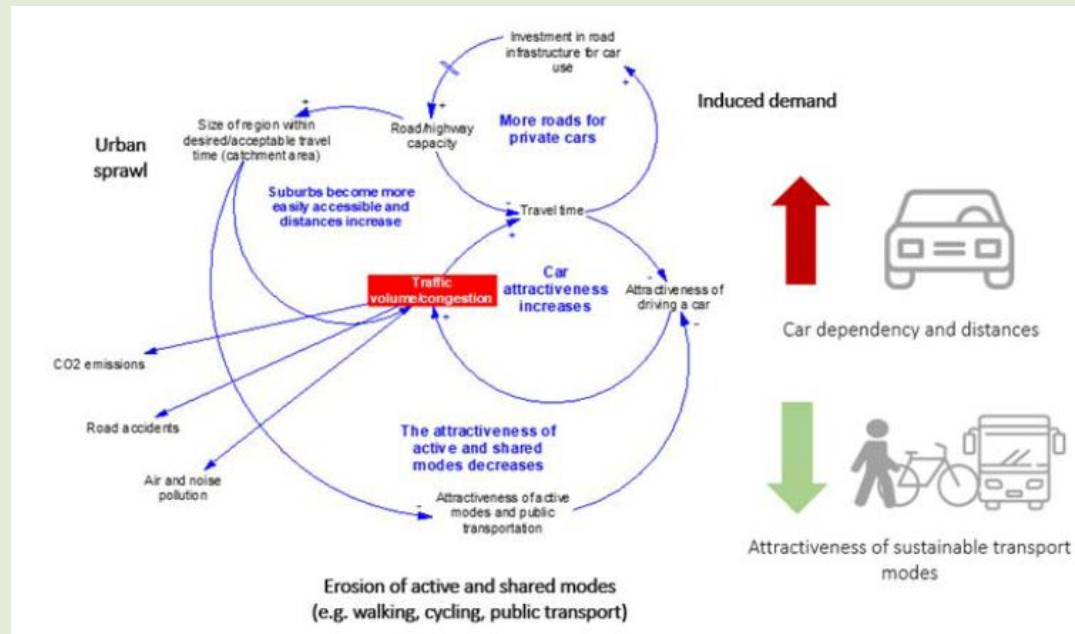
Bli tydligare i vad som ska prioriteras

Idag finns det många olika mål i RUS:en som inte alltid går i samma riktning. Här finns ett behov av att tydligare definiera vad som ska prioriteras och att ange vad som ska öka respektive minska, vad som ska utvecklas respektive avvecklas och vad som ska prioriteras respektive hållas tillbaka. Detta bidrar till att tydliggöra och därigenom hantera de målkonflikter som finns.

Utifrån en tydligare formulering av vad som ska prioriteras kan bedömningar göras för hur tillgängligheten behöver stärkas i de olika geografierna; regionala kärnor och tillväxtmotor, stråkbygden och levande bygder. På så sätt kan strategiska ställningstaganden göras som bättre vägleder kommande prioritering mellan åtgärder i Länstransportplan och Trafikförsörjningsprogram. Ett arbete som återstår är att definiera de indikatorer som ska mätas för att följa förflyttningen mot målen. Kanske skulle en gemensam effektlogik vara användbar för att illustrera hur olika åtgärder är tänkta att leda mot målen, och där man också kan följa upp vilken förflyttning som sker. Ett schematiskt exempel på en sådan effektlogik visas nedan. Denna effektlogik skulle kunna komplettera regionens framtagna modell för förändringslogik inom deras planering av insatser och åtgärder, för att stärka prioriteringskapaciteten och tydliggöra valen.



En ytterligare modell som kan vara användbar för att förstå dynamik och samband i samhället avseende transporter, är så kallade "systemkartor" (se faktaruta nedan).



Systemkartor

Denna metodik finns beskriven i OECD-rapporten *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*.¹ Metodiken beskriver hur våra grundläggande uppfattningar påverkar de system vi skapar. De antaganden vi gör avgör vad vi mäter, vilket i sin tur avgör våra handlingar och det samhälle vi skapar. Bilden visar nyckelsamband som det rådande bilbaserade transportsystemet skapar i form av negativa effekter, det vill säga inducerad biltrafik, stadsutglesning och utkonkurrerandet av aktiv och delad mobilitet. Pilar med ett "+" betyder att båda variablerna flyttas i samma riktning (när den ena ökar, då ökar den andra och vice versa). Pilar med ett "-" betyder att variablerna rör sig i motsatta riktningar (när den ena ökar, minskar den andra och vice versa). De två små linjerna på en specifik pil anger en fördröjning. Systemkartor används som metod för att nå större samsyn bland aktörer kring en utvecklingsproblematik.

Process för ökad delaktighet och gemensam målbild

I processen med att ta fram åtgärdsförslag i Länstransportplan och Trafikförsörjningsprogram behöver t ex regionens samplaneringsnätverk (eller del av den) få en utvecklad och formaliserad dialog med problemdefinition, formulering av gemensamma mål och tydligt uppdrag för problemlösning, framför allt tillsammans med kommunerna men också med medborgare och näringsliv. Processen behöver tydligare inkludera olika perspektiv, där exempelvis kommunernas perspektiv får en större plats. Detta skapar en större delaktighet, en större kunskap och en större förståelse för de prioriteringar som behöver göras. Det bidrar även till en större legitimitet i prioritering av resurser och i förlängningen större tillit mellan parterna.

Tydlighet i argumentation

För att skapa tydlighet i prioriteringen av åtgärder är det avgörande att regionen inte bara kommunicerar vilka beslut som tas, utan också varför. Genom att öppet redogöra för de argument som ligger till grund för prioriteringarna skapas en förståelse hos kommuner och andra parter. Detta innebär exempelvis en förklaring av vilka faktorer som vägs in, vilka kompromisser som görs och hur man ser på de potentiella konsekvenserna av besluten.