

KOMMUNALA ERFARENHETER AV

# Samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering

## Förord

En attraktiv och effektiv kollektivtrafik är kanske den viktigaste förutsättningen för att nå målsättningen om hållbara städer och transportsystem. I de nationella transportpolitiska målen som är antagna av Sveriges riksdag markeras vikten av att förbättra förutsättningarna för människor att välja kollektivtrafik, gång och cykel i stället för att resa med andra, mindre hållbara transportslag. En attraktiv och effektiv kollektivtrafik kan dock endast åstadkommas om bebyggelsestrukturen är utformad utifrån kollektivtrafikens behov och förutsättningar. Gatunätets struktur och bebyggelsens täthet är helt avgörande för vilken turtäthet och framkomlighet kollektivtrafiken får.

Denna skrift beskriver en analys av planeringsprocessen i tre svenska städer med fokus på hur väl kollektivtrafik- och bebyggelseplanering har integrerats. Syftet med skriften är att fördjupa kunskapen om hur kollektivtrafikfrågor och fysisk planering kopplas samman samt att mot denna bakgrund identifiera vilka kriterier som avgör hur pass samordnad och integrerad kollektivtrafikplaneringen och bebyggelseplaneringen blir.

Projektet har genomförts av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Projektgruppen på VTI har bestått av Tomas Svensson, Karin Thoresson och Karolina Isaksson. Rapporten är författad av Karin Thoresson och Karolina Isaksson. I projektet har även Åsa Aretun, Inger Forsberg, Lisa Hansson och Robert Hrejla, samtliga på VTI, bidragit med viktiga synpunkter. Magdalena Falde vid Linköpings universitet har bidragit med textgranskning. Ett särskilt tack riktas också till intervjupersonerna och de som deltog på workshopen. Från SKL har Patrik Wirsenius och Sara Rhudin ansvarat för projektet.

Stockholm i december 2013

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Sveriges Kommuner och Landsting*

Gunilla Glasare  
Avdelningschef

Jan Söderström  
Sektionschef

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bakgrund .....	5
1.2 Syfte och forskningsfrågor .....	7
1.3 Disposition .....	8
<b>2. Analysram</b> .....	<b>9</b>
2.1 Institutioner och institutionella förutsättningar .....	9
2.2 Strategisk kapacitet i planeringen .....	10
2.3 Några exempel från samtida forskning .....	11
<b>3. Tillvägagångssätt</b> .....	<b>14</b>
3.1 Valet av fall .....	14
3.2 Intervjuer .....	15
3.3 Dokument .....	16
3.4 Analytisk bearbetning av materialet .....	18
3.5 Metoddiskussion .....	18
<b>4. Östra Lugnet i Växjö</b> .....	<b>20</b>
<b>5. Kristianstadslänken</b> .....	<b>31</b>
<b>6. Grundviken i Karlstad</b> .....	<b>39</b>
<b>7. Institutionella förutsättningar för samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering</b> .....	<b>50</b>
7.1 Betydelsen av mål, visioner och strategier .....	50
7.2 Synen på kollektivtrafik .....	51
7.3 Kommunikation och förankring .....	52
7.4 Samordning och lärande mellan olika kunskaper och perspektiv .....	53
7.5 Strategisk kapacitet på olika nivåer .....	54
<b>8. Slutsatser och rekommendationer</b> .....	<b>56</b>
8.1 Slutsatser .....	56
8.2 Rekommendationer .....	58
<b>Referenser</b> .....	<b>60</b>
Publikationer .....	60
Dokument .....	62
Intervjuer .....	64
Internetskällor .....	64
<b>Bilaga 1: Intervjuguide</b> .....	<b>65</b>

# Sammanfattning

Den här studien handlar om integreringen av kollektivtrafik- och bebyggelseplanering. Det övergripande syftet är att fördjupa kunskapen om hur kollektivtrafikfrågor och fysisk planering kopplas samman i svenska stadsplaneringsprocesser, samt att mot denna bakgrund identifiera vilka kriterier som avgör hur pass samordnad och integrerad kollektivtrafikplaneringen och bebyggelseplaneringen blir.

Studien genomfördes som en kvalitativ fallstudie av tre planeringsprocesser: Östra Lugnet i Växjö, Kristianstadslänken i Kristianstad och Väst kust/ Grundviken i Karlstad. Fokus ligger på de formella och informella förutsättningarna för samordning mellan stadsplanering och kollektivtrafikplanering. Tre frågeställningar har varit vägledande i arbetet:

- Vilka övergripande visioner och målsättningar rörande kollektivtrafikens roll i stadsplaneringen har kännetecknat dessa tre planeringsprocesser?
- Hur har de övergripande målen och visionerna operationaliserats i de aktuella planeringsprojekten?
- Vad har kännetecknat planerings- och beslutsprocesserna när det gäller kapacitet att integrera kollektivtrafik- och stadsplaneringsperspektiv i praktiken? Vad framstår som hinder och framgångsfaktorer i den lokala och regionala planerings- och beslutsprocessen?

Frågorna har sin grund i en analysram med influenser från institutionell teori och planeringsteori. Det övergripande resultatet understryker vikten av att förbättra förutsättningarna att arbeta gränsöverskridande mellan bebyggelse- och kollektivtrafikplanering i konkreta projekt, program och planer på regional och lokal nivå. Det framstår som en *fördel att formalisera sektorsöverskridande ambitioner, t.ex. genom att sammanfoga de två perspektiven / kompetensområdena rent organisatoriskt*. Man kan dock arbeta med detta även på andra sätt, t.ex. genom att skapa arenor och processer som gör det sektorsövergripande arbetssättet till en rutin. Som en kritisk faktor framstår även att det finns en *strukturerad processledning* som säkerställer kopplingen mellan olika perspektiv från initiala till sena skeden i processen. Ytterligare en faktor av vikt är tydligt angivna *politiskt förankrade visioner och mål som tydliggör kollektivtrafikens roll i den långsiktiga urbana och regionala utvecklingen*. Avslutningsvis är det viktigt att se *kopplingen mellan regionens övergripande, strategiska kollektivtrafikplanering och kommunernas bebyggelseplanering* som en nyckelfråga för den fortsatta kollektivtrafikutvecklingen. Enligt den nya kollektivtrafiklagen har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna det viktigaste strategiska ansvaret för kollektivtrafiken – inte minst genom att de ansvarar för formuleringen av regionala trafikförsörjningsprogram.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Inom politiken och planeringen för hållbar urban och regional utveckling och hållbara transporter framhålls kollektivtrafik<sup>1</sup> ofta som en strategiskt viktig fråga. I olika sammanhang markeras kollektivtrafikens betydelse för möjligheterna att nå övergripande målsättningar om hållbara städer och transportsystem. I de nationella transportpolitiska målen som är antagna av Sveriges riksdag markeras vikten av att förbättra förutsättningarna för människor att välja kollektivtrafik, gång och cykel i stället för att resa med andra, mindre hållbara transportslag.<sup>2</sup> Kollektivtrafikens utformning lyfts också ofta fram som en fråga av stor betydelse för att uppfylla mål om ett energieffektivt transportsystem utan beroende av fossila drivmedel, samt andra miljö kvalitetsmål.<sup>3</sup>

Forskning inom området hållbar mobilitet har påvisat vikten av att utforma städer och regioner så att kollektivt resande, gång och cykel verkligen fungerar för resenärerna. En viktig faktor är förstås att den byggda miljön utformas för att ge ett stabilt resenärsunderlag och möjlighet till snabb och effektiv kollektivtrafik för en hög andel invånare i städer och regioner. Dessa principer har ofta framhållits inom internationellt forsknings- och utvecklingsarbete om hållbar mobilitet under det senaste decenniet.<sup>4</sup> Resonemangen går tydligt i linje med det som länge framförts inom forskningsområdet transit-oriented development (TOD). Inom TOD-litteraturen uppmärksammas vikten av att styra markanvändningen så att områden som genererar många resor (t.ex. större bostadsområden och arbetsplatser, centrum för service, handel, kultur och upplevelser etc.) utgår från kollektivtrafikens förutsättningar.<sup>5</sup> TOD-litteraturen fokuserar således på städers och regioners fysiska strukturer som en nyckel i skapandet av ett hållbart transportsystem.

Idag finns ett stabilt kunskapsunderlag som visar vilka kriterier som är viktiga för att den fysiska planeringen ska kunna skapa långsiktigt hållbara och attraktiva kollektivtrafiklösningar. Internationell forskning inom hållbar mobilitet och TOD har gjort ett tydligt avtryck i det svenska forsknings- och utvecklingsarbetet inom detta område. Det har producerats flera intressanta handböcker om planering för hållbart resande och kollektivtrafik- och stadsplanering.<sup>6</sup> Ett flertal studier de senaste åren har i linje med detta påpekat att en av de mest centrala frågorna, som avgör hur effektiv och attraktiv kollektivtrafiken blir i ett lokalt och regionalt sammanhang, handlar om kopplingen mellan kollektivtrafiksystemen och städers och regioners bebyggelsestruktur. Detta ställer krav på lokala och regionala aktörer inom kollektivtrafik- och bebyggelseplanering att få till en fungerande samordning

---

<sup>1</sup> Kollektivtrafik definieras i denna rapport som ”i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten eller en särskild personkrets enligt givna regler” (SIKA 2008:30, s. 9). Man brukar skilja på *allmän kollektivtrafik* – som alla kan använda – och *särskild kollektivtrafik* – som endast vissa grupper har rätt att använda, det kan handla om skolskjuts, färdtjänst och sjukresor (SOU 2003:67, s. 116). I denna studie fokuseras på allmän kollektivtrafik, som är den kollektivtrafik som ofta är i fokus i diskussioner om hållbar urban och regional utveckling samt hållbara transporter.

<sup>2</sup> Prop. 2008/09:93, s. 18.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Se t.ex. Banister 2005, 2008.

<sup>5</sup> Se t.ex. Cervero 1998.

<sup>6</sup> Se t.ex. Trafikverket och SKL 2010 samt 2012.

mellan trafikeringen av systemen och den lokala bebyggelse- och trafikplaneringen.<sup>7</sup>

Kunskapen om en mer kollektivtrafikanpassad bebyggelseplanering är inte ny, utan har rötter långt tillbaka i tiden. Man kan se flera paralleller mellan den samtida diskussionen inom hållbar mobilitetsforskning, TOD-litteraturen och det som präglade stads- och trafikplaneringen under det tidiga 1900-talet, mellankrigstiden samt åren närmast efter andra världskriget, då olika former av spårbunden kollektivtrafik samt cykling utgjorde navet i städernas transportsystem.<sup>8</sup> Vad vi ser är alltså gammal kunskap som återkommer i delvis ny form – ofta kopplad till mål om hållbar utveckling och energieffektivisering.

På en övergripande nivå tycks enigheten vara stor om kollektivtrafikens betydelse för urban och regional utveckling och för möjligheten att uppnå mål om hållbara transporter. Erfarenheterna visar dock att det ofta varit svårt att åstadkomma snabba och varaktiga förändringar av färdmedelsandelar till kollektivtrafikens fördel. I Trafikanalys uppföljning av de transportpolitiska målen från 2012 noteras att förutsättningarna för att välja lokal och regional kollektivtrafik samt långväga buss framför andra, mindre energi- och klimatteffektiva transportslag, ännu inte har förbättrats.<sup>9</sup> Det sammantagna intrycket av analyserna är att omställningsarbetet mot ett mer hållbart transportsystem, där kollektivtrafik är en viktig del, kännetecknas av ett antal problem och trögheter. Detta är kanske inte så konstigt eftersom en mer kollektivtrafikanpassad planering utgör en stor förändring i relation till det stads- och trafikplaneringsparadigm som har dominerat inom svenskt stadsbyggande och svensk trafikplanering under de senaste fyra-fem decennierna. Ett flertal författare har belyst bilsamhällets framväxt och de många sätt varpå bilens position har befästs i konkret policy och planering.<sup>10</sup> Att realisera en mer kollektivtrafikanpassad fysisk planering handlar om att rubba maktbalansen mellan befintliga transportslag och utmana många etablerade normer och riktlinjer. Dessutom aktualiseras en rad andra klassiska implementeringsproblem – inte minst med tanke på den flora av aktörer med olika makt, mandat och fokus för sin verksamhet som måste samverka.

Att få till stånd en mer samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering innebär dessutom stora samordningsutmaningar för ett antal offentliga och privata aktörer. Det handlar t.ex. om *regionala kollektivtrafikmyndigheter* (i praktiken utgörs de av landsting, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan) som är ansvariga för att upprätta regionala trafikförsörjningsprogram och bedriva den långsiktiga kollektivtrafikplaneringen inom sin region, *länsstrafikbolag* (som idag ofta är en del av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna) som har en stor del av kompetensen inom kollektivtrafikplanering. *Staten* är självklart en viktig aktör som lagstiftande myndighet och ansvarig för de mandat och den rollfördelning som råder på kollektivtrafikområdet, samt genom sina beslut om större infrastrukturinvesteringar m.m. *Kommunerna* har en nyckelroll eftersom de är ansvariga för fysisk planering och styr t.ex. gaturummets användning lokalt. *Inom kommunerna* finns det vidare olika förvaltningar och kompetensområden – t.ex. sorterar stadsbyggnad/ stadsplanering respektive kollektivtrafikplanering ofta under olika politiska nämnder – vilket i sig ofta ger samordningsbehov. Det finns också en rad privata aktörer, t.ex. *operatörer* – med mycket kunskap och erfarenheter om kollektivtrafikens utförande i praktiken, och *exploatörer* – som ofta har ett stort

---

<sup>7</sup> Se t.ex. Vägverket 2008, Engström och Hansen 2011, Hrelja och Nyberg 2012, Svensson och Holmgren 2011 m.fl.

<sup>8</sup> Se t.ex. Brusman 2008, Ekman 2003, Emanuel 2012.

<sup>9</sup> Trafikanalys 2012.

<sup>10</sup> Gullberg 1990, Hagson 2004, Holmberg 2011, Isaksson 2001, Lundin 2008, Richardson et al. 2010.

inflytande över lokal markanvändningsplanering. Lokala *intressegrupper* och den bredare *allmänheten* är också centrala i dessa planerings- och beslutsprocesser.

Tidigare forskning har identifierat samordningen mellan kollektivtrafikens nyckelaktörer som en avgörande fråga för kollektivtrafikens utveckling lokalt och regionalt.<sup>11</sup> Men det är också en komplex och svår uppgift att omsätta i praktiken.<sup>12</sup> Det finns ofta principiella svårigheter förenade med att få planeringsaktörer med olika huvuduppgifter, olika kompetensområden och professionskulturer att samverka.<sup>13</sup> Just därför är det viktigt att bedriva en kontinuerlig kunskapsutveckling på detta område och identifiera de framgångsfaktorer som faktiskt finns när det gäller integrerad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering.

I denna studie finner vi inspiration i det befintliga kunskapsläget om vilka institutionella förutsättningar som påverkar hur initiativ och ambitioner att bedriva en mer integrerad och samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering faller ut i praktiken. Vi fokuserar på samordningen mellan bebyggelseplanering och kollektivtrafikplanering i ett lokalt policy- och planeringssammanhang.

## 1.2 Syfte och forskningsfrågor

Det övergripande syftet med denna studie är att fördjupa kunskapen om förutsättningarna för att bedriva en samordnad kollektivtrafikplanering och bebyggelseplanering.<sup>14</sup> Studien genomfördes som en kvalitativ fallstudie av tre svenska planeringsprocesser: *Östra Lugnet* i Växjö, *Kristianstadslänken* i Kristianstad och *Västkust/Grundviken* i Karlstad. Fokus ligger på både formella och informella förutsättningar som påverkar planeringsprocessernas utfall.

Följande frågor har varit vägledande i analysen:

- Vilka övergripande visioner och målsättningar för kollektivtrafikens roll i bebyggelseplaneringen har kännetecknat dessa tre planeringsprocesser?
- Hur har de övergripande målen och visionerna operationaliserats i de aktuella planeringsprojekten?
- Vad har kännetecknat planerings- och beslutsprocesserna när det gäller förutsättningar att integrera perspektiv och kunskaper inom kollektivtrafik respektive bebyggelseplanering/stadsplanering? Vad framstår som hinder och framgångsfaktorer i den lokala och regionala planerings- och beslutsprocessen?

Studien är empiriskt avgränsad till kollektivtrafikens hantering i lokal policy och planering. Ytterligare en empirisk avgränsning är att det framför allt är de offentliga planeringsaktörerna som är i fokus – även om privata aktörers medverkan nämns på några ställen i fallstudierna. Oavsett detta ger studien underlag för slutsatser som har bäring även på den regionala och statliga nivån, eftersom slutsatserna ger idéer om vilka formella roller och mandat samt vilken typ av stöd som regionala och statliga aktörer kan bidra med för att stödja hanteringen av kollektivtrafiken i lokala policy- och planeringsprocesser.

---

<sup>11</sup> Engström och Hansen 2011, Hrelja och Nyberg 2012, Isaksson och Heikkinen 2013, se vidare kap 2.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Tornberg, 2011, se vidare kapitel 2.

<sup>14</sup> Bebyggelseplanering och stadsplanering används i denna rapport huvudsakligen som synonyma begrepp.

### 1.3 Disposition

Rapporten är disponerad i åtta kapitel. Efter detta inledande kapitel följer ett kapitel om studiens analysram. Här presenterar vi centrala begrepp för analysen. Det tredje kapitlet beskriver vår metod för insamling av empiriskt material och den analytiska processen. I de tre följande kapitlen, fyra till sex, redogör vi för de tre fallen: ett i varje kapitel. Efter det följer ett analyskapitel och slutligen summerar vi våra slutsatser och presenterar ett antal rekommendationer för hur samordningen mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering skulle kunna stärkas.



## 2. Analysram

Det finns en hel del forskning, både internationellt och nationellt, som är av relevans för denna studie. Studien befinner sig inom det forskningsfält som rör kopplingen mellan kollektivtrafik och bebyggelseplanering, där TOD-litteraturen samt hållbar mobilitetsforskning är centrala kunskapsområden, vilka vi kortfattat redogjort för i föregående avsnitt. Rent teoretiskt/analytiskt har studien dock sin starkaste utgångspunkt i neoinstitutionell teoribildning inom policy- och planeringsforskning. Detta utgör grunden för studiens analytiska inramning. I detta kapitel presenteras de mest centrala begreppen och de teoretiska utgångspunkterna för analysen: 1) *informella och formella institutionella förutsättningar* samt 2) *strategisk kapacitet i planeringsprocesser*.

Efter denna teoretiska utveckling görs en kort översikt över några aktuella svenska studier som tydligt visar de institutionella förutsättningarnas betydelse för att åstadkomma en samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering, samt bedriva en strategisk planering på detta område. Detta är ett sätt att klargöra vilket kunskapsområde vi avser bidra till med resultaten från denna studie.

### 2.1 Institutioner och institutionella förutsättningar

Vi utgår från synsättet att institutioner är de formella och informella ”regler” som strukturerar de handlingar och den interaktion som sker i samhället – politiskt, ekonomiskt och socialt.<sup>15</sup> Detta institutionsbegrepp, som bl.a. bygger på Douglass C. Norths definition från tidigt 90-tal, har influerat oräkneliga studier inom samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning, och kan användas för att analysera processer både på makro- och mikronivå. Vi tar särskilt fasta på det institutionella perspektivets sätt att sammanföra formella och informella faktorer som påverkar enskilda och kollektiva aktörer, och som därmed har starkt inflytande på utfallet i t.ex. en policy- och planeringsprocess. Med formella institutionella faktorer avses t.ex. regler, tillvägagångssätt och rutiner i lagstiftning, handböcker och instruktioner samt centralt uppställda och förankrade mål och policyer. Informella faktorer är nätverk och kontakter, normer och värderingar, vanor och rutiner, diskurser, traditioner, föreställningar, trossystem, attityder och uppförandekoder.<sup>16</sup>

Detta sätt att tolka och förstå begreppen *institution* och *institutionella förutsättningar* kan kritiserar för att vara så brett att det inte ger någon precision i en analys. Ändå har definitionen sina fördelar, inte minst för att den riktar ljuset mot mer informella aspekter som ofta visar sig ha en central roll för hur policymål hanteras i praktiken. Detta bekräftas ofta av personer som är verksamma inom policy och planering och har också visats i en lång rad analyser av besluts- och planeringsprocesser.<sup>17</sup>

I denna studie används begreppet institution och institutionella förutsättningar i enlighet med definitionen ovan. I analysen av de tre planeringsfallen kommer vi således att rikta uppmärksamheten mot både *formella* regler och ramverk som strukturerar stads- och kollektivtrafikplaneringen – t.ex. genom ägarstrukturer, olika aktörers fastställda roller och mandat, övergripande och formellt antagna målsättningar – och de mer *informella* förutsättningarna. Dessa handlar t.ex. om att förstå de mer informella och/eller implicita målsättningar och drivkrafter som

---

<sup>15</sup> North 1991.

<sup>16</sup> Ibid., March och Olsen 1989.

<sup>17</sup> Se t.ex. Healey 2007, Lipsky 1980, Pressman and Wildavsky 1984, Rydin 2003 för några internationella exempel.

kännetecknar planeringsprocesserna, vilka roller och vilket utrymme som ges åt olika aktörer och perspektiv, hur olika aktörer använder sitt formella mandat, vilket samarbetsklimat som etableras och hur olika kompetens och perspektiv integreras i olika skeden av processerna. Ambitionen är att belysa dessa institutionella förhållanden och att få en empiriskt grundad förståelse av vilka förutsättningar som funnits för en samordnad kollektivtrafik- och stadsplanering i respektive fall.

## 2.2 Strategisk kapacitet i planeringen

Den institutionella traditionen som beskrivs ovan har gjort ett starkt avtryck i planeringslitteraturen. Patsy Healey, som är en av centralfigurena inom den planeringsteoretiska forskningen, är en av dem som influerats av det institutionella synsättet. I hennes perspektiv på planeringsprocesser uppmärksammas både ”hårda” och ”mjuka” institutionella faktorer (vilket hon skriver om som ”hard and soft infrastructure in the planning process”) och hon betonar vikten av att förstå hur dessa hänger samman.<sup>18</sup> Angreppssättet har stora likheter med det som North m.fl. skriver om i termer av formella och informella institutionella förutsättningar.

I sina senare publikationer har Healey skrivit om strategisk planering och strategisk kapacitet i urbana och regionala planeringsprocesser. Healey bygger vidare på formuleringar från bl.a. Louis Albrechts<sup>19</sup> och konstaterar att strategiska planeringsprocesser är av betydelse för en stads eller en regions långsiktiga utveckling. För att kunna bedriva en strategisk planering värd namnet är det således viktigt att se vilka beslut och processer som ”verkligen spelar roll” för den långsiktiga strategiska utvecklingen, och att ägna särskilt mycket energi åt att hantera problem och utmaningar inom det strategiska uppdraget. Det handlar i viss mån om att sortera ut de strategiskt avgörande frågorna och besluten.<sup>20</sup>

Utifrån Albrechts definition konstaterar Healey att strategiska planeringsprocesser kräver strategiskt medvetna arbetssätt. Healey talar om vikten av att bygga upp kapacitet för ett strategiskt planeringsarbete, vilket enligt henne bl.a. handlar om att etablera processer som ger nya möjligheter att nå fastställda långsiktiga mål. Detta kräver ofta tydliga avsteg från att planera så som man ”alltid brukar göra”. Strategisk kapacitet handlar således om att skapa en process som *verkligen kan åstadkomma förändring* av etablerade normer och rutiner inom ett givet område.

Healey identifierar olika ”element” i strategiska planeringsprocesser:

- filtrering (filtering)
- fokusering (focusing and framing),
- handlingskraft (generating mobilising force)
- förändringskraft (creating transformative force)

Vi uppfattar att begreppet filtrering rör vilka övergripande målsättningar och visioner som formulerats för en viss verksamhet, och som definierats som viktiga att arbeta för. Fokusering handlar om de specifika tolkningar och konkretiseringar som görs av dessa övergripande mål. Handlingskraft och förändringskraft skapas i det specifika institutionella sammanhang där det strategiska arbetet förutsätts äga rum. Healey understryker hur dessa aspekter ytterst rör mycket konkreta, vardagliga och rutinmässiga företeelser – t.ex. professionella normer och rutiner eller synsätt, vanor och värderingssystem inom de organisationer som ska bedriva det strategiska arbetet. Det kan handla om vilken status som tillmäts olika kunskapsområden och perspektiv, vilka resurser och vilket mandat som finns att driva en fråga eller annorlunda uttryckt; vilka positioner, resurser, strukturer, regler, normer

---

<sup>18</sup> Healey 1997.

<sup>19</sup> T.ex. Albrechts 2001, Albrechts 2004.

<sup>20</sup> Healey 2007 med hänvisning till Albrechts 2001, 2004.

och rutiner som möjliggör en stipulerad förändring.<sup>21</sup> Dessa aspekter – som i sig utgör tydliga exempel på informella institutionella förutsättningar – har ofta visat sig avgörande för vad ett förändringsinitiativ leder till i praktiken, i implementeringskedjans mest konkreta led.

I detta projekt ser vi kopplingen mellan bebyggelse- och kollektivtrafikplanering som en strategisk fråga i det lokala och regionala policy- och planeringssammanhanget. I linje med Albrechts definition är det tveklöst en fråga som spelar stor roll för hur städer och regioner kommer att kunna nå övergripande och långsiktiga mål om hållbar stads- och regionutveckling och hållbar mobilitet. Healeys sätt att definiera strategisk kapacitet ger oss ytterligare verktyg för analysen av de lokala planeringsprocesser som är i fokus i denna studie. Vi utgår i vår analys från hennes sätt att dela upp strategiska processer i olika ”element”, om än något modifierat. Hennes sätt att dela upp i filtrering, fokusering, handlingskraft och förändringskraft har varit en utgångspunkt i arbetet med det empiriska materialet, och ligger även till grund för hur våra forskningsfrågor har formulerats. Således är det Healeys definition av filtrering som utgör bakgrunden till vårt intresse för vilka övergripande visioner och målsättningar som ramat in planeringsprocesserna. Begreppet fokusering har hjälpt oss att rikta uppmärksamheten mot det skede i processerna då övergripande visioner och mål operationaliseras i specifika planeringsprojekt och planeringsprocesser. Begreppen handlingskraft och förändringskraft ligger till grund för formuleringen av vår tredje frågeställning, som handlar om att analysera de praktiska förutsättningarna – i det dagliga arbetet – att integrera olika perspektiv och kunskaper inom kollektivtrafik och bebyggelseplanering/stadsplanering.

### 2.3 Några exempel från samtida forskning

Det finns en hel del forskning som rör institutionella förutsättningar för att bedriva en samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering, både nationellt och internationellt. Vissa studier är mer rumsligt inriktade och uppmärksammar främst hur man kan nå fram till olika lösningar, andra behandlar främst olika processfaktorer. En del studier fokuserar på samspelet mellan privata och offentliga aktörer, andra på samspelet mellan olika offentliga aktörer på olika administrativa nivåer medan andra lägger tonvikten på det interna samspelet inom vissa nyckelorganisationer – t.ex. kommunal policy och planering. Här presenteras ett urval med några av de senaste svenska studierna inom detta område.

Ett exempel är Lisa Hanssons avhandling från 2011, som ger en fördjupande analys av upphandlingsprocesser som ett centralt led i styrning och implementering av lokalt beslutad kollektivtrafikpolitik.<sup>22</sup> Hanssons studie påvisar bl.a. vikten av att förstå under vilka villkor kollektivtrafikfältets privata och offentliga aktörer agerar, deras roller och mandat, samt hur viktigt det är att se upphandling som ett led i en lång implementeringskedja på kollektivtrafikområdet. Det står klart att det behövs fler studier om upphandlingslagstiftningens tillämpning och att det finns behov av att vidareutveckla regler och rutiner för dess tillämpning i den lokala och regionala organisationen.

Peder Rönnbäcks avhandling från 2008 bidrar med en analys av hur lokala policyprocesser för kollektivtrafik har organiserats och vilka förutsättningar som därmed skapas för en kollektivtrafikpolicy och planering som kan bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.<sup>23</sup> Rönnbäck konstaterar att det ofta är en ”långsam och snårig väg som förbinder övergripande idéer och målsättningar med lokala processer och

---

<sup>21</sup> Healey 2007 med hänvisning till Mintzberg, 1994.

<sup>22</sup> Hansson 2011.

<sup>23</sup> Rönnbäck 2008.

utfall<sup>24</sup> och påvisar den komplexitet som kringgärdar lokal kollektivtrafikpolicy och planering, inte minst med tanke på den mängd aktörer på olika administrativa nivåer som är involverade.

Magdalena Falldes avhandling från 2011, som fokuserar på övergången till alternativa drivmedel i kollektivtrafiken i två svenska städer, är ytterligare en studie som bidrar till kunskapen om lokal kollektivtrafikpolicy som en komplex process, där en rad olika aktörer med olika normer, intressen och perspektiv förväntas samverka mot gemensamma mål.<sup>25</sup> Falde visar svårigheterna i detta, och demonstrerar även hur olika policyområden i den kommunala organisationen – i hennes fall transport, energi och miljö – ofta är mycket svåra att integrera. Studien illustrerar hur aktörer med hemvist i olika policyområden i den kommunala organisationen har olika förutsättningar att påverka en gemensam policyprocess, och den framhåller den betydelse som så kallade ”gränsgångare” (d.v.s. enskilda aktörer som kan röra sig mellan olika policyområden och koppla samman dessa) haft för att åstadkomma mer integrerade policyprocesser i praktiken.<sup>26</sup>

Hanssons, Rönnbäcks och Falldes forskning inom kollektivtrafikområdet är tre aktuella exempel på policyinriktade analyser som bidrar med fördjupad kunskap om de lokala politiskt-administrativa förutsättningarnas betydelse för vilka kollektivtrafiklösningar som införs i praktiken. En annan relevant studie, som har ett tydligare regionalt fokus, är Isakssons och Heikkinens rapport om kollektivtrafikens organisering i två svenska län under 2000-talets första decennium. En av studiens centrala slutsatser är att kollektivtrafikens organisering under lång tid har kännetecknats av ett svagt ägarinflytande och bristfälliga förutsättningar för att kunna ta ett strategiskt grepp om kollektivtrafikens långsiktiga utveckling från ägarnas (d.v.s. kommunernas och landstingens) sida. I vissa län har det ändå fungerat bra med strategisk kollektivtrafikplanering, och ofta har de kommunala samverkansorganen framstått som motorer i detta arbete. Deras roll har dock begränsats av en avsaknad av egna resurser och ett formellt mandat. Att det ändå har fungerat väl i vissa regioner handlar mer om hur man på lokal och regional nivå har förmått bygga upp informella arenor och rutiner som *kompenserat* för de oklara, och inte särskilt funktionella, formella förutsättningarna. Givet detta kan den nya kollektivtrafiklagen från 2012, som tydligt markerar ägarinflytandet över kollektivtrafiken, ses som en förbättring eftersom den ger en tydligare spelplan för den långsiktiga kollektivtrafikpolitiken och planeringen. Samtidigt kvarstår vissa oklarheter, inte minst när det gäller kommunernas numera relativt oklara roll i den långsiktiga kollektivtrafikplaneringen. Genom sitt planmonopol styr de bebyggelseutvecklingen, vilket är en avgörande faktor i det strategiska kollektivtrafikarbetet. En slutsats från studien är därför att det finns ett behov av att ytterligare stärka kopplingen mellan de övergripande kollektivtrafikstrategier som skapas på regional nivå, av de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna, och de lokala strategierna för bebyggelseutveckling och trafikplanering.<sup>27</sup>

Ytterligare en studie av relevans i detta sammanhang är Robert Hrelja och Jonna Nybergs studie om samordnad trafik- och bebyggelseplanering som en förutsättning för hållbar mobilitet. I deras studie redogörs för planeringen av bostadsområden i två svenska kommuner, med fokus på hur man förmått åstadkomma en koppling mellan trafik- och bebyggelseplanering. I studien konstateras att det finns flera kontextspecifika faktorer som påverkar resultatet i de olika processerna, och att det är viktigt att vara medveten om att olika kommuner kan ha olika förutsättningar att omsätta mål om hållbar mobilitet i konkret policy och planering.

---

<sup>24</sup> Ibid., s. 205.

<sup>25</sup> Falde 2011.

<sup>26</sup> Falde 2011.

<sup>27</sup> Isaksson och Heikkinen 2013.

Sammantaget identifieras dock tre faktorer som tycks ha generell betydelse för vilken koppling som kunnat göras mellan trafik- och bebyggelseplaneringen i dessa fall: a) de långsiktiga visionerna för stadsutvecklingen i kommunen, b) de lång- och kortsiktiga handlingarna samt c) medborgarnas stöd för den långsiktiga, övergripande visionen.<sup>28</sup>

Carl-Johan Engström och Malin Hansen har i sin studie<sup>29</sup> av kollektivtrafikplaneringsprocesser i Karlstad, Sundsvall och Uppsala kommit fram till liknande slutsatser som Hrelja och Nyberg. De visar hur utvecklingen av attraktiva kollektivtrafiklösningar som förmår öka andelen kollektivtrafikresor på bekostnad av mindre hållbara transportslag, kräver att man arbetar parallellt med både strategisk planering och fysiska, organisatoriska och driftsmässiga åtgärder samt strategier för dialog med medborgare och resenärer.<sup>30</sup> Engströms och Hansens övergripande slutsats är att ett förändringsarbete för att kraftfullt öka kollektivtrafikens andel förutsätter att man arbetar med dessa tre dimensioner samtidigt. Med andra ord ställs stora krav på samordningsförmåga hos de aktörer som har rådighet över de system som påverkar kollektivtrafiken – både det tekniska systemet, de rumsliga strukturerna och trafikeringen.

Den sista studien som ska nämnas här är Patrik Tornbergs avhandling från 2011.<sup>31</sup> Tornberg har analyserat ett antal svenska kommunala fallstudier som ingick i Den goda staden-projektet 2005-2010.<sup>32</sup> Avhandlingen fokuserade just på förutsättningarna att integrera transport- och stadsplanering med fokus på dialog och samarbete mellan olika aktörer med olika bakgrund och perspektiv. Han identifierar ett antal utmaningar och svårigheter. Vidare visar han att en avgörande förutsättning för mer integrerade planeringsprocesser är att arenor skapas som gör det möjligt för olika aktörer och intressenter att på ett djupare plan sätta sig in i varandras skilda motiv och förutsättningar och att skapa ömsesidiga lärandeprocesser. Detta, konstaterar Tornberg, ställer dock höga krav på planeringens aktörer och på de sammanhang som kringgärdar stads- och transportplaneringen.<sup>33</sup>

Sammanfattningsvis kan noteras att en stor andel studier entydigt pekar på vikten av att förstå lokala och regionala planerings- och beslutsprocesser. Inte minst framstår kombinationen av formella och informella institutionella förutsättningar som avgörande för vilka kollektivtrafiksystem som kan införas i praktiken. De frågor som har lyfts fram i ovanstående arbeten ligger principiellt nära flera av de initiativ som tagits av kollektivtrafikens aktörer under senare år, t.ex. inom ramen för Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik. Bland annat har en standard tagits fram för avtalsprocesser mellan kollektivtrafikens nyckelaktörer.

När det gäller frågan om hur man kan säkerställa kopplingen mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering finns ett behov av att samla in erfarenheter och sammanfatta dessa i mer generella policyrekommendationer för tillämpning i lokala och regionala planerings- och beslutssammanhang. Denna studie bidrar mer specifikt till den befintliga forskningen om formella och informella förutsättningar genom sitt syfte att fördjupa kunskapen om förutsättningarna att bedriva en samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering.

---

<sup>28</sup> Hrelja och Nyberg 2012.

<sup>29</sup> Engström och Hansen 2011.

<sup>30</sup> Ibid., s. 41.

<sup>31</sup> Tornberg 2011.

<sup>32</sup> Den goda staden var ett samarbete mellan Jönköpings, Norrköpings och Uppsala kommun samt Boverket, Trafikverket och SKL under perioden 2005-2010. Projektet genomtyrades av ambitionen att utveckla mer samordnade processer inom området stadsutveckling och transporter på lokal nivå. Mer information finns på Den goda stadens hemsida: <http://www.trafikverket.se/dengodastaden>.

<sup>33</sup> Tornberg 2011.

## 3. Tillvägagångssätt

Studien har genomförts som en kvalitativ fallstudie. Idén med en fallstudie är att det eller de fall som analyseras kan ge insikter och lärdomar om en mer generell problematik – i detta fall institutionella förutsättningar för att hantera kollektivtrafik som en lokal och regional utvecklingsfråga. Ett avgörande moment i studien är därmed valet av fall.

### 3.1 Valet av fall

Vi valde att studera tre fall och sökte efter specifika projekt inom ramen för den kommunala fysiska planeringens verksamhetsområde. Detta kunde t.ex. vara nyexploatering, förändring av ett befintligt område eller ett infrastrukturprojekt med koppling till den fysiska stadsmiljöns utformning. Två centrala utgångspunkter var att kommunen skulle vara medelstor och att det skulle finnas en geografisk spridning. Det första kriteriet motiveras med att en medelstor kommun i regel har andra förutsättningar att bedriva stadsbyggnads- och kollektivtrafikplanering än en liten kommun, där kollektivtrafiken också kan vara relativt begränsad. En medelstor kommun är dessutom mer typisk för de flesta kommuner i landet än vad de större städerna är, och de möter därmed andra utmaningar. Det andra kriteriet, om geografisk variation, motiveras av antagandet om att städer i olika delar av landet har delvis olika förutsättningar, t.ex. när det gäller den regionala organisationen och dess arbete med kollektivtrafik.

En utgångspunkt då studien påbörjades var att välja så kallade goda exempel, som har potential att bidra med lärdomar om en framgångsrik integrering av kollektivtrafik- och bebyggelseplanering. Efterhand modifierades detta något, eftersom vi kom fram till att även ett mindre framgångsrikt utfall av projekt som inledningsvis kännetecknats av höga ambitioner kan vara intressant och lärorikt.

Det konkreta tillvägagångssättet för att välja ut tre fall var att information om vårt forskningsprojekt annonserades på uppdragsgivarens, d.v.s. SKL:s webbplats. Intresserade kommuner hade möjlighet att ta kontakt med projektledaren på VTI. Vi hade även möjlighet att få information om potentiellt intressanta fall i direkt dialog med SKL, samt genom att ta del av resultat från tidigare studier och via kontakt med andra forskare inom fältet. Vi identifierade Östra Lugnet i Växjö, Grundviken/Västkust i Karlstad samt Kristianstadslänken som intressanta fall. Nästa steg var att kontakta de tjänstemän som varit ansvariga för olika delar av dessa planeringsprocesser med en förfrågan om att studera projektet. Samtliga som deltagit i studien har fått information om studiens bakgrund, syfte och uppdragsgivare.

De valda fallen har alla kännetecknats av en koppling till kommunernas övergripande ambitioner att ställa om sin bebyggelse- och trafikplanering i linje med en hållbar utveckling och/eller hållbar mobilitet, om än på olika sätt. De har också uppvisat en komplexitet, genom exempel på ett flertal olika institutionella förutsättningar och utmaningar. Fallen har varit sektorsöverskridande i den bemärkelsen att de involverat aktörer från olika sektorer, förvaltningar och administrativa nivåer. I relation till varandra har de både likheter och olikheter, t.ex. med avseende på karaktär och vilka utmaningar som varit centrala i respektive fall. Två av projekten rör ny exploatering av områden utanför stadskärnan, med bostäder som huvudsaklig bebyggelse. Ett fall, Kristianstadslänken, är istället ett utpräglat kollektivtrafikprojekt i stadens mest centrala delar. De studerade projekten befinner sig också i olika faser av planeringsprocessen. Grundviken i Karlstad är ännu i en

tidig fas, Kristianstadslänken är i en sen fas men inte färdig och Östra Lugnet i Växjö är ett i stort sett färdigbyggt bostadsområde med kollektivtrafikförsörjning.

### 3.2 Intervjuer

Studien baseras på två typer av empiriskt material: kvalitativa intervjuer och dokument från de olika planeringsprocesserna. Intervjuerna har genomförts med tjänstemän i de aktuella kommunerna och andra organisationer av relevans för de aktuella projekten – t.ex. kollektivtrafikens aktörer på regional nivå (Länstrafiken och/eller den regionala kollektivtrafikmyndigheten, förutom i Karlstad där stads- trafikerna Karlstadsbuss tillhör stadsbyggnadsförvaltningen).<sup>34</sup> De kommunala tjänstemän som intervjuats tillhör olika förvaltningar som varit involverade i projekten; de är planarkitekter, översiktsplanerare, detaljplanerare, kollektivtrafikplanerare eller tjänstemän på en teknisk förvaltning.

Följande tabell är en förteckning över de intervjuades yrkesroller.

**Tabell 3.1 Förteckning över intervju personer och typ av intervju.**

<b>Karlstad</b>	<b>Kristianstad</b>	<b>Växjö</b>
Stadsbyggnadsarkitekt och handläggare för detaljplan, Stadsbyggnadsförvaltningen, Karlstads kommun (gruppintervju)	Stadsbyggnadschef, Stadsbyggnadskontoret, Kristianstads kommun (individuell intervju)	Planarkitekt 1, Stadsbyggnadskontoret, Växjö kommun (gruppintervju)
Trafikplaneringschef Karlstadsbuss, Stadsbyggnadsförvaltningen, Karlstads kommun (gruppintervju)	Projektledare, Kommunledningsförvaltningen, Kristianstads kommun (gruppintervju)	Planarkitekt 2, Stadsbyggnadskontoret, Växjö kommun (gruppintervju)
Projektledare för KLIMP och transportrådgivare, Miljöförvaltningen, Karlstads kommun (gruppintervju)	Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen C4 Teknik, Kristianstads kommun (gruppintervju)	Strategisk trafikplanerare, Trafik- och stadsmiljöavdelningen, Växjö kommun (individuell intervju)
Projektledare exploateringssamverkan, Teknik- och fastighetsförvaltningen, Karlstads kommun (telefonintervju)	Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen C4 Teknik, Kristianstads kommun (gruppintervju)	Projektledare, mark- och exploateringsenheten, Växjö kommun (telefonintervju)
	Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen C4 Teknik, Kristianstads kommun (gruppintervju)	Trafikplanerare 1, Länstrafiken/ Regionförbundet Södra Småland (individuell intervju)
	Chefsstrateg, Skånetrafiken/ Region Skåne (telefonintervju)	Trafikplanerare 2, Länstrafiken/ Regionförbundet Södra Småland (telefonintervju)

Intervjuerna ägde rum under perioden november 2012 – januari 2013. Intervjuerna har varit kvalitativa, semistrukturerade och kännetecknats av en explorativ ansats.

<sup>34</sup> Se referenslistan för en förteckning

Det semistrukturerade upplägget innebär att forskaren i intervjun eftersträvar formen av ett ömsesidigt samtal där både intervjuare och den som intervjuas har möjlighet att föra samtalet i nya riktningar.<sup>35</sup> Varje intervju har utgått från en tematiskt organiserad intervjuguide med ett antal frågor och frågeområden som förberetts av intervjuaren. Frågorna har dock inte varit exakt formulerade utan har utgjort breda teman att beröra i intervjun.

Utöver dessa frågor har det funnits stora möjligheter för den intervjuade att fördjupa resonemangen samt komplettera med andra teman än de som intervjuaren tagit upp. Intervjuerna har vanligen omfattat mellan en och två timmar. Ett exempel på intervjuguide finns med som bilaga 1 till denna rapport, för att ge en konkret bild av vilka frågor intervjuerna har utgått från. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats i fullängd.

Som framgår av tabell 3.1 har intervjuerna varierat till både antal och form. Att fler intervjuer genomförts i Växjö (totalt fem intervjuer) än Kristianstad (totalt tre intervjuer) och Karlstad (totalt två intervjuer) har berott på hur processen sett ut och hur långt den har kommit, hur den dokumenterats och på vilken samstämmighet som finns mellan de intervjuade. Vi har sett intervjuer och dokument som två empiriska material, av olika slag, som kompletterar varandra.

Både gruppintervjuer och enskilda intervjuer har genomförts. Fyra av de senare har genomförts över telefon. Att intervju i grupp har både fördelar och nackdelar. Det påverkar materialet såtillvida att den bild som ges ofta blir något mer samstämmig i en grupp än om deltagarna intervjuas var för sig. I en gruppintervju kan deltagarnas samtal ge ett rikare material, eftersom de reagerar på och kompletterar varandras svar. Gruppintervjuer är ofta lämpliga för personer som har något gemensamt eller för en befintlig grupp, som t.ex. en projektgrupp. Denna intervjuform är inte lämplig i de fall där den antas kunna hämma samtalet eller leda till problem för deltagarna, exempelvis om det finns en konflikt av något slag.<sup>36</sup> Enskilda intervjuer kan, som nämnts ovan, även vara att föredra då forskaren söker olika perspektiv på det som undersöks. De gruppintervjuer som genomförts involverar personer som redan har arbetat tillsammans. Att några intervjuer genomförts över telefon har till stor del praktiska och ekonomiska orsaker. Liksom övriga intervjuer har dessa spelats in och transkriberats i fullängd.

De intervjuer som utfördes på plats i respektive ort ägde rum på de intervjuade tjänstemännens arbetsrum eller i något av kommunens mötesrum.

### 3.3 Dokument

Utöver intervjumaterialet analyserades en rad dokument för respektive fall. Det var olika typer av plandokument: dels mer allmänna dokument av relevans för planeringen som t.ex. mål- och strategidokument, dels dokument som hör till det specifika planeringsprojektet som t.ex. planprogram och detaljplaner. Översiktsplaner, som är övergripande dokument med koppling till specifika områden och detaljplaner, var också relevanta för vår studie.

---

<sup>35</sup> Kvale, Steinar (1997).

<sup>36</sup> Se t.ex. Wibeck 2010 om gruppintervjuer.



Nedanstående tabell utgör en förteckning av de dokument som analyserats:

**Tabell 3.2 Förteckning över dokument som analyserats i respektive fall**

<b>Karlstad</b>	<b>Kristianstad</b>	<b>Växjö</b>
Fördjupad översiktsplan Väst kust (2005) Del A-D	Idéskiss, Skånetrafiken, 2003	Planprogram inklusive samrådsredogörelse, Östra Lugnet
Transportstrategi del 1 (2006)	Stråkstudie, 2004	Länstrafikens yttrande över planprogrammet
Transportstrategi del 2 (2006)	Avsiktsförklaring, 2006	Översiktsplan 2005
Planprogram för Grundviken, inklusive samrådsredogörelse	Trafikutredning, 2008	Transportstrategi 2005
KLIMP-rapport (2011)	Kommunstyrelsens protokoll 2011-02-16	Detaljplan etapp 1 inklusive samrådsredogörelse
	Handels- och parkeringsutredning, 2011, del 1, 2 och 3	Detaljplan etapp 2 inklusive samrådsredogörelse
	Detaljplan, Östra Centrum	Miljöprogram, Växjö kommun (rev. 2010)
		Översiktsplan 2012

Som framgår av tabellen finns det en variation mellan fallen även när det gäller dokumenten, såväl till antal som till innehåll. I Karlstad har processen inte kommit lika långt som i Växjö, och det finns ännu inte någon detaljplan. I Kristianstad handlar det om en annan typ av projekt än de övriga två och i detta fall finns ett stort antal utredningar och annan dokumentation att ta del av.

Vi valde dokument som på olika sätt var relevanta för studiens frågeställningar, d.v.s. dokument som berättar något om den studerade processen, som kan tänkas ha haft betydelse för processen och dokument i vilka en koppling mellan bebyggelseplanering/stadsplanering och kollektivtrafik skulle kunna vara relevant. Vissa dokument utgör kunskapsunderlag och vissa utgör beslut, andra både och. En transportstrategi har t.ex. potential att både utgöra en formulering av ett mål eller en riktning, och ett underlag för hur detta mål praktiskt kan uppnås.

De valda dokumenten behandlar inte uteslutande kollektivtrafik- och stadsbyggnadsfrågor, även om detta är huvudärendet i många av dem. Samtliga dokument är offentliga och merparten har också funnits tillgängliga på respektive kommuns webbplats. Ett mindre antal dokument har vi fått av de tjänstemän som vi haft kontakt med. Ett fåtal dokument har vi inte kunnat få tag på, det gäller kompletterande underlag för Östra Lugnets tidiga skeden.

Något ytterligare bör sägas om materialets karaktär. Flera av dokumenten äger en formell giltighet, de är antagna av politiska beslutande församlingar och de har därmed en viss auktoritet, oavsett juridisk status. Det gäller exempelvis transportstrategierna. Det gäller även detaljplanerna, som i regel antas av stadsbyggnads-

nämnden, och som är juridiskt bindande. De analytiska implikationerna av ovanstående aspekter är att dokument dels kan berätta något om politisk förankring, dels kan visa vilka ramar som aktörerna i en process lagt fast och som de och andra därefter varit tvungna att hålla sig till. De offentliga dokument som analyserats ger framför allt uttryck för de formella institutionella förutsättningarna i respektive fall. I vissa fall vittnar de även om mer informella förutsättningar som satt sin prägel på händelseutvecklingen. För analysen av de senare aspekterna är dock kvalitativt intervjumaterial den viktigaste källan.

### 3.4 Analytisk bearbetning av materialet

Det empiriska materialet har analyserats kvalitativt. Tillvägagångssättet har inneburit genomläsning av materialet som helhet i kombination med närläsning av de delar som har störst relevans för studien. Utöver detta har kvalitativa analys-tekniker som kodning och användning av vägledande frågeställningar präglat den analytiska bearbetningen av materialet. I kapitel 2 ovan presenterades de begrepp och diskussioner från policy- och planeringsforskning som legat till grund för studiens forskningsfrågor.

Analysen av materialet resulterade i ett mindre antal analytiska teman som var grundade empiriskt, men också teoretiskt underbyggda. Detta innebär att det analytiska tillvägagångssättet i studien kan betraktas som en ömsesidig process mellan empiriskt material och centrala begrepp.

Sent i forskningsprocessen arrangerades en workshop där deltagare från de studerade kommunerna bjöds in, tillsammans med representanter för SKL samt ett par av våra forskarkollegor. I detta skede hade vi bearbetat större delen av materialet och sammanställt en preliminär analys i form av ett antal teman som presenterades för deltagarna. Detta tillfälle gav oss möjlighet att diskutera och ta emot synpunkter på vår analys från de tjänstemän som arbetat med de studerade projekten. Denna återkoppling kan betraktas som en form av deltagarvalidering. Resultatet av workshopen var att vi kunde göra ytterligare fördjupningar och förfiningar av de övergripande teman som vi formulerat.

### 3.5 Metoddiskussion

Det finns både styrkor och svagheter i vårt metodologiska tillvägagångssätt. En central fråga är hur våra resultat skulle ha påverkats av andra tänkbara empiriska material. Vi hade exempelvis kunnat utvidga materialet genom att även intervjua politiker, eller i större utsträckning vävt in ytterligare dokumentation – t.ex. av politiska överläggningar från respektive fall/kommun (nämndprotokoll och annat). Med hänsyn till studiens ekonomiska och tidsmässiga ramar har vi dock varit tvungna att begränsa antalet intervjuer och då valt att prioritera de tjänstemän från kommunen, Länsstrafiken/regionen och andra aktörer som varit närmast involverade i det konkreta planeringsarbetet. Med dessa förutsättningar i beaktande bedömer vi att vårt empiriska material sammantaget utgör en relevant och tillräcklig grund för att kunna göra en valid analys av respektive fall.

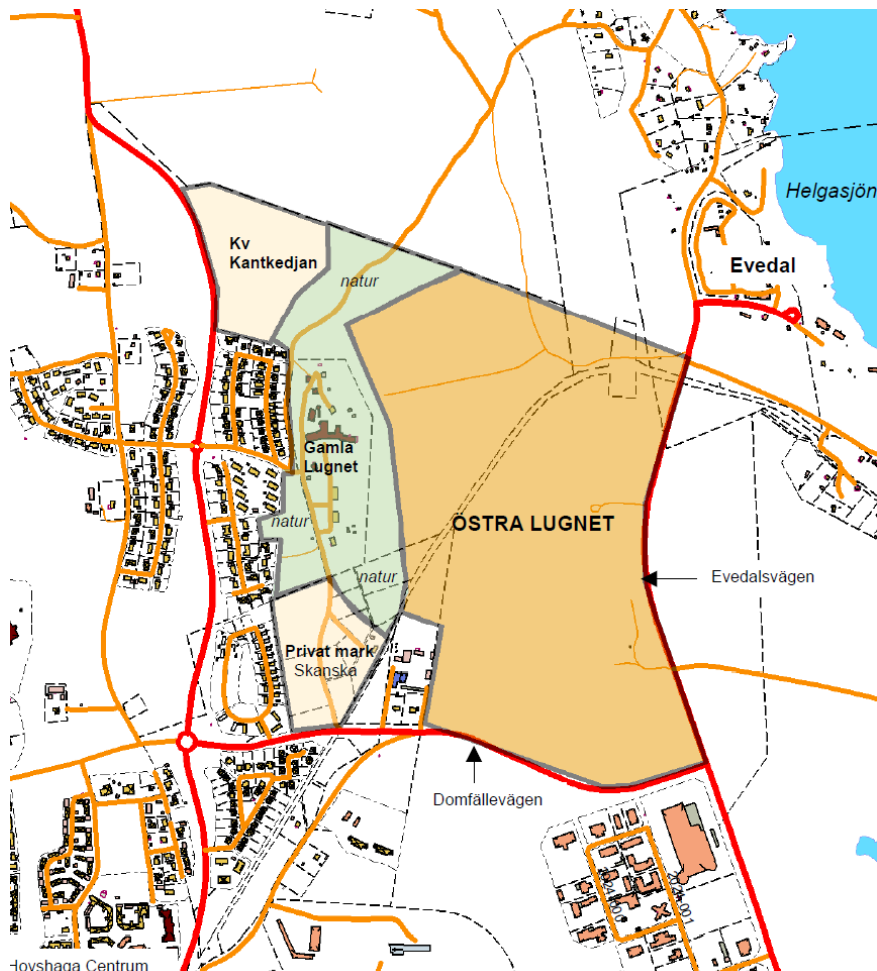
En närliggande fråga är vad som är möjligt att säga med utgångspunkt i tre enskilda fall. Jämfört med mer kvantitativt inriktade projekt kännetecknas kvalitativa analyser av ambitionen att bidra med en mer djupgående förståelse för det som studeras. Detta i motsats till bredare kartläggningar som omfattar ett större antal enheter, t.ex. kommuner, men som inte har samma möjligheter att analytiskt hantera varje falls komplexitet och detaljrikedom. Dessa skillnader mellan olika ansatser gör att anspråken på generalisering skiljer sig åt. Kvalitativa ansatser saknar möjlighet att göra den typ av empirisk generalisering som baseras på ett representativt (slumpmässigt eller proportionellt stratifierat) urval. Kvalitativa

fallstudier innebär dock per definition en form av generalisering eftersom ett *fall* alltid är ett *fall av någonting* – de är utvalda för att de illustrerar en mer generell problematik. I den här studien studeras tre olika fall av *integrering av bebyggelse- och kollektivtrafikplanering*. Vi har med utgångspunkt i analysen av våra tre fall identifierat ett antal kritiska faktorer som vi menar är av generell betydelse, vilket också har stöd i tidigare forskning. Denna generalisering innebär dock inte att resultatet, d.v.s. faktorerna, kommer att visa sig på exakt samma sätt i samtliga kommuner, eftersom varje fall också har en unik sammansättning av förutsättningar. Detta synsätt präglar även vår syn på möjligheten att jämföra de tre fall som studeras. Vi anser att vi kan relatera dem till varandra i syfte att nå en större förståelse, men en sådan jämförelse förutsätter en medvetenhet om varje falls komplexitet och specifika förutsättningar.

I de följande tre kapitlen (kap 4, 5 och 6) presenteras analyserna av respektive fallstudie. Framställningen har karaktären av en relativt ingående redogörelse för varje fall, med dess specifika förutsättningar. Kapitel 7 innehåller en mer sammanfattande analys, där vi sammanfogar resultat från de tre fallstudierna genom att identifiera bredare teman. Dessa är av mer generell karaktär. Kapitel 8 innehåller slutsatser och rekommendationer som har mer generella anspråk.

## 4. Östra Lugnet i Växjö

Östra Lugnet är ett nybyggt bostadsområde i Växjö norra delar. Det ligger ungefär fem kilometer från stadskärnan, med grönområden och badplats i närheten. Väster om området ligger ett gammalt sanatorium, vars lokaler nu utnyttjas i andra syften. I Östra Lugnet är gatorna småskaliga och slingrande. Bebyggelsen består av rad- och kedjehus, större och mindre villor samt ett och annat flerfamiljshus. Kollektivtrafikförsörjningen tillgodoses med två linjer som löper på varsin sida av områdets yttre delar på större vägar som fanns sedan tidigare. Fallet Östra Lugnet ger en tydlig illustration av flera av de utmaningar som präglar ambitionerna att integrera kollektivtrafik och bebyggelseplanering. Trots ambitiösa målsättningar i de initiala skedena av planeringsprocessen förverkligades en detaljplanering som blev mindre lyckad ur kollektivtrafiksynpunkt, bland annat då gatornas utformning inte gav förutsättningar för bussar att köra igenom området. Lösningen med två olika busslinjer på varsin sida av områdets yttre delar är inte optimalt vare sig ur ett tillgänglighetsperspektiv eller ur ett ekonomiskt perspektiv.



Karta 4.1 Karta över Östra Lugnet från Planprogrammet 2004 (Källa: Växjö kommun 2004)

Innan en närmare redogörelse för Östra Lugnet tar vid bör något sägas om fallets institutionella sammanhang. Flera förvaltningar deltog i planeringen av Östra Lugnet. Kommunledningsförvaltningen var involverad genom sitt ansvar för översiktsplaneringen, stadsbyggnadskontoret genom sitt ansvar för detaljplaneringen och tekniska förvaltningen genom sitt ansvar för diverse tekniska åtgärder i

samband med projektets genomförande, t.ex. åtgärder i gaturummet och andra tekniska system. Mark- och exploateringsenheten, som är en enhet under kommunledningsförvaltningen, har ansvaret för genomförandefrågor i relation till konkreta planprojekt, samt för köp, försäljning och förvaltning av mark. På kommunledningsförvaltningen finns även ett plankontor. I trafikplaneringen involveras både kommunledningsförvaltningen (när det gäller de mer övergripande principerna och inriktningsbesluten) och trafik- och stadsmiljöavdelningen.<sup>37</sup> Utöver dessa två förvaltningar finns även stadsbyggnadskontoret som en central organisation. Under ett planeringsprojekts livslängd är det med andra ord ett stort antal enheter och förvaltningar som ska samordna sin verksamhet och personal.

Till det institutionella sammanhanget hör även kollektivtrafikens aktörer på regional nivå. Huvudman för kollektivtrafiken var under den tid som Östra Lugnet planerades Länstrafiken Kronoberg, som sedan 2007 är en del av Regionförbundet Södra Småland. Regionförbundet är sedan 1 januari 2012 regional kollektivtrafikmyndighet i och med instiftandet av den nya kollektivtrafiklagen. Länstrafiken har ansvaret för upphandling av kollektivtrafik och är politiskt styrd av regionstyrelsens trafiknämnd och därmed regionstyrelsen.<sup>38</sup> Länstrafiken var en viktig aktör i planeringen av Östra Lugnet i sin egenskap som ansvarig för att få till stånd en fungerande kollektivtrafikförsörjning av området.

## 4.1 Tidiga skeden

Östra Lugnet beskrivs av de intervjuade tjänstemännen som ett naturligt sätt för kommunen att växa. Området omnämns som ett framtida utbyggnadsområde i översiktsplanen från 1997. 2005 antogs ett planprogram och detaljplaner för etapp ett och två de följande två åren. 2005 antogs också en transportstrategi i kommunen.

I det planprogram som antogs 2005 anges att en intern utredning har utförts av planeringsenheten och stadsbyggnadskontoret rörande planeringsförutsättningarna i Östra Lugnet.<sup>39</sup> Enligt programmet ska bebyggelsen vara blandad, både med avseende på hustyp och på upplåtandeform. Man planerar att bygga 750 nya bostäder. Det finns ingen uttalad vision för exploateringen i programmet. Indirekt framstår dock vissa aspekter som särskilt viktiga: det gäller till exempel gestaltningen av det offentliga rummet, särskilt med hänsyn till gång- och cykeltrafik. Enligt programmet ska genomfartstrafik med bil motverkas, bland annat genom en hastighetsbegränsning på 30 km/h. Att området ska vara lugnt, småskaligt, kännas tryggt och inbjuda till gång och cykling, framstår som en viktig övergripande vision. Den uttrycks dock inte explicit, och det finns inte heller några tydliga kopplingar till kommunens övriga mål och strategier, som t.ex. kommunens mål om cykling. Att cykeltrafiken är viktig är dock tydligt, och kommer till uttryck i denna typ av formulering:

Cykeltrafik prioriteras inom området. Smalspåret utformas som en viktig länk mellan Växjö centrum och Evedal. Andra cykelvägar inom området (befintliga och nya) ska också anslutas till smalspåret. Smalspåret blir den enklaste och genaste cykelvägen mot centrum. Smalspåret kan prövas också mot kollektivtrafik.<sup>40</sup>

”Smalspåret” är den tomma yta som finns kvar efter att den gamla smalspårvägen tagits bort. Denna järnvägsbank utan spår löper diagonalt genom områdets centrala

<sup>37</sup> Växjö kommuns webbplats, [www.vaxjo.se](http://www.vaxjo.se).

<sup>38</sup> Regionförbundet Södra Smålands webbplats, [www.rfss.se](http://www.rfss.se); Länstrafiken Kronobergs webbplats, [www.lanstrafiken.se](http://www.lanstrafiken.se).

<sup>39</sup> Denna utredning har vi inte haft tillgång till.

<sup>40</sup> Växjö kommun, 2005a. *Planprogram för Östra Lugnet*. Inkl. samrådsredogörelse. s. 3

delar och ger därmed goda förutsättningar för att bygga en cykelväg eller en väg för kollektivtrafik, eller både och. Smalspåret är ett centralt tema genom hela planprocessen, och i både intervjuer och dokument framgår att smalspåret tidigt i processen reserverades för gång- och cykeltrafik. Stadsbyggnadskontorets val att göra det till ett gent gång- och cykelstråk mitt i området framstår som starkt strukturerande för den fortsatta planeringen av området. Citatet ovan belyser denna vision: här finns en tydlig prioritering av cykeltrafik och ett uttalande om avsikterna med smalspåret. Sist sägs att smalspåret kan prövas också mot kollektivtrafik, men detta är inte lika definitivt. I efterhand står det inte klart om det gjordes någon riktig prövning av detta alternativ, och inte heller vilka överväganden som låg till grund för valet att använda smalspåret endast till gång- och cykeltrafik.

Överlag framträder en bild av att kollektivtrafiken sågs som en viktig aspekt redan i de inledande diskussionerna. Dock verkar inte frågan ha hanterats särskilt ingående – detta gäller inte minst vad som är de avgörande *förutsättningarna* för funktionella kollektivtrafiklösningar på längre sikt. Formuleringarna i programmet är kortfattade och det finns inga utvecklade idéer eller mer precisa målsättningar för vilken roll kollektivtrafiken ska spela i områdets trafikförsörjning. Det framgår inte heller vad som kan vara lämpliga busstråk för att få en så effektiv och tillgänglig kollektivtrafik som möjligt.

Goda förutsättningar för kollektivtrafik uppnås enligt planprogrammet genom en markeffektiv bebyggelse med god kvalitet. Även förutsättningar som rör gatustrukturen behandlas i programmet, men inte i någon större omfattning. Trafikeringen med buss är tänkt att se ut på olika sätt i olika etapper, med den slutgiltiga lösningen att upprätta en bussförbindelse från Evedalsvägen, genom området och ut till Kungsgårdsvägen (som löper längs med den västra sidan av Lugnet). I planprogrammet sägs att:

Nya busshållplatser måste planeras med hänsyn till befintlig och kommande bebyggelse samt hur man går till/från busshållplatser och bostadsområden.<sup>41</sup>

Kollektivtrafikens infrastruktur måste med andra ord anpassas till den övriga byggda och planerade miljön, men samtidigt finns exempel på det omvända förhållandet:

I kommande detaljplaner fastställs också gatunätet som ska ta hänsyn till bl.a. kollektivtrafikens behov.<sup>42</sup>

I själva programskissen anges att gator ”avsedda för kollektivtrafik planeras i samråd med kollektivtrafiken.”<sup>43</sup>

I sitt yttrande över programmet år 2004 påpekar Länstrafiken att ”programhandlingarna ej visar på några tankar [om] hur området skall kollektivtrafikförsörjas mer än att bebyggelsen planeras att bli tät.”<sup>44</sup> De framhåller vidare att en god kollektivtrafikförsörjning kräver goda förutsättningar i form av närhet och framkomlighet, samt att dessa förutsättningar måste beaktas tidigt i processen. Länstrafiken skriver att smalspåret vore lämpligt att använda för kollektivtrafiken.

---

<sup>41</sup> Växjö kommun 2005a, s. 4.

<sup>42</sup> Ibid., s. 4.

<sup>43</sup> Växjö kommun 2005a, programskiss.

<sup>44</sup> Länstrafiken, 2004. ”Yttrande Östra Lugnet, program.” *Yttrande*.

Av samrådsredogörelsen (till planprogrammet) framgår att ytterligare två<sup>45</sup> remissinstanser kommenterat kollektivtrafikförsörjningen i området. Kommunstyrelsens arbetsutskott menar enligt samrådsredogörelsen att:

Utrymme för kollektivtrafikens behov bör rymmas centralt i området. En framtida slinga för bussar bör redovisas utan att för den delen visa den exakta placeringen av varje hållplats. Delar av smalspåret bör kunna användas i framtiden för kollektivtrafik.<sup>46</sup>

Här kommenterar stadsbyggnadskontoret att smalspåret kan prövas för kollektivtrafik. Enligt redogörelsen finns det vid denna tidpunkt också ett förslag på hur trafikeringen kan utformas, som resultat från en gemensam diskussion med Länstrafiken. Detta förslag ska specificeras under den kommande planeringen.<sup>47</sup> I samrådsredogörelsen för planprogrammet sägs att programhandlingarna har ”förtydligats med ett förslag för kollektivtrafiken, efter en gemensam diskussion med Länstrafiken”.<sup>48</sup> Denna programhandling finns dock inte dokumenterad och vi har inte kunnat få tag på den i efterhand.

## 4.2 Detaljplanering i två etapper

I detaljplanerna för etapp ett och två av områdets utbyggnad återkommer i stort sett samma mönster som i planprogrammet. Gestaltningen av gaturummet och de gestaltungsprinciper som ska gynna oskyddade trafikanter och bidra till låga hastigheter beskrivs förhållandevis ingående. Här finns en redogörelse för gatornas utformning, bl.a. bredden på drygt sex meter för bostadsgatorna inne i området. Utöver dem finns kortare ”entrégator” som sträcker sig från de omgivande vägarna en bit in i området på fem ställen. Dessa gator löper dock inte igenom området. Den första etappen omfattar ett område som avgränsas av de omgivande vägarna på östra respektive södra sidan, och av smalspåret i nordväst. Detaljplanen för etapp ett antas av byggnadsnämnden i april 2006. I denna plan behandlas bland annat gatornas utformning. Kollektivtrafiken ges inte något stort utrymme i denna redogörelse, men nämns på ett par ställen:

### Lokaltrafik

Bussarna skall köra på lokal- och entrégator. På lokalgatorna finns det utrymme för bussar att stanna på gatan. På entrégatorna måste någon typ av avstigningsplats anordnas vid samband med införandet av busslinje.<sup>49</sup>

Det framgår inte heller i detaljplanen för etapp ett exakt hur busslinjen ska gå. Busslinjens sträckning ska utvecklas i takt med utbyggnaden på området. Utlåtandet för detaljplanen för etapp 1, som är daterat 2005-12-05 och som varit utsänt för granskning under perioden 2005-12-30 – 2006-01-30 innehåller inga synpunkter från Länstrafiken. I detaljplanen redovisas både varifrån det inkommit ”Yttrande utan synpunkter” och ”Yttrande med synpunkter” men Länstrafiken nämns inte någonstans.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Kommunstyrelsen, Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

<sup>46</sup> Växjö kommun 2005a. Samrådsredogörelse s. 3.

<sup>47</sup> Ibid., s. 4.

<sup>48</sup> Växjö kommun 2005a. Samrådsredogörelse, s. 4.

<sup>49</sup> Växjö kommun, 2006. *Detaljplan Östra Lugnet*. Etapp 1, s. 7.

<sup>50</sup> Ibid.



Bild 4.2 Östra Lugnet Etapp 1, bild från detaljplanehandlingarna (Källa: Växjö kommun 2006)

Etapp två sträcker sig över ett område som ligger på andra sidan smalspåret, och som också gränsar mot Evedalsvägen i öster och Kungsgårdsområdet i väster. Kollektivtrafiken berörs inte heller i denna plan särskilt utförligt. Under rubriken ”Gator och Trafik” nämns att:

För att göra det möjligt för busstrafiken ökas bredden på de bostadsgator där det behövs för framkomligheten. När området är fullt utbyggt finns det möjlighet för busstrafiken att köra mellan Evedals- och Kungsgårdsvägen.<sup>51</sup>

Även i senare delar av planen nämns busstrafiken i samband med utformningen av gatorna. Det är i avsnittet om gestaltungsprincipen, där det framgår att lokal-gatorna kan behöva breddas för att bussen ska komma fram. Exakt vilken sträckning busslinjen ska ha anges inte, men det framgår att bussen ska kunna trafikera både entrégator och lokalgator. Stadsbyggnadskontoret skriver i planen att ”linjesträkning och utformning av gator och hållplatser görs i samråd med länstrafiken.”<sup>52</sup>

Dokumentationen av planprocessens tidiga skeden och övergången från planprogram till detaljplanering kunde ha varit mer omfattande. Den bild som ges av olika intervjupersoner om vilka synpunkter som framfördes, samt vilka överenskommelser som gjordes om förutsättningarna för kollektivtrafiken, varierar. Båda tjänstemännen från stadsbyggnadskontoret menar att Länstrafiken löpande kom med nya bud under processens gång, istället för att kommunicera rätt förutsättningar från början. De menar att det tidigt fanns en dialog med Länstrafiken, redan

<sup>51</sup> Växjö kommun, 2007. *Detaljplan Östra Lugnet*. Etapp 2. s. 5.

<sup>52</sup> Växjö kommun 2007 s. 7.



i det skede då den grundläggande gatustrukturen lades fast. En av planarkitekterna säger i intervjun:

Redan då hade vi en dialog med Länstrafiken kan man säga. Och det är den bilden som visar också hur vi har tänkt oss, vilka etapper vi planerar och sedan funderade de: ”Hur kan vi lägga upp trafiken så att den hänger med?”<sup>53</sup>

Bilden av dialog och önskemål i tidiga skeden ser olika ut, som intervjupersonen påpekar. I samma intervju nämns att:

Men vad jag saknade kanske, då, och även idag, att kollektivtrafiken borde ha bättre uppfattning: ”Vad är det då som krävs för miljö för att kunna vara en lönsam... Eller... så borde man säga: ”Nej, det är inte lämpligt att dra bussen om det blir så [få] hushåll [...]” och så vidare. [---] [Att] se kopplingar till den byggda miljön, både befintlig och ny. [...] om det är typisk villabebyggelse då är det två bilar och väldigt lite kollektivresande och då kan man se hur det ha börjat utvecklas, om det blir väldigt många fler villor, då kan man säga [från] kollektivtrafiken: ”Stopp! Det finns inget underlag för oss”. [Men] vi får aldrig den typen av... Jag hör inte det, utan det är vi som får säga.<sup>54</sup>

De intervjuade på Länstrafiken upplevde processen som svår då de var hänvisade till att uttala sig om möjliga lösningar för delar av området utan att någonting var bestämt för helheten. De menar att kollektivtrafiken måste hanteras som en strukturfråga från första början, i stället för att hanteras successivt i processen.<sup>55</sup>

I efterhand tycks alla inblandade vara medvetna om de problem som uppstod en bit in i planprocessen, även om de uppfattade denna utveckling och dess orsaker på delvis olika sätt. De intervjuade planarkitekterna menar att synpunkter på bebyggelsens struktur och utformning och konsekvenserna för kollektivtrafiken, borde ha framförts tydligare från Länstrafiken. En intressant aspekt av uttalandet är var ansvaret för kollektivtrafikens förutsättningar läggs. Frågan om kollektivtrafikens koppling till den fysiska miljön uppfattas inte i första hand som stadsbyggnadskontorets ansvarsområde, utan som Länstrafikens.

Länstrafikens dåvarande representant menar att man framförde grundläggande och viktiga synpunkter i tidiga skeden, men att detta nonchalerades.<sup>56</sup> Detta stöds av Länstrafikens dokumenterade yttrande till planprogrammet år 2004. Enligt honom borde man ha prioriterat att hitta en central sträckning genom området, istället för att dra busstrafik i en slinga runt området. Han omtalar det gamla smalspåret som en utmärkt struktur att bygga vidare på, men framhåller att det också hade kunnat vara en annan genomfart i området. Smalspåret blev emellertid ett gång- och cykelstråk, vilket enligt de intervjuade tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret var ett beslut med politisk förankring.

### 4.3 Två lösningar för kollektivtrafiken

Efter att detaljplanerna för Östra Lugnet etapp ett och två hade antagits, 2006 respektive 2007, lämnade projektet stadsbyggnadskontorets bord, åtminstone i huvudsak, och övergick till den tekniska förvaltningen där mark- och exploateringsfrågor hanterades under denna period. Det var nu denna förvaltning som hade huvudansvaret för planens genomförande och projektledning. En projektgrupp bildades, med en projektledare från kommunledningsförvaltningens mark- och exploateringsavdelning samt representanter från bl.a. stadsbyggnadskontoret och

<sup>53</sup> Intervju 2012-11-21a.

<sup>54</sup> Intervju 2012-11-21a.

<sup>55</sup> Mejlkorrespondens 2013-04-18.

<sup>56</sup> Intervju 2012-11-21c.

tekniska förvaltningen. Det innebar en viss omsättning av de personer som var involverade i arbetet. Något senare byttes även Länstrafikens representant ut.

Efter antagandet av detaljplanerna för etapp ett och två påbörjades utbyggnaden i området. Flera intervjupersoner vittnar om att det i ett visst skede i projektet, då området redan börjat byggas, uppstod något av ett krisläge när det gällde kollektivtrafikens framtid i området. Det blev då uppenbart att det fanns komplikationer när det gällde förutsättningarna för att kunna trafikera Östra Lugnet med buss på ett bra sätt. Projektledaren från mark- och exploateringsenheten beskriver läget efter beslutet om etapp ett:

Det blev mycket diskussioner kring hur bussen skulle gå genom Östra Lugnet helt enkelt. Det var ju inte längre möjligt egentligen att gå genom del ett, om man uttrycker det så, utan vår övergripande tanke var ju att bussen gick mestadels genom del två.<sup>57</sup>

Projektledaren beskriver det i efterhand som att man från kommunens sida läste förutsättningarna för kollektivtrafiken i två skeden av processen, för att först därefter inse att handlingsutrymmet blivit alltför kringskuret. Dessa lösningar utgjordes enligt honom av detaljplanerna för etapp ett och två. Han relaterar händelseutvecklingen till kommunikationsproblem mellan kommunen och Länstrafiken, och antyder att Länstrafiken enligt hans mening inte varit tillräckligt tydlig. De förutsättningar som hade fastslagits i detaljplaneskedet innebar i korthet att möjligheten att komma in i området med buss var ytterst begränsad, dels för att smalspåret inte längre var ett alternativ och dels för att gatunätet inte erbjöd bussen någon framkomlighet. De mellan sex och sju meter breda gatorna som slingrade sig genom området skulle vara omöjliga att använda som genomfart för busstrafik, inte minst under vinterperioden då uppskottad snö ofta tar en del av utrymmet i anspråk. Det faktum att husen i området orienterats mot gatan, och ganska nära, var ytterligare ett hinder eftersom busstrafiken skulle upplevas som påträngande av de boende. Sammanfattningsvis gjorde detta att den idé, som funnits under lång tid, om att bussen skulle köra genom området, var svår för att inte säga omöjlig att realisera.

Själva exploateringen av Östra Lugnet gick snabbt. En hög efterfrågan på hus gjorde att villatomterna såldes slut på betydligt kortare tid än beräknat, samt att en något högre andel av bebyggelsen blev villor jämfört med de ursprungliga intentionerna. Detta påverkade tätheten i området till kollektivtrafikens nackdel, även om detta inte framstår som det största problemet i sammanhanget. Det stora problemet var att det inte fanns utrymme för en linje igenom området. Den person som företrädde Länstrafiken från och med våren 2010 berättar att han i början av sitt nya uppdrag åkte ut till området för att bilda sig en uppfattning om förutsättningarna:

Det var en av de första frågorna [...] och jag var själv uppe i området och insåg första gången jag åkte här att här kan vi inte köra. Det här är inte gjort för att köra med stadsbussar. Rent fysiskt skulle det väl gå, men inte mycket mer, och jag inser att området är ju inte byggt för att ha stadstrafik på de små gatorna som ligger däremellan. Det skulle också kunna bli direkt framkomlighetsproblem på vintern med snövallar och... Det skulle ur stadsplaneringssynpunkt vara olustigt också att ha så pass tung trafik inne på så små lokalator.<sup>58</sup>

Under detta år kom kommunen och Länstrafiken fram till en lösning som bestod i att man drog två separata busslinjer på varsin sida av området – linje 1 och linje 7. På så vis kunde man erbjuda en acceptabel restid till olika delar av området givet

---

<sup>57</sup> Intervju 2013-01-11a.

<sup>58</sup> Intervju 2013-01-11b.

avståndet från Växjö's centrala delar – vilket inte skulle kunna uppnås med en enda linje. Detta är dock ingen riktigt bra lösning ur stadstrafiksynpunkt, enligt intervjupersonen från Länstrafiken. Han pekar framför allt på att det i området *från början* fanns goda förutsättningar för *en* effektiv linje, istället för *två* med samma kundunderlag. Samarbetet mellan kommunen och Länstrafiken tycks ha lättats upp under denna tid. Nya forum för gemensamma diskussioner organiserades för att förbättra samarbetet mellan kommunen och Länstrafiken.

#### 4.4 De intervjuades reflektioner kring problemen

I efterhand beskriver samtliga intervju personer att förutsättningarna för kollektivtrafiken kunde ha hanterats annorlunda i processen. Samtidigt upplever flera att det fanns en målkonflikt mellan trafiksäkerhet och framkomlighet i utformningen av gatunätet. En av de intervjuade planarkitekterna på stadsbyggnadskontoret:

Men det är det som blir problem då, så fort det är brett och väldigt bekvämt att skotta gator, om det är det som är måttet på hur en gata ser ut, eller hur den ska vara, det blir ett problem för att folk kör för fort.<sup>59</sup>

Och det blir svåra signaler gentemot oss. Vad vi... Hur vi ska förhålla oss till de olika... Givetvis vill vi att det ska gå bra att sköta, men samtidigt vill vi ha en god trafiksäkerhet. Och vi kan inte ha en sväng på gatan var 20:e meter. Här har vi försökt jobba med högst, jag tror det är 100 meter, alltså tre villatomter ungefär innan gatan svänger sig i stort sett på många ställen.<sup>60</sup>

Denna målkonflikt uppfattades också av Länstrafikens representant. Han resonerar kring problemens bakgrund:

Det fanns inte någon tillräckligt [...] tydlig bild av hur man ville lösa de, så att säga, gemensamma funktionerna i hela området. [---] Konflikten blev då, alltså i efterhand kan man konstatera att man prioriterade trafiksäkerhet, att du gör ett väldigt smalt vägnät som du inte kan trafikera med modern busstrafik, och det är ett val man gör.<sup>61</sup>

Utöver detta menar intervju personen att det största problemet var att kommunen inte hade någon övergripande lösning, och heller inte i tid insåg konsekvenserna av att hantera kollektivtrafikens förutsättningar sent i processen. Enligt honom bör en grov struktur för kollektivtrafiken fastslås samtidigt med den övriga ”hårda” infrastrukturen, som system för vatten och avlopp. Hans efterföljare beskriver de typiska svårigheter som brukar uppstå när kollektivtrafiken kommer in för sent i planeringsprocessen:

Att linjesträckningen inte blir så bra marknadsmässigt ur kollektivtrafiksynpunkt. Alltså att man får ta den vägen som finns istället för att man har liksom räknat på ett sätt där man gör det optimalt eller minimalt kort gångavstånd för att så många ska nå den här trafiken som möjligt, och då är det både linjesträckning och hållplatslägen, utan då kommer kollektivtrafiken in och får ta det som finns s.a.s. "Okej, jaha..." Man får det nästan serverat och så får man "Jaha, då får vi göra det bästa som går i efterhand." Istället för att man ser att... ja att man är med från början.<sup>62</sup>

Enligt denna person är kollektivtrafiken bara en av många faktorer att ta hänsyn till i den fysiska planeringen. Det viktiga är att vara insatt i förutsättningarna och att vara medveten om konsekvenserna av de val som görs i ett tidigt skede, menar han.

---

<sup>59</sup> Intervju 2012-11-21a.

<sup>60</sup> Intervju 2012-11-21a.

<sup>61</sup> Intervju 2012-11-21c.

<sup>62</sup> Intervju 2013-01-11b.

## 4.5 Fortsatt arbete efter Östra Lugnet

Detta avsnitt redogör kort för övergripande målsättningar och strategier av relevans för våra frågeställningar. Som framgår ovan fanns det inte några explicita hänvisningar till kommunens långsiktiga, övergripande mål i planprogrammet från 2004. Viljan att skapa en bra miljö för gång- och cykeltrafik framstår emellertid som en outtalad men påtagligt styrande vision, som kan sättas i samband med Växjös mål att bli Sveriges ”mesta och bästa cykelkommun.” Denna målsättning har funnits sedan tidigt nittioal.<sup>63</sup> I det sammanhanget framstår formuleringarna om prioritering av cykeltrafik i plandokumentet som logiska. Växjö har även antagit ett miljöprogram år 2006 (reviderat 2010). Kommunen uttalar här ambitioner om att arbeta med långsiktig hållbarhet, bl.a. minskade utsläpp av koldioxid. I miljöprogrammet finns ett mål om att kollektivtrafikresandet per invånare ska öka med minst 20 % för stadstrafik mellan 2002 och 2015.<sup>64</sup>

Miljöprogrammet går inte närmare in på målens förutsättningar eller vilka strategier som är aktuella. Året innan miljöprogrammet antogs fattade fullmäktige i Växjö beslut om en transportstrategi. För vår studies räkning är det framför allt kollektivtrafikfrågorna i denna som är av intresse och i vilken utsträckning implikationer och förutsättningar kopplade till stadsbyggnad och fysisk planering hanteras i dokumentet. Transportstrategin fastställer ett antal målområden för ett hållbart transportsystem. Ett av dem handlar om trafikens omfattning, vilket bland annat innebär att kollektivtrafikresandet per invånare ska öka med 40 % till år 2025.<sup>65</sup> Målen för biltrafikens omfattning är relativt modesta: biltrafikarbetets ökningstakt per år *och invånare* ska ha avstannat till 2025. Detta innebär med andra ord ingen minskning, däremot finns ambitioner om att vara en fossilbränslefri kommun (målområde två: miljöstörningar). Ett tredje målområde är trafiksäkerhet, vilket är intressant i relation till Östra Lugnets utformning där denna aspekt blev styrande. Ett fjärde målområde är ”tillgänglighet och stadsmiljö”. Inom detta område finns mål om att restidskvoterna för nya bostadsområden ska ligga under två när det gäller kollektivtrafikresor i förhållande till bilresor, och under 1,5 för motsvarande förhållande mellan cykel och bil, till år 2010. Det innebär att en bussresa får ta högst knappt dubbelt så lång tid som en bilresa. Till år 2025 ska detta gälla alla bostadsområden. Detta är ett tydligt mål för kollektivtrafiken. I anslutning till detta finns även ett mål om att biltrafikens *andel* av transportytorna inte får öka.

Vad sägs då om hur målen om ökat kollektivtrafikresande och lägre restidskvoter ska nås i transportstrategin? I vilken utsträckning behandlas implikationerna för stadsplaneringen? När det gäller det övergripande målet om ett hållbart transportsystem har det, enligt dokumentet, utförts utbildningsinsatser för politiker och tjänstemän i hållbar stadsplanering. Ett krav på konsekvensbeskrivningar för varje planprojekt som kan tänkas motverka att målet nås uppges också finnas.<sup>66</sup> Utöver detta presenteras fem olika strategiområden, där två är särskilt intressanta för denna rapport: ”samhällsplanering” och ”utvecklad kollektivtrafik”.

För det första området konstateras att ”samhällsutbyggnaden inte har gått i en riktning som gynnat de hållbara transportmedlen”. Här konstateras vidare att täthet och ”pärlbandsbebyggelse eller linjär bebyggelse” gynnar kollektivtrafiken, samt att kommunen ”omedelbart borde börja planera för en samhällsstruktur som på

<sup>63</sup> Växjö kommun, 2009. ”Cykelvägplan för Växjö kommun – strategi och övergripande riktlinjer för arbetet med cykeltrafiken i Växjö.”

<sup>64</sup> Växjö kommun, 2010 (2006). *Miljöprogram.*, s. 13.

<sup>65</sup> Växjö kommun, 2005c. ”Transportstrategi för ett hållbart Växjö.” *Transportstrategi*

<sup>66</sup> Växjö kommun 2005c, s. 11.

allvar stödjer de hållbara transportslagen kollektivtrafik och cykel.”<sup>67</sup> Gena och centrala kollektivtrafikdragningar sägs vara väsentliga för detta syfte. Mer utförliga implikationer och riktlinjer angående prioriteringar för den fysiska planeringen utelämnas i allt väsentligt. Redogörelsen beskriver problem snarare än ger förslag på hantering.

Strategiområdet ”utvecklad kollektivtrafik” anger dock att kollektivtrafiken ska prioriteras.<sup>68</sup> ”Prioritera kollektivtrafiken” listas som en åtgärd som förväntas leda till ett medvetet arbete ”för att förbättra kollektivtrafikens förutsättningar i form av ekonomi, status i planeringssammanhang, konkurrenssituation mot bilen, etc.”<sup>69</sup> samt att:

[...] se till att nyexploateringar och nya verksamhetsområden är anpassade efter kollektivtrafikens möjligheter och att olika förändringar i gatumiljön genomförs så att de totalt sett inte ger försämringar för kollektivtrafiken utan att kompensation sker för detta.<sup>70</sup>

Fler förslag på åtgärder ges, men dessa är i liten utsträckning kopplade till generella och konkreta implikationer för den fysiska planeringen. Framställningen domineras av antingen enskilda men konkreta exempel eller övergripande ambitioner utan tydlig koppling till den praktiska planeringens avvägningar. Många förslag gäller helt andra typer av åtgärder för kollektivtrafik än bebyggelseplanering, exempelvis marknadsföring och drivmedel. Det finns dock förslag om att genomföra en ordentlig översyn av linjenätet. Sedan transportstrategin skrevs har Växjö kommun låtit utreda och analysera linjenätet i staden i flera omgångar, bland annat inför sitt översiktsplanearbete.

Ytterligare ett dokument av betydelse är översiktsplanen från 2005. I ett avsnitt om trafik nämns att kollektivtrafikens tillgänglighet i nya områden ska analyseras i tidiga skeden i processen i syfte att åstadkomma attraktiva och kostnadseffektiva kollektivtrafiklösningar.<sup>71</sup> Här sägs också att kollektivtrafik och cykeltrafik ska prioriteras och i all fysisk planering ges företräde framför biltrafikens behov.<sup>72</sup>

Slutligen finns en ny översiktsplan för Växjö stad från 2012 med relativt framträdande ambitioner om hållbara transporter. I planens korta sammanfattning framhålls prioritering av gång-, cykel- och kollektivtrafik som ett utvecklingsområde:

För att nå målet behöver vi förbättra kollektivtrafiken kraftigt [...]. Vi bör ge stadsbusslinjer bättre framkomlighet, till exempel genom egna bussgator. På sikt ska man inte behöva vänta längre än 10 minuter på bussen.<sup>73</sup>

Planen innehåller en tanke om fyra stadskärnor, mellan vilka kollektivtrafiken ska utvecklas. Vidare sägs att kollektivtrafiken ska byggas ut i stråk med ”hög täthet av målpunkter och boende” för att skapa underlag för en effektiv kollektivtrafik. Den uppdaterade översiktsplanen från 2012 är mer konkret och tydlig när det gäller implikationerna av målsättningen om en förbättrad kollektivtrafik i jämförelse med liknande dokument av tidigare datum. Det gäller t.ex. riktlinjerna om att förbättra framkomligheten genom bussgator, vilket är en tydlig prioritering. Vidare sägs att en förutsättning för ett ökat kollektivtrafikresande är att bostäder och målpunkter

<sup>67</sup> Växjö kommun 2005c, s. 14.

<sup>68</sup> Växjö kommun 2005c, s. 16. Det sägs även att cykeltrafiken ska prioriteras under strategiområde 2: cykelstaden.

<sup>69</sup> Växjö kommun 2005c, s. 18.

<sup>70</sup> Växjö kommun 2005c, s. 18.

<sup>71</sup> Växjö kommun, 2005b. *Översiktsplan* s. 80f.

<sup>72</sup> Växjö kommun, 2005b. *Översiktsplan* s. 80f, 92.

<sup>73</sup> Växjö kommun, 2012. ”Växjö kommuns översiktsplan del Växjö stad.” s. 5.

förläggs i stråk nära kollektivtrafiken.<sup>74</sup> Översiktsplanen anger en riktning men är inte juridiskt bindande på samma sätt som detaljplanerna.

## 4.6 Sammanfattande analys

Östra Lugnet framstår sammanfattningsvis som ett exempel där kopplingen mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering varit svag, trots ursprungligen höga ambitioner om att bygga ett område som skulle fungera bra ur kollektivtrafiksynpunkt. Likväl är det ett lärorikt exempel som det är värdefullt att dra slutsatser av. En fördel med detta fall är att kollektivtrafikens konkreta förutsättningar blir mycket tydliga. Till syvende och sist handlar det om gatans bredd och svängar, om utrymmet för snö och om avståndet till bostadshus. Om skillnaden mellan att köra runt och att köra igenom området. Dessa förutsättningar kunde ha beaktats i de tidiga skederna i planeringsprocessen. Varför de inte gav något större utslag på områdets utformning är inte helt klart, dels för att dokumentationen inte är heltäckande och dels för att det har förflutit en tid sedan projektets tidiga skeden, vilket har betydelse för vilka slutsatser som kan dras av intervjuaterialet och de olika uppfattningar som kommer till uttryck.

Oavsett detta så tydliggör fallet Östra Lugnet vikten av att i högre grad beakta kollektivtrafikens förutsättningar i planeringsprocessens tidiga skeden. I detta exempel fanns under lång tid en idé om att på sikt kunna köra kollektivtrafik igenom området, vilket också var något som Länstrafiken tidigt efterfrågat. Det empiriska materialet ger intrycket att förutsättningarna för att kunna realisera denna idé inte ägnades någon större uppmärksamhet i de skeden då den grundläggande strukturen i området fastställdes. Intrycket är att stadsbyggnadskontoret, som hade ansvaret för både planprogrammet och detaljplaneringen, underskattade kollektivtrafikens behov av utrymme, sträckning och kundunderlag. I slutändan resulterade det i två linjer längs utsidan av området, istället för en linje igenom. Även med två linjer hade det kunnat finnas en större flexibilitet om det varit möjligt att köra igenom området t.ex. i den norra delen.

Ett av de viktigare skälen till att kopplingen mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering blev så pass svag är att kunskap om kollektivtrafikens förutsättningar inte integrerades i planprocessens tidiga skeden. Kunskap fanns hos Länstrafiken, som deltog i samråd med stadsplaneringskontoret. Att Länstrafiken framförde dessa synpunkter står klart av yttrandet till planprogrammet år 2004. Från stadsbyggnadskontorets sida var man medveten om invändningarna men tycks inte ha insett vikten av att hantera dem mer ingående där och då. En kritisk faktor i detta skede var kommunikationen mellan kommunen och Länstrafiken. Att den inte verkar ha fungerat fullt ut beror sannolikt på ett flertal samverkande faktorer. Intervjuaterialet indikerar att ingen riktigt verkar ha sett integreringen av kollektivtrafik och bebyggelseplanering som sitt ansvar. Av flera intervjuer framgår att kollektivtrafikens behov delvis sågs som ett av flera särintressen i planeringsprocessen. I fallet med Östra Lugnet har det dessutom funnits en konflikt mellan trafiksäkerhet och framkomlighet, som fallit ut till kollektivtrafikens nackdel.

Vi vill understryka att Östra Lugnet inte bör uppfattas som representativt för all planering i Växjö kommun. Sedan diskussionen om busslinjen i Östra Lugnet har formerna för samarbete och kunskapsutbyte mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering förbättrats, bland annat genom nya rutiner. Hur stort genomslag kollektivtrafikens förutsättningar har fått i andra stadsbyggnadsprojekt är oklart. Av den nya översiktsplanen framgår dock klart att de idag har en mer framträdande roll än tidigare i de övergripande och strategiska målsättningarna för stadens långsiktiga utveckling.

---

<sup>74</sup> ÖP 2012 s. 38.

## 5. Kristianstadslänken

Det andra fall som studerats är Kristianstadslänken. Det är ett busstråk genom Kristianstads stadskärna som passerar ett antal centrala målpunkter. Tanken är att stråket ska binda ihop järnvägsstationen, stadens centrum och Centralsjukhuset (CSK) när det är helt färdigt år 2014. På sikt kan även högskolan anslutas. Det övergripande syftet är att restiden genom centrum ska förkortas samtidigt som turtätheten ökar genom bättre samordning mellan stadsbussar och regionbussar. Den första etappen, som är genomförd, innebar en ombyggnation av hållplatsområdet och en förändrad trafikering nära sjukhusets entré. Det pågående arbetet innebär att det gamla resecentrum för bussarna, som ligger en bra bit från järnvägsstationen, rivs och ger plats åt en ny stor galleria, som tidigare kallades Östra centrum men nu fått namnet Galleria Boulevard. Gallerian är inte en del av projektet Kristianstadslänken, men det är däremot den nya storhållplatsen som ersätter gamla resecentrum. Samtidigt pågår byggnationen av en ny terminal för bussarna vid järnvägsstationen. Detta nya resecentrum planeras stå färdigt i augusti 2013. I en framtida sista etapp färdigställs sträckningen mellan järnvägsstationen/nya resecentrum och högskolan. Den del av projektet som nu genomförs, d.v.s. dragningen mot centralsjukhuset samt stadscentrum beräknas kosta totalt ca 188 miljoner kronor och finansieras av Kristianstads kommun, Region Skåne och Trafikverket. Den eventuella fortsättningen mot högskolan är varken kostnadsbedömd eller beslutad ännu.



Bild 5.1 Kristianstadslänkens sträckning (Källa: Kristianstads kommun 2011)<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Galleria Boulevard gick fortfarande under arbetsnamnet "Östra Centrum" då illustrationen gjordes.

De ombyggnationer som hör samman med Kristianstadslänken innebär att separata delar av vägen reserveras för busstrafik och att gång- och cykelvägar tillkommer längs stråket. För att få utrymme för busskörfält, gång- och cykeltrafik samt biltrafik tas befintliga parkeringsplatser i anspråk. Parallellt med detta pågår byggnationen av Galleria Boulevard som byggs av en privat aktör, Steen & Ström, samt en ombyggnad av rådhuskvarteret vid stationen. I samband med tillkomsten av gallerian anläggs också ett större antal nya parkeringsplatser.

Planeringsprocessen för Kristianstadslänken involverar olika delar av kommunens förvaltning; främst kommunledningskontoret, stadsbyggnadskontoret och tekniska förvaltningen: C4 Teknik. Härutöver har även Region Skåne varit en viktig aktör. Region Skåne har sedan bildandet 1999 arbetat med kollektivtrafik som ett viktigt led i en regional utveckling i samverkan med kommunerna. Engagemanget från regionen sker i detta fall genom dess förvaltning Skånetrafiken.

## 5.1 Tidiga skeden

I intervjuer och skriftliga dokument framträder en bild av hur Kristianstadslänken kom till som idé och projekt. Viktiga förutsättningar för projektets tillkomst var bl.a. trafiksituationen i staden, ett antal drivande nyckelaktörer samt att det fanns en strategisk kollektivtrafikplanering inom regionen. Det första initiativet till projektet dateras till de första åren på 2000-talet och bestod i en dialog mellan Skånetrafikens chefsstrateg och Kristianstads kommuns dåvarande stadsarkitekt, som var chef för dåvarande Stadsarkitektkontoret. I vår intervju beskriver Skånetrafikens chefsstrateg denna dialog som ett kreativt och välfungerande samarbete, som genomsyrades av det gemensamma målet att öka kollektivtrafikresandet och få en mer hållbar stadsutveckling.<sup>76</sup> Detta sätt att arbeta med kollektivtrafiken var enligt honom relativt nytt, och gick tillbaka till bildandet av Skånetrafiken som en förvaltning inom Region Skåne 1999.

Det första dokumentet där idén om Kristianstadslänken presenteras är en tresidig skiss författad av Skånetrafikens chefsstrateg som sändes till stadsarkitekten i början av 2003.<sup>77</sup> Här ges inledningsvis följande lägesbeskrivning:

Järnvägsstationen i Kristianstad ligger i ena kanten av stadskärnan. I den andra kanten ligger Resecentrum, där all busstrafik angör. Många viktiga målpunkter som lasarettet (CSK), Skånehuset och Högskolan ligger inte inom gångavstånd från stationen eller Resecentrum. Restiden exempelvis Järnvägsstationen-Skånehuset är 20-25 minuter inklusive bytestid, alltså mer än för de tre milen från Hässleholm eller Sölvesborg till Kristianstads järnvägsstation. Detta innebär att tillgängligheten till Kristianstad från den omgivande regionen är bristfällig trots snabba tågförbindelser och en väl utbyggd regionbusstrafik.<sup>78</sup>

Detta stycke summerar hur bakgrunden till projektet beskrivs i olika dokument och av intervjupersonerna. Utgångspunkten var den låga framkomligheten i tätorten, vilket medförde långa restider med kollektivtrafiken. Ett annat problem var att resecentrum och järnvägsstationen låg en knapp kilometer ifrån varandra. Ytterligare ett problem var att olika bussturer inte var samordnade, vilket enligt idéskissen gjorde det svårt för resenärer att fullt ut dra nytta av turutbudet. I skissen behandlas också erfarenheter av att lösa den här typen av problem i andra städer i

---

<sup>76</sup> Intervju 2013-01-03.

<sup>77</sup> Det finns tidigare kollektivtrafikutredningar som ligger till grund för detta dokument, men inte när det gäller det *specifika konceptet* om den här typen av busstråk i centrala Kristianstad.

<sup>78</sup> Skånetrafiken, 2003. ”’Kristianstadslänken’ – ett idéutkast”. *Idéskiss*, s. 1.



Skåne. Positiva erfarenheter av liknande kollektivtrafikprojekt i regionen, med Lundalänken som främsta exempel, framstår även i intervjuerna som en bidragande faktor till projektets tillkomst. I idéskissen framhålls att:

Lundalänken är inte primärt ett kollektivtrafikprojekt, som går ut på att minska resenärernas restider med ett antal minuter. Det är ett samhällsbyggnadsprojekt som syftar till att säkra Lunds funktion som ett viktigt regionalt centrum.<sup>79</sup>

Enligt detta dokument kan ”idéerna för Lundalänken [...] direkt översättas till Kristianstad.” Regionen hade gjort investeringar i olika kollektivtrafiksatsningar även i Malmö och Helsingborg, vilket medförde en politisk öppenhet för liknande engagemang i regionens nordöstra del,<sup>80</sup> som har haft en lite kärvare situation ekonomiskt och befolkningsmässigt än de expansiva kommunerna nära Öresund.

Idéskissen följdes av en mindre stråkstudie (2004), utförd av kommunens tekniska förvaltning, stadsarkitektkontoret och Skånetrafiken. I den promemoria där studien presenteras framförs de bärande delarna i tanken med projektet samt mer konkreta förslag på hur busstråket skulle kunna se ut, t.ex. gällande hållplatsen vid CSK och körvägar i centrum. Stråkstudien innehåller också frågor som kräver fördjupning och diskussion i det fortsatta arbetet.

I maj 2006 undertecknades en avsiktsförklaring ”avseende ett högklassigt busstråk genom centrala Kristianstad”<sup>81</sup> av ordföranden i Skånetrafikens kollektivtrafiknämnd och av Kristianstads kommuns styrelseordförande. Avsiktsförklaringen anger, enligt dokumentet, inriktningen för kollektivtrafikens utveckling i ett fem- till tioårsperspektiv samt principer för hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan parterna. Varje part ska bära sina kostnader, vilket innebär ”att kommunen ansvarar för åtgärder på det kommunala vägnätet medan Skånetrafiken ansvarar för åtgärder som berör trafikering och information.”

I de tidiga dokumenten, inklusive avsiktsförklaringen, beskrivs nya bussgator som en av flera förutsättningar för att åstadkomma ett busstråk med god framkomlighet och hög turtäthet i centrala Kristianstad. Bussgatorna, liksom den planerade ombyggnaden av resecentrum och andra centrala hållplatser längs stråket, innebär omfattande förändringar av den fysiska miljön i centrum.

## 5.2 Kristianstadslänken utreds

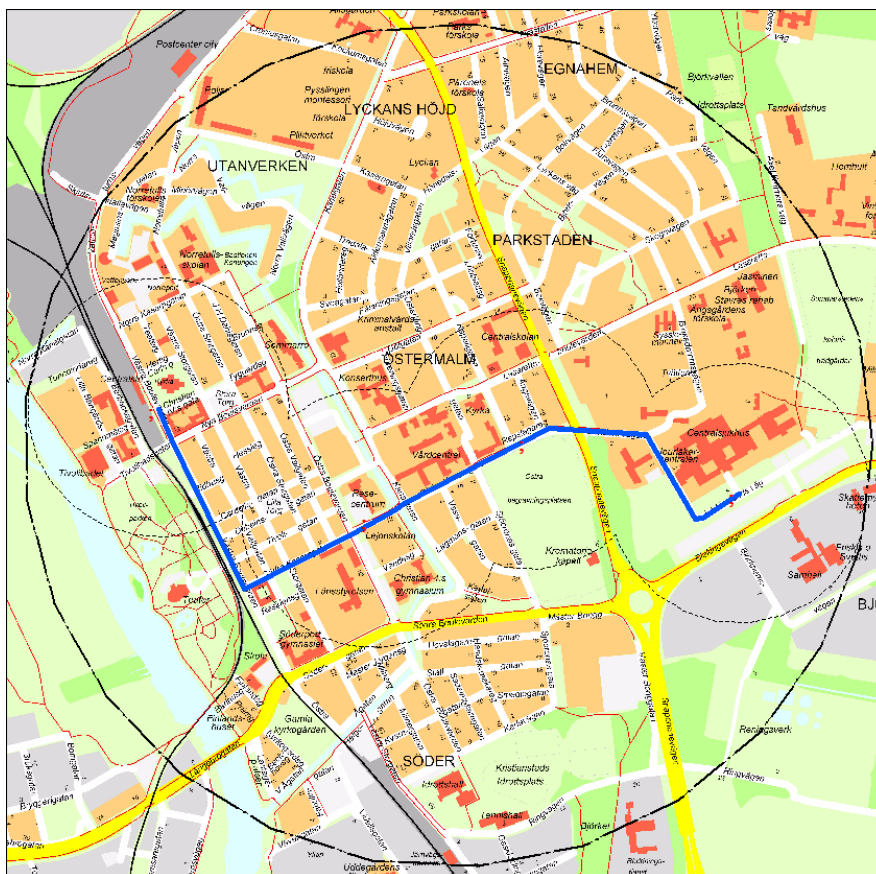
Under perioden mellan avsiktsförklaringen och fram till beslutet om att verkställa projektet gjordes ett antal utredningar. Konsultföretaget Trivector Traffic AB gjorde år 2008 en utredning av hur stråket bör realiseras med avseende på vilken sträckning som är lämpligast och vilka implikationer detta har för den fysiska utformningen längs stråket. En analys av tolv alternativa sträckningar resulterade i två huvudalternativ. Den sträckning som föreslås i utredningen är den som senare väljs. Den sträcker sig över Västra Boulevarden och Södra Kaserngatan, och innebär bland annat att en bussgata anläggs på Västra Boulevarden och att merparten av Södra Kaserngatan stängs för biltrafik (se bild 5.2 nedan). Det stråk som där föreslås innebär att mer än 70 % av alla arbetsplatser inom den angivna cirkeln kan nås inom 400 meter från någon av hållplatserna längs stråket.

---

<sup>79</sup> Skånetrafiken 2003, s. 2

<sup>80</sup> Intervju 2013-01-03.

<sup>81</sup> Kristianstads kommun och Skånetrafiken, 2006. ”Avsiktsförklaring avseende högklassigt busstråk genom centrala Kristianstad.” *Gemensam avsiktsförklaring*.



**Bild 5.2 Illustration av huvudalternativet för Kristianstadslänkens sträckning 2008 (Källa: Trivector Traffic 2008)**

I Trivectors utredning konstateras också att för att bussgatan ska kunna realiserats måste parkeringsplatserna på sträckan försvinna. Det rör sig om 250 till 300 platser som föreslås ersättas på annan plats. Enligt utredningen har utgångspunkten för analysen varit ”att skapa ett stråk med full prioritet för busstrafiken, som bygger på att en separat bussväg byggs ut i det aktuella stråket.”<sup>82</sup> Utredningen behandlar även det nya resecentrum som ska samla bussarna i närheten av tågen vid järnvägsstationen.

Ytterligare utredningar som färdigställs mellan 2008 och 2010 är en miljökonsekvensbeskrivning, flera trafikutredningar för olika områden längs stråket, en utredning om utformningen av nya resecentrum vid järnvägsstationen samt en samhällsekonomisk analys av hela projektet. Den beräknade samhällsekonomiska lönsamheten är hög, värdet uppskattas motsvara tre kronor för varje investerad krona.<sup>83</sup> 2010 beslutar Trafikverket att bevilja statlig medfinansiering av Kristianstadslänken under förutsättning att projektet genomförs med den föreslagna sträckningen.

Vid det här laget hade det bildats en projektgrupp med en projektledare från kommunledningskontoret och deltagare från tekniska förvaltningen, C4 Teknik. Deras uppdrag bestod i att driva och genomföra Kristianstadslänken i samordning med den pågående planeringen av Östra centrum och rådhuskvarteret.

<sup>82</sup> Trivector Traffic AB (2008) *Kristianstadslänken – ett högklassigt kollektivtrafikstråk genom centrum*. Rapport 2008:25, version 1.0. s. 2

<sup>83</sup> Nettonuvärdeskvot 3,0 (Trivector Traffic AB, 2010. ”Samhällsekonomi Kristianstadslänken” PM 2010:06. Beställd av Skånetrafiken och Kristianstads kommun).

### 5.3 Lokal opinion, politisk diskussion och informationsinsatser

I början av 2010 gav kommunstyrelsen klartecken för genomförandet av Kristianstadslänken. Det hade då gått sju år sedan den första idéskissen och fyra år sedan avsiktsförklaringen mellan kommunen och Skånetrafiken. Under detta år växte en lokal opinion fram, och ett motståndarnätverk bildades som samlade in cirka tretusen namnunderskrifter mot länkens genomförande. De protesterade mot Kristianstadslänken av flera skäl. Kommunens tjänstemän menar att oron och motståndet i huvudsak handlade om förlusten av parkeringsplatser och begränsningar i framkomlighet för biltrafik, och då särskilt eventuella negativa konsekvenser för stadens centrum. Ytterligare protester gällde trädavverkning i samband med den planerade byggnationen.<sup>84</sup> Handelsföreningen och Fastighetsägarföreningen är andra intressegrupper som under processen har framfört kritik och synpunkter på projektets utformning. En betydande del av deras reaktioner har handlat om förlusten av parkeringsplatser utmed länkens sträckning och vad detta kan tänkas ha för konsekvenser för deras egen näringsverksamhet.

Intervjupersonerna från Kristianstads kommun berättar om hur handels- respektive fastighetsägarföreningen gjorde en egen utredning av projektet och dess konsekvenser. Den innehöll ett förslag på en annan sträckning. Stadsbyggnadschefen beskriver opinionen mot projektet i följande termer:

- I: Har det varit kontroversiellt ur politiskt perspektiv eller medborgar... [-perspektiv]?
- IP: Ja, det har det ju varit, för man tappade ju fokus och förstod inte syftet med projektet, det hade gått så lång tid sedan de första idéerna 2001. Helhetsidén att förbinda högskolan, stationen, sjukhuset och sedan även vidare ut i landsbygden hade till viss del försvunnit. Man såg det som en konkurrent mot... eller ett hot mot handeln... eller mot centrala staden med... liksom det här att "Ja, men får inte bilarna komma in till Kristianstad nu? Är det bara bussarna?" Då hade man missförstått hela idén med konceptet, att det handlar ju inte om att stänga ute någon eller... Sedan blev det ju också den här debatten kring de här träden. Kanske nästan som almstriden som var i Stockholm på 70-talet? En väldigt symbolfråga. Träden var dock så sjuka att de hade dött av sig själva om man inte hade tagit ner dem nu. Det var många sådana frågor.<sup>85</sup>

I ett skede hade opinionen blivit så stark att även det politiska stödet för det redan beslutade projektet började vackla. I februari 2011 beslutade kommunstyrelsen att stanna upp processen och tillsätta kompletterande utredningar om ”konsekvenser för handel och berörda fastigheter [...]”<sup>86</sup> Utöver detta efterfrågade kommunstyrelsen också ett par översyner av trafiksituationen på specifika platser längs stråket, samt förslag på ”permanent och tillfällig parkering i anslutning till genomförande av Kristianstadslänken [...]”<sup>87</sup>

Under 2011 anlätade tekniska förvaltningen i samråd med kommunledningskontoret och stadsbyggnadskontoret en extern konsult som gjorde en handels- och parkeringsutredning. Denna redovisas i tre delrapporter: en parkeringsstrategi,<sup>88</sup> en

<sup>84</sup> Enligt Kristianstads kommun var det ändå nödvändigt att avverka dessa träd p.g.a. almsjuka.

<sup>85</sup> Intervju 2012-11-22a.

<sup>86</sup> Kristianstads kommun, 2011b protokoll KS 2011-02-16.

<sup>87</sup> Kristianstads kommun 2011b.

<sup>88</sup> Atkins & Niras, 2011a. ”Del 1: Parkeringsstrategi.” Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

analys av länkens konsekvenser<sup>89</sup> och en del med en kompletterande inventering.<sup>90</sup> Utredningen rör dels parkeringsmöjligheterna under byggtiden, dels tiden när ombyggnationerna är klara. Det som komplicerade situationen vid denna tidpunkt var att det inte bara är Kristianstadslänken som innebär ombyggnation i stadens centrum, utan byggnation är även planerad i kvarteret runt det nya Kommun- och regionhuset och i området kring Galleria Boulevard. Under ett par år kommer dessa arbeten att löpa parallellt, och även dessa projekt tar parkeringsplatser i anspråk under byggperioden. Från C4 teknik framhålls att parkeringarna allt som allt har ökat i staden under byggtiden. Placeringen av parkeringsplatserna har dock förändrats. Därmed upplever vissa aktörer att tillgängligheten i gatumiljön har påverkats negativt, vilket skapat oro bland vissa verksamheter, boende och besökare.<sup>91</sup>

Detaljplanen för området kring Galleria Boulevard antogs i slutet av 2011. Planförslaget var modifierat i flera led och i den version som antogs fanns möjlighet att bygga drygt 1300 parkeringsplatser, vilket var ungefär dubbelt så många platser som de drygt 600 befintliga parkeringsplatserna på platsen för gallerian. Antalet parkeringsplatser motiverades med hänvisning till byggnadsnämndens parkeringsnormer.<sup>92</sup> Handels- och parkeringsutredningen föreslog en strategi för att hantera de förändrade parkeringsmöjligheterna och den övergripande slutsatsen i utredningen var att det inte kommer att råda någon större brist på parkering vare sig under eller efter byggperioden. Perioden mellan våren 2011 och våren 2012 utgjorde med andra ord en kritisk fas som uppstod relativt sent i processen, i samband med det beslutade projektets genomförande. De intervjuade tjänstemännen berättar om hur man försökte hantera detta på olika sätt och framhåller några faktorer som avgörande för att projektet sedan kunde fortsätta. Deras strategier kan sammanfattas med följande: kommunikation inom projektgruppen, öppenhet och information samt visualisering som en del i informationsinsatserna. Den operativa projektgruppen träffades regelbundet och representanter från olika förvaltningar deltog. En intervjuperson som ingår i projektgruppen på C4 teknik:

De här mötena, det är ju otroligt viktigt att det finns en informations-symmetri, att alla vet samma saker, för då kan vi jobba mycket effektivare, och journalister ringer till mig och jag vet vad [X] gör där, eller vad... Då kan man ju lägga fokus på ett annat sätt på att göra det man ska och jag behöver inte återkomma kanske eller om man behöver göra en snabb återkoppling "Ja just det, det vi pratade om." Vi har ju väldigt bra koll över våra respektive områden vad de andra har för sig också. Och det har ju varit väldigt värdefullt.

Enligt de intervjuade har det löpande och nära samarbetet i en sammansvetsad projektgrupp erbjudit en stabilitet som stärkt förutsättningarna att arbeta brett, effektivt och målinriktat för ett genomförande. Trots att det redan fanns ett politiskt beslut om projektets genomförande blev den politiska förankringen instabil i och med framväxten av motståndet bland kommunens medborgare. Det förflöt lång tid mellan avsiktsförklaring, beslut och genomförande. Med nya politiker och tjänstemän på plats krävdes en detaljerad briefing då många folkvalda blev konfronterade med detaljfrågor. Intervjuerna med de olika tjänstemännen ger intrycket att stabiliteten har funnits i projektgruppens och tjänstemännens samarbete över

---

<sup>89</sup> Atkins & Niras, 2011b. "Del 2: Konsekvenser med anledning av Kristianstadslänken." Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

<sup>90</sup> Atkins & Niras, 2011c. "Kompletterade inventering". Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

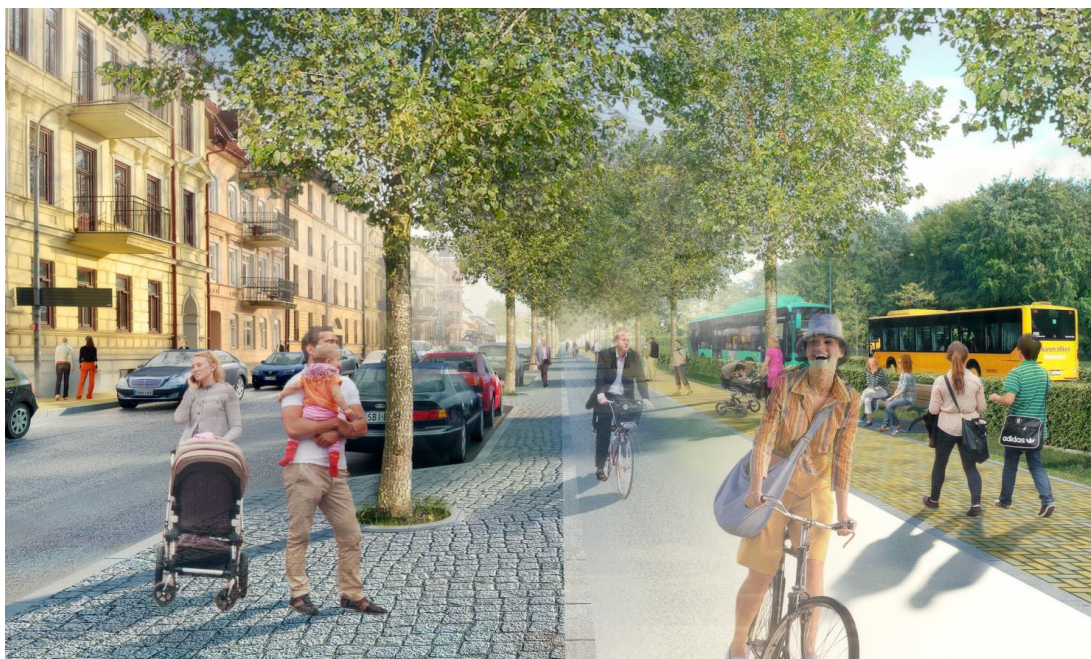
<sup>91</sup> Mejlkorrespondens 2013-05-20.

<sup>92</sup> Kristianstads kommun, 2011. "Detaljplan för Kristianstad 4:4 m.fl., Östra centrum." *Detaljplan*.

förvaltningsgränser (kommunledningskontoret, C4 Teknik och stadsbyggnadskontoret), men också i samarbetet med Skånetrafiken.

Själva vändningen i projektet – att man lyckades fortsätta med genomförandet av länken trots en mycket svår situation opinionsmässigt och med ett osäkert politiskt läge – relateras särskilt till två informationsmöten, ett internt för politiker och ett offentligt för allmänheten. Här lade projektgruppen mycket energi på att förklara själva syftet med projektet och kritiker fick möjlighet att ställa frågor. De intervjuade tjänstemännen framhåller också en rad andra informationsinsatser som mycket viktiga. De menar att de valde strategin att vara så tillgängliga som möjligt, dels genom att svara på frågor, t.ex. i den lokala dagspressen, och dels genom att lägga ut dokumentation i projektet lättillgängligt på kommunens webbplats. Här lades alla utredningar som gjorts på uppdrag av kommunen ut, t.ex. utredning om sträckning, resecentrums utformning, miljökonsekvensbeskrivning m.m.

Ytterligare några informations- och kommunikationsinsatser framstår som särskilt viktiga. Till exempel påbörjades en uppsökande verksamhet då representanter från C4 Teknik personligen träffade och informerade de handlare som berördes av projektet i stadens centrum. Detta skapade en dialog och tillfällen att få svar på frågor, menar de intervjuade i projektgruppen. Dessutom började man använda bilder för att illustrera hur det skulle se ut när ombyggnationen var färdig i kommunikationen med politiker och allmänhet (ett exempel är bild 5.3 nedan). Ytterligare en sak som bör nämnas är det då nystartade samarbetsforumet ”Handelsstaden”, där kommunen, handelsföreningen och fastighetsägarföreningen träffas i olika arbetsgrupper och behandlar frågor som rör stadskärnan.



**Bild 5.3 Illustration av Kristianstadslänken i gaturumsmiljö (Källa: FOJAB Arkitekter 2011)**

Visualiseringen av Kristianstadslänken i bilder som denna gjorde enligt tjänstemännen det enklare för Kristianstads invånare att föreställa sig hur det skulle bli, och att det skulle bli bra.

Avslutningsvis resonerar flera av de intervjuade kring varför motståndet mot Kristianstadslänken uppstod. Enligt stadsbyggnadschefen glömde kommunen – tjänstemännen – under en fas bort att kontinuerligt kommunicera vad som hände i processen och vad som var det övergripande syftet med projektet. Det kan t.ex. handla om att medarbetare går i pension och att de som tar över inte har samma

kunskap om historiken och bakgrunden till projektet. Till detta hör även att politiker i olika beslutande organ byts ut under en lång planeringsprocess. Flera intervjuade håller med om att det kritiska läget troligtvis hade kunnat undvikas genom informations- och kommunikationsinsatser i förebyggande syfte till såväl allmänheten som inom kommunens organisation.

## 5.4 Sammanfattande analys

Kristianstadslänken skiljer sig från de övriga två fallen genom att vara ett utpräglat kollektivtrafikprojekt i stadens mest centrala delar. Projektet startade som ett gemensamt initiativ som bottnade i ett samarbete mellan personer på stadsbyggnadskontoret och på Skånetrafiken. Projektet hade såtillvida en tydlig förankring i det övergripande regionala strategiska kollektivtrafikarbetet och är i sig en illustration av tanken om att regionala och lokala kollektivtrafikstråk kan och bör stärka varandra. Detta kräver dock åtgärder lokalt för att öka framkomligheten i stadens centrala delar. Till de tidiga dokumenten hör en idéskiss där projektet motiveras som ett stadsutvecklingsprojekt med hänvisning till Lundalänken som ett liknande och framgångsrikt projekt. Detta ledde till en avsiktsförklaring undertecknad av både Skånetrafiken och Kristianstads kommun.

Flera utredningar gjordes under en flerårig period, vilket resulterade i ett beslut om stråkets utformning. Denna utformning innebar att befintliga parkeringsplatser på de aktuella gatorna behövde tas i anspråk för att skapa framkomlighet för kollektivtrafiken. Detta, och föreställningar om eventuella negativa konsekvenser för olika lokala intressen, framför allt för handeln, ledde till framväxten av en kritisk opinion och en osäkerhet om projektets politiska uppbackning. Enligt de intervjuade kunde denna utveckling ha undvikits med mer löpande information, både till politiker och till allmänhet. Detta missades under en period. De intervjuade tjänstemännen uppfattar de informations- och kommunikationsinsatser som sedan vidtogs som helt avgörande för den fortsatta utvecklingen. Insatserna handlade om att förklara det övergripande målet med projektet och dess betydelse för att kunna erbjuda en snabb och välfungerande kollektivtrafik både regionalt och lokalt. En viktig del var också att tydliggöra vilken roll och vilket utrymme som biltrafiken skulle ges i centrum, var nya parkeringsplatser skulle byggas m.m. Informationen riktade sig till olika grupper: allmänhet, politiker och särintressen som handelns aktörer och fastighetsägare. Kännetecknande för denna fas är även det interna informationsutbytet inom projektgruppen som ett sätt att hantera situationen.

Kristianstadslänken kan ses som en tillämpning av principer om transit oriented development (TOD) och ett perspektiv på kollektivtrafik som skapare av viktiga urbana kvaliteter. Projektet genomsyras av målsättningar om tillgänglighet och framkomlighet med kollektivtrafik både regionalt och lokalt, och är väl förankrat i ett integrerat synsätt på kollektivtrafik- och bebyggelseplanering. I praktiken blev det dock ett omtvistat fall, som tydligt illustrerar det klassiska problemet att projekt som utmanar rådande maktrelationer mellan olika trafikslag ofta blir kontroversiella och svåra att genomföra. Det motstånd som blossade upp mot Kristianstadslänken framstår som en allians mellan bilintressen, handel och, intressant nog, de som vurmade för den urbana grönstrukturen. Sammanfattningsvis illustreras vikten av välinformerade folkvalda som har tydliga idéer och visioner för denna typ av åtgärder både regionalt och lokalt. Dessutom framhålls vikten av en genomtänkt strategi för dialog med allmänhet och intressenter.

## 6. Grundviken i Karlstad

Det tredje fallet som studerats är Grundviken. Grundviken är på samma gång ett delprojekt och ett geografiskt område i ett större stadsbyggnadsprojekt som kallas *Västkust* i Karlstads kommun. Som namnet antyder är området beläget väster (egentligen sydväst) om staden och avgränsas på den motsatta sidan av stranden mot Väneren. Grundviken är ett avlångt område som sträcker sig i nord-sydlig riktning och som gränsar till Bergviks villaområde i väster och till Zakrisdals verksamhetsområde i öster. Norr om Grundviken finns Värmlands största externa handelscentrum: Bergviks handelsområde med IKEA i anslutning. Detta betecknas i olika dokument som ett av Karlstads tre centrum.<sup>93</sup> I plandokumentet skiljer man mellan Norra och Södra Grundviken.



Bild 6.1 Grundviken (Källa: Karlstads kommun, odaterat)

Den grundläggande idén i stadsbyggnadsprojektet *Västkust* är att förena en växande stad, attraktivitet och långsiktig hållbarhet, som det beskrivs i plandokumentet. Grundtanken om långsiktig hållbarhet innefattar i dessa dokument flera aspekter och en rad implikationer för planering, exploatering och byggande. Dessa aspekter utgörs framför allt av transporter och ett hållbart resande, av

<sup>93</sup> Till exempel i Karlstads kommun, 2006a. ”Transportstrategi för Karlstads kommun. Del 1: Vision, mål och förutsättningar.” s. 28.

energifrågor, kretslopp och hushållningen med marken.<sup>94</sup> Med en aspekt som transporter och resande, som är det främsta intresset i denna rapport, följer i sin tur en mängd frågor och överväganden. En närmare redogörelse för övergripande ambitioner och mer detaljerade överväganden kopplade till kollektivtrafikens roll i projektet följer nedan.

I Karlstad är det kommunledningskontoret som ansvarar för översiktsplaneringen i staden. Stadsbyggnadsförvaltningen ansvarar för detaljplanering, planprogram m.m. I planarbetet engageras regelmässigt aktörer från flera olika förvaltningar för att medverka i tvärssektoriella arbetsgrupper vars sammansättning beror på vilka frågor som är aktuella. Vanligtvis medverkar personer från teknik- och fastighetsförvaltningen och miljöförvaltningen. Det kan också vara tjänstemän från kultur- och fritidsförvaltningen, barn- och ungdomsförvaltningen, vård- och omsorgsförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen eller berörda kommunala bolag. Miljöförvaltningen arbetar brett med miljöfrågor mot olika förvaltningar och aktörer utanför kommunens organisation samt med långsiktiga strategier för hur kommunen kan utvecklas i en mer hållbar riktning. Ett exempel är förvaltningens ansvar för Karlstads transportstrategi. Av intresse för denna studie är också miljöförvaltningens transportrådgivning, som genom beteendepåverkan ska bidra till ett mer hållbart resande i kommunen.

Något som särskiljer Karlstad från de flesta andra kommuner är att man valt en organisationsform där kommunen ansvarar för den egna stadstrafiken. Karlstadsbuss är sedan 2005 en avdelning inom stadsbyggnadsförvaltningen, vilket innebär en direkt koppling mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering.<sup>95</sup> Medan kommunen har ansvaret för stadstrafiken, så har länstrafiken och Region Värmland ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Länstrafiken och Region Värmland har inte någon framträdande roll i fallet Grundviken/ Väst kust. Att det är kommunen själv som ansvarar för stadstrafiken skapar särskilda förutsättningar för kollektivtrafiken och för möjligheten att skapa en bra koppling till bebyggelseutvecklingen och stadsplaneringen i stort. Trafikplaneringschefen för Karlstadsbuss poängterar att denna organisatoriska lösning ger Karlstad och dess beslutsfattare ett viktigt verktyg att utveckla stadens olika kvaliteter mot ett hållbart samhälle och menar att andra kommuner och kommunala tjänstemän som besöker Karlstad ofta uttrycker en känsla av avund när de inser vilka förutsättningar detta skapar.<sup>96</sup>

En annan särskiljande aspekt i processen med Grundviken är att exploatörer i form av bostadsföretag (byggföretag) har engagerats aktivt i planeringen genom så kallad exploatörssamverkan. Detta behandlas utförligare nedan i avsnitt 6.3.

Till skillnad från de föregående fall som studerats befinner sig Väst kust och Grundviken fortfarande relativt tidigt i processen. Det finns dock ett relativt omfattande förarbete ur vilket framträder ett flertal aspekter av intresse för vårt projekt.

Väst kust nämns redan i Översiktsplanen 1997. I mars 2007 antogs en fördjupad översiktsplan för området. Till denna hör fyra delar som behandlar: 1) övergripande strategi, 2) planförslaget inklusive riktlinjer för framtida planarbete, 3) miljökonsekvensbeskrivning och slutligen 4) planeringsförutsättningar.<sup>97</sup> Ytterligare ett viktigt dokument i sammanhanget är den transportstrategi<sup>98</sup> som

<sup>94</sup> Karlstads kommun, 2006c. "Fördjupning av översiktsplanen avseende Väst kust." Del A.

<sup>95</sup> Se "snabbfakta och historik" på [www.karlstad.se/karlstadsbuss](http://www.karlstad.se/karlstadsbuss).

<sup>96</sup> Mejlkorrespondens 2013-04-25.

<sup>97</sup> Karlstads kommun 2006c, del A-D.

<sup>98</sup> Karlstads kommun 2006a; Karlstads kommun, 2006b. "Transportstrategi för Karlstads kommun. Del 2: Insatsområden och struktur för handlingsplan." Utarbetad i samarbete med Trivector Traffic AB.



antogs av kommunfullmäktige året innan, 2006. Två år efter den fördjupade översiktsplanen för Väst kust, 2009, antogs planprogrammet för Grundviken. Planprogrammet behandlar hela området Grundviken vilket senare ska bli föremål för minst två detaljplaner. Ett syfte med programmet är att ge en helhetsbild över området som kan ligga till grund för de enskilda detaljplanerna. När denna rapport skrivs är den första detaljplanen som rör Södra Grundviken ute på samråd.

## 6.1 Planeringen av Grundviken

Trots att detaljplanen för den första etappen i Grundviken ännu inte är antagen finns i detta projekt en omfattande bakgrund där andra processer och projekt bildar ett förarbete. I vissa delar har arbetet varit ett medvetet steg mot planeringen av området, i andra delar har arbetet i efterhand visat sig vara en del av förklaringen till inriktningen på Grundviken och Väst kustområdet i stort. Detta förhållande påverkar naturligtvis vilket material som analyseras i vår studie. I detta avsnitt redogör vi för den fördjupade översiktsplanen för Väst kust samt för planprogrammet för Grundviken, inklusive samrådsredogörelsen. I följande avsnitt, som syftar till att beskriva bakgrunden till Grundviken och Väst kust, analyseras även kommunens transportstrategi som består av två delar. Båda avsnitten bygger liksom resten av kapitlet även på genomförda intervjuer med tjänstemän på Karlstads kommun.

Den fördjupade översiktsplanen består, som nämnts ovan, av fyra delar. För denna rapportens frågeställningar är framför allt "Del A, Övergripande strategi" och "Del B, Planförslag" av störst intresse. Del A avses utgöra en vägledning för såväl planförslaget som för den kommande planeringen och arbetet med program och detaljplaner. Här redovisas den övergripande stadsbyggnadsstruktur och de stadsbyggnadsprinciper som ska vara styrande för planprojektet Väst kust. Även planförslaget innehåller riktlinjer, men i högre utsträckning kopplade till mer konkreta aspekter av planarbetet inom området, t.ex. bebyggelse, gator och trafik samt grönområden. Planförslaget innehåller också en grov ordning för exploateringen av olika delar (etapper).

I både del A och del B är det påfallande hur stadsbyggnad löpande kopplas samman med en ambition om långsiktig hållbarhet. Det är en ambition där ett hållbart resande är en central del tillsammans med andra delar som energi-användning och kretslopp. De hållbara transporterna innebär i sin tur ett tydligt fokus på kollektivtrafikens förutsättningar och på möjligheten att gå och cykla i området. Kommunens övergripande mål om långsiktig hållbarhet beskrivs som en viktig bakgrund till projektet. Samtidigt utgör Karlstads tillväxtmål om att växa till 100 000 invånare en minst lika viktig bakgrund enligt den fördjupade översiktsplanen.

En av de bilder som vi fått ta del av från Karlstads kommun visar den grundläggande planeringen av kollektivtrafiken i Grundvikenområdet i form av ett starkt stråk – den sydvästligaste delen av det så kallade Karlstadstråket (se bild 6.2 nedan). Utformningen av Karlstadstråket bör egentligen ses som en fristående visions- och planeringsprocess, och har även dokumenterats och analyserats av andra (se t.ex. Engström och Hansen 2011, Sahlberg m.fl. 2012). Den övergripande tanken med detta stråk är att förbinda Bergvik i sydväst med Karlstads universitet via ett antal yttre och centrala stadsdelar. Karlstadstråket är ett parallellt projekt av stor betydelse för planeringen av Grundviken. Tanken är att Grundviken ska anslutas till detta starka kollektivtrafikstråk genom ett genomtänkt planerings- och gestaltungsprogram i detaljplaneskedet.

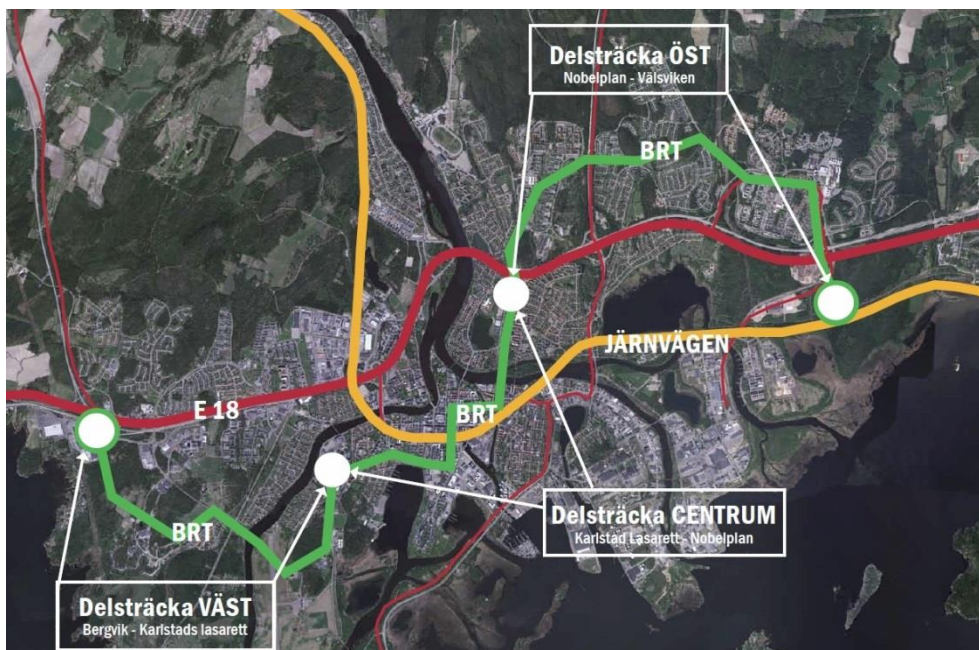


Bild 6.2 Karlstadstråkets tänkta sträckning (Källa: Karlstad kommun)

Karlstadstråket ska även inkludera flera viktiga bytespunkter med regionaltrafiken via bl.a. en ny trafikplats Eriksberg via Bergvik, en bytespunkt vid Rud utmed väg 63 samt vid Välsviken. Bytespunkterna ska förkorta restiden för regionaltrafikens resenärer – oavsett om de ska in till centrum eller till någon annan målpunkt längs stråket. Omvänt kan stråket ge en koppling direkt ut i länet för de som bor längs med dess sträckning.

Karlstadstråket förser Grundviken med ett huvudstråk för kollektivtrafik. Stråket är tänkt att bli strukturbildande, med en bebyggelse kring stråket. En central idé med stråket är att det ska förkorta restiden genom att löpa igenom bebyggelsen. En av de intervjuade tjänstemännen jämför denna utformning med en gatu- och bebyggelsestruktur som är ordnad i enklaver, enligt traditionella planeringsideal, där bostadsområden ligger en bit ifrån "stora vägen" som alltså löper utanför. Detta alternativ innebär betydligt sämre förutsättningar för både transporterna till hållplatsen och tiden för bussresan. I planförslaget står följande om huvudstråkets utformning:

Utgångspunkter för utformningen av huvudstråkets gaturum är bebyggelsestäthet och god kollektivtrafikförsörjning där tillgänglighet för kollektivtrafik, gång- och cykeltrafik och biltrafik skall prioriteras enligt denna ordning.<sup>99</sup>

I planprogrammet är huvudstråket centralt, och man betonar vikten av att det ska vara utbyggt från början för att området ska kunna kollektivtrafikförsörjas tidigt. I tillägg till detta uttrycks också tanken att bebyggelsen bör koncentreras kring stråket och sedan växa utåt, ”för att skapa liv kring gatan samt utgöra underlag till kollektivtrafiken”<sup>100</sup>. Enligt detta program ska den första etappen av områdets utbyggnad innehålla huvudstråket, stadsmässig bebyggelse (i anslutning till stråket) samt en grovprojektering av dagvattensystemet i hela Grundviken. Ett centralt syfte med programmet är att fastslå centrala utgångspunkter och bidra med en helhetsbild för hela Grundviken inför arbetet med detaljplanerna. Hit hör den tekniska

<sup>99</sup> Karlstads kommun 2006c, del B, s. 7

<sup>100</sup> Karlstads kommun, 2009a. ”Planprogram för Grundviken inom Zakrisdal, Karlstads kommun, Värmlands län.” *Planprogram*, s. 24.

infrastrukturen där transporterna är en viktig del, tillsammans med energiförsörjning, vattensystem och avfallshantering.

I både den fördjupade översiktsplanen för Väst kust och i planprogrammet framhålls vikten av att kollektivtrafiken trafikerar området från att det börjar befolkas. Kort sagt ska kollektivtrafiken i allt väsentligt fungera i full skala från början, även om detta är förenat med kostnader. De positiva effekter som tas upp är att detta dels bidrar till att etablera beteenden och vanor i linje med ett hållbart resande, och dels att acceptansen för bussar som ett naturligt inslag i stadsmiljön inte äventyras.

*Grov kollektivtrafikplanering Väst kust*



**Bild 6.3** Skissmaterial från Karlstadsbuss om tänkta linjesträckningar och förändringar av befintligt linjenät i ett planerat Grundviken

## 6.2 Transportstrategin – en viktig bakgrund

I intervjuerna och även i den del av det empiriska materialet som utgörs av dokument framträder en mångfacetterad bakgrund till Väst kust och Grundviken, där flera faktorer har påverkat och i förlängningen lett till projektets tillkomst och inriktning. Det är en blandning av medvetna strategier och tillfälligheter. Den parallella planeringen och genomförandet av Karlstadstråket är en väsentlig del, som vi redan kommit in på ovan. Utöver denna finns ett par andra, mer övergripande och kanske grundläggande faktorer som vi vill lyfta fram.

En viktig bakgrund till inriktningen mot ett hållbart resande och ett hållbart transportsystem är den transportstrategi som antogs 2006. Det gäller både resultatet, d.v.s. själva strategin som antogs av fullmäktige detta år, och den process som föregick det slutgiltiga dokumentet. Som nämnts ovan fick miljöförvaltningen uppdraget att utarbeta ett förslag till transportstrategi.

Transportstrategin motiveras som ett bidrag till utvecklingen av en ”attraktiv och hållbar stad” och till möjligheten att befästa Karlstads roll i ett regionalt perspektiv. Detta är dess vidare syfte. Det mer direkta syftet med dokumentet, och det arbete som föregått det, är att dels tillhandahålla en strategi för hur trafiken bör utvecklas och dels att samla trafikfrågorna under ett paraply, att sätta in enskilda projekt i ett sammanhang. Till det senare hör också att tydliggöra trafikfrågorna i relation till

andra hänsyn och intressen i planeringen.<sup>101</sup> Enligt dokumentet ska transportstrategin ses som ”ett komplement till översiktsplanen som kan användas t.ex. vid framtagande av en fördjupad översiktsplan (FÖP).”<sup>102</sup> En utgångspunkt för strategin är att transportsystemet ska förändras i riktning mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Redogörelsen för hur arbetet med transportstrategin har organiserats ger intryck av en kontinuerlig och bred förankring under arbetsprocessen. Av denna beskrivning att döma har olika förvaltningar varit representerade i styrgruppen och arbetsgruppen: teknik- och fastighetsförvaltningen, stadsplaneringsförvaltningen, miljöförvaltningen och kommunledningskontoret. Konsultföretaget Trivector Traffic har anlåtats som "bollplank" och medförfattare enligt rapporten. Utöver detta har medborgardialog och två externa referensgrupper med representanter för handel, fastighetsägare och (andra) intresseorganisationer arrangerats.<sup>103</sup> Det regionala perspektivet på det lokala transportsystemet har beaktats genom att inhämta synpunkter från Region Värmland, Länsstrafiken,<sup>104</sup> Vägverket och Länsstyrelsen. Enligt rapporten har strategiarbetet även förankrats i tillväxtutskottet flera gånger under processen.

En erfarenhet som troligtvis har haft betydelse för kommunens initiativ till transportstrategin och det följande arbetet är att man under nittiotalet framställde en miljöanpassad trafikplan. Detta föranleddes av alarmerande signaler om den bristande luftkvaliteten i centrala Karlstad. Trafikplanen och de åtgärder som vidtogs fick överlag ett positivt mottagande enligt transportstrategin från 2006.<sup>105</sup>

Strategin är uppdelad i två övergripande delar (som utgör två olika dokument) där den första delen behandlar mål och vision för transportsystemet som den övergripande strategin. Del två är inriktad på mer konkreta frågor och ger förslag på åtgärder och en handlingsplan. I del ett konstateras bland annat att ”trafik och stadens övriga delar är beroende av varandra och måste [...] samplaneras”<sup>106</sup> för att visionen om en attraktiv stad ska kunna realiseras. Den vision och de mål som presenteras i denna del utgår till stor del ifrån handboken "Trafik för en attraktiv stad" (TRAST), utgiven av Sveriges Kommuner och Landsting, dåvarande Vägverket och Banverket, samt Boverket.<sup>107</sup> Utöver att presentera mål och delmål slår transportstrategin fast följande vägledande principer för stads- och trafikplanering:

- Tillgänglighet skall gälla före rörlighet som planeringsparadigm.
- Trafiken utgör vårt största miljöproblem och planeringen måste inriktas på att lösa detta problem.
- Fyrstegsprincipen – som innebär att påverkan på resbehovet och effektivisering av trafiksystemet prövas som alternativ till utbyggnader – skall vara vägledande för all trafik och stadsplanering.
- Försök att starta processer och inte bara projekt.
- För in tanken på ständiga förbättringar.
- Planera alltid utifrån en helhetssyn.<sup>108</sup>

---

<sup>101</sup> Karlstads kommun 2006a.

<sup>102</sup> Karlstads kommun 2006a, sammanfattning.

<sup>103</sup> Karlstads kommun 2006a, s. 12.

<sup>104</sup> Värmlandstrafik AB.

<sup>105</sup> Karlstads kommun 2006a, s. 12.

<sup>106</sup> Karlstads kommun 2006a, s. 11.

<sup>107</sup> Mer specifikt utgår man från sju centrala aspekter i TRAST: stadens karaktär, trafiksystem, trafikens omfattning, tillgänglighet, trygghet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan.

<sup>108</sup> Karlstads kommun 2006a, s. 34.

Transportstrategins andra del innehåller mer konkreta implikationer av de mål och principer som formulerats, och förslag på åtgärder. Den är strukturerad utifrån sex insatsområden varav två är samhällsplanering och kollektivtrafik. De övriga fyra är gångtrafik, cykeltrafik, biltrafik och verksamheters transporter. Utöver detta presenteras också två så kallade stödreformer: ”Mobility management” och ”Ledningssystem och handlingsplan.” En tanke med denna struktur, som skiljer sig från den i TRAST, är att den ligger nära den organisationsstruktur och de verksamhetsområden som finns på Karlstads kommun.

Under insatsområdet ”samhällsplanering” identifieras lokalisering av ny bebyggelse som ett förbättringsområde. Likaså beaktandet av hållbarhetsaspekter i plandokument som detaljplaner och utredningar av planeringsförutsättningar. Bland de åtgärder som föreslås listas ”Västkust – samverkan med byggherrar för hållbara transporter”<sup>109</sup>. Transporternas roll i stadsutvecklingen diskuteras.

Insatsområdet ”kollektivtrafik” listar åtgärden ”Kollektivtrafiken i samhällsplaneringen”. Här konstateras att samhällsplaneringen under lång tid behandlat bilen som norm och att kollektivtrafikens förutsättningar, liksom cykeltrafikens, fortfarande inte tillgodoses i tillräckligt hög utsträckning.

För att kunna uppnå en bra kollektivtrafik krävs att framtida exploateringar sker i stråk och att städerna får mera fingerstruktur. [...] Nyexploateringar och nya verksamhetsområden bör därför inte tillåtas utan att man visar att området kan erhålla högvärdiga kollektivtrafikförbindelser.<sup>110</sup>

Enligt transportstrategin bör allt arbete med kollektivtrafiken i samhällsplaneringen utgå från följande nyckelord: snabbhet, enkelhet, attraktiva fordon och bra marknadsföring/information. En bra kollektivtrafik kräver en bebyggelse och markanvändning som är anpassad för detta.<sup>111</sup>

Sammanfattningsvis tar stadsbyggnadsfrågor och samhällsplanering upp en väsentlig del i transportstrategin, där både transportsystemet och samhällsplaneringen sätts i samband med övergripande mål och långsiktig hållbarhet samt stadens attraktivitet. Kollektivtrafiken sägs vara en avgörande faktor för att transportsystemet ska förändras i riktning mot att bli långsiktigt hållbart.

### 6.3 Politisk förankring, kunskapsinhämtning och organisation

Det faktum att Karlstads kommun, som nämnts ovan, brottats med problem med luftföroreningar orsakade av transporter i centrum har troligtvis bidragit till intresset för hållbara transporter. Under det senaste decenniet har den generella debatten om klimatförändringen i samhället dessutom intensifierats. För Karlstads del innebär det geografiska läget i Klarälvens delta och vid Väneren också en utsatthet ur klimatsynpunkt, i och med ökade översvämningsrisker m.m. Sammantaget framträder flera bakgrundsfaktorer som viktiga för den politiska förankringen av hållbarhets- och klimatfrågor i kommunen. Frågorna har sedan flera år tillbaka stått relativt högt på den politiska dagordningen och kommunen har satsat resurser på olika utvecklingsprojekt inom hållbarhetsområdet. Det gäller till exempel samverkan med utbildning och forskning.<sup>112</sup> En intervjuad säger om bakgrunden:

Karlstad har ju egentligen jobbat med frågorna rätt länge, ända sedan -93 och sedan blev det en trafikplan -96 som var miljöanpassad trafikplan som det hette. Och där fanns det ett ben som var satsning på kollektivtrafik. Ett

<sup>109</sup> Karlstads kommun 2006b, s. 5.

<sup>110</sup> Karlstads kommun 2006b, s. 29.

<sup>111</sup> Karlstads kommun 2006b, s. 30.

<sup>112</sup> Engström och Hansen 2011.

ben var att göra förändringar i stadsmiljön så att det blev mer gynnsamt för gående och cyklister och kollektivtrafik. Och så parallellt med information och i dialog med medborgarna. Så det här en historia som det här bygger vidare på. Men det här [kom] mer in i stadsbyggnadsprocessen väldigt tydligt. Men det kopplar då till transportstrategin där man tog beslut om att satsa på busstrafiken också. Så att det är en massa samverkande faktorer här som driver på.<sup>113</sup>

I arbetet med att skapa en hållbar stadsdel i Grundviken/Västkust ingick ett utvecklingsprojekt som finansierades av bidrag från det statliga klimatinvesteringsprogrammet (KLIMP). Detta utvecklingsprojekt pågick mellan 2007-2011. I slutrapporten sägs projektets främsta syfte ha varit: ”att skapa förutsättningar för en stadsbyggnad som åstadkommer lägre transportbehov och effektivare transporter när stadsdelen är färdigbyggd och befolkad.”<sup>114</sup> I en förstudie som utgör ett av underlagen till rapporten beskrivs detta som: ”att integrera en hållbarhetsstrategi i en tidig process vid planering av bostäder, kollektivtrafik, parkering, cykel- och gångvägar.”<sup>115</sup> Av slutrapporten och intervjuer framgår att detta arbete inneburit seminarier och studier av hållbara stadsdelar i andra städer i Sverige och Tyskland. Det skriftliga underlaget diskuterar dels Grundviken specifikt, och dels hur processen kan se ut och hur man kan arbeta med hållbarhetsstrategier i planeringen, t.ex. med hjälp av indikatorer.<sup>116</sup> Enligt de intervjuade har KLIMP-projektet bidragit med ökad kunskap om hållbar stadsbyggnadsutveckling.<sup>117</sup>

Ett annat arbete som är värt att nämna i samband med planeringen av Grundviken är den stödreform som föreslogs i transportstrategin: transportrådgivning eller på engelska mobility management. Den engelska termen belyser tydligare att det också handlar om att arbeta med beteendepåverkan, inte bara information. Karlstads kommuns arbete med utvecklad kollektivtrafik har till stor del handlat om att ha en dialog med medborgarna. Om integreringen av stadsplanering och kollektivtrafik är den ena sidan av myntet (i arbetet mot ett mer hållbart resande), så framstår arbetet med beteendepåverkan som den andra. Transportrådgivningen var också ett centralt inslag i KLIMP-projektet.

Engström och Hansen<sup>118</sup> har också gjort analyser av kopplingen mellan bebyggelse- och kollektivtrafikplanering i Karlstad, och fokuserar särskilt på Karlstadstråket. De uppmärksammar också Karlstads sedan länge etablerade arbete med transportstrategin och annat. I deras studie framgår det tydligare än i vår undersökning att transportstrategin under de tidiga åren inte tillämpades i någon högre grad i den kommunala planeringen. Deras studie tyder på att den inledningsvis inte var tillräckligt förankrad politiskt, och att man inte alltid lyckades göra de viktiga kopplingarna mellan transportplaneringen och övrig bebyggelseplanering. Som exempel framhålls att deras intervjupersoner inom den kommunala organisationen vittnade om att det var vanligt med avsteg från principerna i transportstrategin i detaljplaneringsskeden under denna period. De konstaterar emellertid att mycket har förändrats under senare år och att det tycks ha vuxit fram en ökad medvetenhet hos många fler om vikten av att ha med kollektivtrafiken som en viktig grund för bebyggelseplaneringen, redan i de tidiga skedena (Engström och Hansen 2011).

---

<sup>113</sup> Intervju 2013-01-14.

<sup>114</sup> Karlstads kommun, 2011. ”Västkust – Samverkan mellan byggherrar och brukare för mer hållbara transporter.” *Slutrapport KLIMP*, åtgärd 422. s. 2.

<sup>115</sup> Ramböll, 2011. ”Förhandsgranskning av miljöaspekterna i detaljplan för Grundviken.” Förstudie beställd av Karlstads kommun inom KLIMP-projektet, s. 1

<sup>116</sup> Klimrapport 2011

<sup>117</sup> Intervju 2013-01-14.

<sup>118</sup> Engström och Hansen 2011.

Sammantaget framstår den organisatoriska strukturen med Karlstadsbuss som en del av stadsbyggnadsförvaltningen som en avgörande formell förutsättning vilken underlättat det strategiska arbetet med kollektivtrafikfrågor i stadsplaneringen. Den politiska nämnd som Karlstadsbuss är underordnad är stadsbyggnadsnämnden. Samma politiker ansvarar därmed för stadsplaneringen och kollektivtrafikens utveckling, vilket har betydelse för vilka perspektiv som kommer in i planeringen och när. Tillsammans med målet om långsiktig hållbarhet och den kunskapsuppbyggnad som olika projekt (transportstrategin i samverkan med Trivector, KLIMP) har inneburit underlättar denna organisation en integrering av kollektivtrafikens förutsättningar i planeringens tidiga skeden. Att kommunen ofta arbetar med tvärsektorielt tillsatta arbetsgrupper framstår också som viktigt.

Att kommunen numer ansvarar för både stadsplanering, utformning av den fysiska miljön (från större vägar till enskilda hållplatser) och kollektivtrafikens reducerar också den ekonomiska osäkerhet som är förknippad med stora investeringar i början av exploateringen av ett område som Grundviken.

Sammanfattningsvis finns det flera olika saker som mer eller mindre tydligt har bidragit till utvecklingen av grundidéerna för Grundviken samt projektets inriktning. De intervjuade tjänstemännen menar själva att flera händelser och processer har spelat en roll i sammanhanget, en del är tillfälligheter och andra är målinriktade strategier eller initiativ. Tidigare erfarenheter av både problem och lösningar, kunskapsinhämtning, samarbete och att Karlstadsbuss är en del av stadsbyggnadsförvaltningen underlättar sannolikt integreringen av kollektivtrafikfrågorna i den fysiska planeringen inom kommunen. Samtidigt är kommunens planering också beroende av exploatörerna, vilket behandlas i följande avsnitt.

## 6.4 Exploatörssamverkan

I plandokumentet för Väst kust och Grundviken sägs att visionen om en miljö- och naturnära profil för området ska uppnås genom tidig samverkan med exploatörer. I Grundviken kommer bebyggelsen till stor del att utgöras av bostäder, och de exploatörer som är aktuella är så kallade byggherrar. Bebyggelsen är, som nämnts ovan i denna rapport, en förutsättning som påverkar resandet. När det gäller Grundviken var ambitionen att bebyggelsen skulle vara blandad och att den skulle gynna ett hållbart resande. Konkret handlar detta om att tätheten i området är tillräcklig för att skapa ett underlag för kollektivtrafiken, vilket påverkar bostädernas utformning. Parkeringsmöjligheterna för olika transportslag har också betydelse: hur ska balansen mellan de ytor som används till parkering för bilar respektive cyklar se ut? Vad ska finnas i anslutning till varje bostad? Ska det finnas parkering i anslutning till hållplatserna, vilket underlättar byten mellan olika färdmedel? Gång- och cykelvägar i området är ytterligare en betydelsefull aspekt av den byggda miljön. Exploatörerna investerar stora summor pengar och i deras intresse ligger naturligtvis att få en så god avkastning som möjligt, vilket är beroende av områdets attraktivitet. Vad som är attraktivt är i detta sammanhang det som marknaden värdesätter, vilket i planeringens tidiga skeden kommer att handla om föreställningar om vad olika målgrupper söker i en boendemiljö.

Syftet med exploatörssamverkan var med andra ord att få med sig exploatörer i ett tidigt skede för att förverkliga de grundläggande idéerna i projektet. Arbetet inleddes i samband med planprogrammets antagande 2009. Kommunen bjöd in de största byggherrarna i kommunen. Överenskommelsen var att de fick delta i projektet mot en insats på 100 000 kr som skulle betalas tillbaka om åtagandet fullföljdes. Samverkan innebar en möjlighet att, tillsammans med andra exploatörer, följa och komma med synpunkter på detaljplanearbetet. Vem som skulle få exploatera vilka delar var i detta skede en öppen fråga, vilket skulle motverka

låsningar. Enligt de intervjuade tjänstemännen deltog från början sju exploatörer, och när denna rapport författas är fem<sup>119</sup> kvar i projektet.

Den tjänsteman som har ansvarat för samverkan med exploatörer beskriver tillvägagångssättet.<sup>120</sup> Det är första gången som kommunen arbetar på detta sätt med exploatörer i planeringen av ett område. Processen har bestått av seminarier med inbjudna föreläsare, diskussioner och arbetsgrupper för olika frågor. Exploatörerna har själva fått arbeta med olika idéer och skisser över hur de tycker att området ska se ut.

Exploatörernas intresse och inställning till de grundläggande idéerna med Grundviken har varierat något mellan olika faser, menar den ansvarige tjänstemannen. Detta hör samman med graden av konkretisering. I en inledande fas var diskussionen om konceptet övergripande och det initiala intresset och engagemanget för visionen var stort hos deltagarna. En bit in i processen kommer frågorna istället att mer konkret handla om utformningen av miljön och bebyggelsen, och med det följer tveksamhet och osäkerhet. En fråga som diskuterats är att det kan upplevas som ett risktagande att göra avsteg från ett mer traditionellt upplägg när det gäller parkeringsplatser för bil. Intervjupersonen säger:

Ju närmare man kommer... sitter där och kalkylerar på "sitt" byggprojekt ju tajtare blir det ju att... och ju mindre möjlighet har man att uppfylla de här visionära målen. Där gäller det väl att våga, våga sticka ut, våga testa, och det är inte så lätt när du som bolag har krav på att du ska ha en viss avkastning och du ska ha en viss procent täckning innan du ens får börja bygga och liknande.<sup>121</sup>

De frågor som särskilt varit uppe till diskussion rör parkeringsmöjligheter och i vilken ände av Grundviken som exploateringen ska börja. I det senare avseendet har kommunen fått göra avkall på sin önskan om att bygga från staden och utåt, vilket vore mest gynnsamt ur kollektivtrafiksynpunkt. De vattennära lägena är mest intressanta för byggherrarna, men dessa ligger längst bort från den befintliga strukturen. Kommunen har i viss mån försökt kompensera för detta genom att i detaljplanen lägga in en extra gatuanslutning från området upp mot Bergviks köpcentrum, vilket möjliggör en förlängning av en befintlig kollektivtrafiklinje som idag angör köpcentrumet ned till planområdet.<sup>122</sup> Kommunens löfte är att kollektivtrafiken ska vara i drift från första dagen någon flyttar in.

Hur det blir med parkeringsplatserna är inte klart när detta skrivs. I det planförslag som för närvarande är ute på samråd föreslås gemensamma parkeringshus för flerbostadshusen i området. Stadsbyggnadsarkitekten bedömer dock att diskussionen om parkeringsfrågan kommer att fortsätta även efter samrådet om planen.<sup>123</sup>

Ytterligare en utmaning enligt den tjänsteman som lett gruppen är att exploatörerna inte är vana att samarbeta med varandra. De befinner sig vanligtvis i en konkurrenssituation och denna typ av relation finns fortfarande med i bakgrunden i ett samverkansprojekt som Grundviken. De är vana vid att förhandla och liknande, säger intervjupersonen; "här är det mer att jobba med öppna kort och kanske blotta sig lite [...], att våga göra det." Hon tror att det är viktigt att det inte är för många inblandade, eftersom det kan bli svårare att ha en öppen diskussion. Ännu en utmaning är att exploatörerna måste vara villiga att sätta sig in i planeringsfrågorna. Den intervjuade tjänstemannen menar att det krävs mycket kompetens utöver att rita och bygga enskilda hus vid planläggningen av ett område. Det kan

<sup>119</sup> PEAB, Skanska, HSB, Riksbyggen och Kärnhem.

<sup>120</sup> Intervju 2013-02-13.

<sup>121</sup> Intervju 2013-02-13.

<sup>122</sup> Mejlkorrespondens 2013-04-26.

<sup>123</sup> Ibid.



enligt henne vara en utmaning att balansera dessa aspekter, eftersom de innebär att deltagarna inte är jämbördiga i alla situationer.

## 6.5 Sammanfattande analys

Det är fortfarande mycket som är öppet i projektet Grundviken, eftersom detaljplanen för etapp ett ännu inte är antagen. I föregående avsnitt berördes kommunens beroende av andra aktörer och intressenter i planeringen, och där fanns också exempel på hur de ursprungliga intentionerna modifierats. Samtidigt noterar vi att det finns ett gediget förarbete för hela Grundvikenprojektet där integreringen av kollektivtrafikens förutsättningar med övrig bebyggelseplanering är genomgående och grundläggande. Detta beror på att projektet vilar på en idé om långsiktig hållbarhet som koncept, där ett hållbart resande utgör en grundpelare och kollektivtrafiken i sin tur blir en central fråga.

I det sammanhanget framstår kommunens tidigare erfarenheter som en resurs, liksom transportstrategin och andra strategiska mål som rör kommunens långsiktig hållbara utveckling. Det finns politiskt förankrade målsättningar om att arbeta i riktning mot ett långsiktigt hållbart transportsystem, och en genomarbetad strategi för detta i form av transportstrategin.

Det är troligt att flera faktorer bidragit till att Karlstad tycks ha kommit jämförelsevis långt i sina övergripande mål för kollektivtrafikens roll i stadens långsiktiga utveckling: tidigare erfarenheter av dålig luftkvalitet i staden (transportsystemets negativa effekter), arbetet med en trafikplan under 90-talet, möjligheten att lägga resurser på kunskapsinhämtning (t.ex. inom ramen för KLIMP-projektet) samt den organisatoriska integreringen av Karlstadsbuss i stadsbyggnadsförvaltningen och att det är kommunen som ansvarar för stadstrafiken. Det senare innebär att frågor om kollektivtrafik behandlas i stadsbyggnadsnämnden och att kommunen har kontroll över exakta linjedragningar m.m. En styrka i detta fall är själva förekomsten av övergripande målsättningar och strategier som har en bred förankring, men kanske särskilt det sätt varpå dessa har konkretiserats i olika styrdokument som kan användas i den konkreta planeringen. I transportstrategin diskuteras exempelvis konkreta implikationer för stadsbyggnad och fysisk planering. Liknande mönster återkommer i den fördjupade översiktsplanen för Västkust och i planprogrammet för Grundviken, där utgångspunkter och tänkbara implikationer behandlas utförligt och i relation till konkret bebyggelse och markanvändning.

Avslutningsvis vill vi understryka att kommunens arbete med beteendepåverkan genom transportrådgivning (mobility management) också är en central del i arbetet med att utveckla kollektivtrafiken. Det är med andra ord två övergripande åtgärder som är viktiga – dels att integrera kollektivtrafikens förutsättningar i den fysiska planeringen och dels att arbeta med beteendepåverkan genom information och kommunikation.

# 7. Institutionella förutsättningar för samordnad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering

I detta avsnitt följer en sammanfattande analys av vilka institutionella förutsättningar som framstår som mest avgörande för kopplingen mellan bebyggelse- och kollektivtrafikplanering i de tre fallen. Avsikten med kapitlet är att ge sammanfattande svar på de forskningsfrågor som vi ställde initialt, nämligen:

- Vilka övergripande visioner och målsättningar rörande kollektivtrafikens roll i stadsplaneringen har kännetecknat dessa tre planeringsprocesser?
- Hur har de övergripande målen och visionerna operationaliserats i de aktuella planeringsprojekten?
- Vad har kännetecknat planerings- och beslutsprocesserna när det gäller kapacitet att integrera kollektivtrafik- och stadsplaneringsperspektiv i praktiken? Vad framstår som hinder och framgångsfaktorer i det lokala och regionala planerings- och beslutssammanhanget?

I stället för att besvara dessa frågor en och en följer här en längre diskussion utifrån sex övergripande, och i viss mån överlappande, teman som på olika sätt synliggör olika formella och informella institutionella förutsättningar som påverkar integreringen av kollektivtrafik- och bebyggelseplanering i de tre fallen. Ett första konstaterande, som har bäring på den första av de tre frågorna ovan, är dock att övergripande visioner och målsättningar spelat en relativt viktig roll i samtliga fall. Fallen skiljer sig dock åt när det gäller hur starkt uttalade mål och visioner som funnits samt hur formaliserad den övergripande målstrukturen varit. Vi finner att det är av stor betydelse hur aktörer inom lokal kollektivtrafik- och bebyggelseplanering förmår operationalisera övergripande mål och visioner så att de får betydelse i planeringsprocessernas olika steg från översiktlig nivå till konkret plangenomförande. De tre fallen har kännetecknats av olika förutsättningar i detta avseende. Dock framgår tydligt att det till stor del även handlar om kollektivtrafikfrågornas status och hur man konkret organiserar bebyggelseplaneringen på lokal nivå samt vilket utrymme kollektivtrafiken får. Nedan följer en mer utförlig analytisk diskussion kring dessa och andra frågor.

## 7.1 Betydelsen av mål, visioner och strategier

Lokala och regionala mål, visioner och strategier för kollektivtrafikens utveckling har varit av avgörande betydelse för hur man i de tre fallstudierna kunnat integrera kollektivtrafik- och bebyggelseplanering. Övergripande planer, policymål och strategier med politisk förankring är förstärkt viktiga formella underlag som också utgör ett stöd vid planeringen av enskilda projekt. De erbjuder en struktur för att höja blicken och se det övergripande i stadens och kollektivtrafikens utveckling. Eftersom de i regel är politiskt beslutade erbjuder de dessutom en tyngd och förankring.

Om ett styrdokument fungerar som en vägledning eller inte beror givetvis på dess innehåll samt förhållandet till parallella styr- och policydokument. Våra fall illustrerar vikten av formuleringar som inte är för vaga och allmängiltiga. När det

gäller kollektivtrafikens roll i stadens utveckling är det en fördel om exempelvis en transportstrategi tar upp de konkreta implikationerna för stadsbyggnad och fysisk planering, t.ex. genom att tala om restidskvoter och färdmedelsandelar. Det är också bra om dokumenten innehåller något om de avvägningar som vanligtvis måste hanteras i detta sammanhang. Till de senare hör t.ex. olika slags målkonflikter och vilka principer som ska gälla då prioriteringar behöver göras t.ex. mellan olika transportslag.

I de fall som studerats inom ramen för denna studie finns en stor variation när det gäller vilken betydelse övergripande styrdokument verkar ha för att stärka kollektivtrafiken i planeringen. I både Växjö och Karlstad har man utarbetat transportstrategier, ungefär vid samma tidpunkt (2005 respektive 2006). Både dokument och intervjuer i Växjö ger bilden av att transportstrategin inte fick något större genomslag i planeringen, åtminstone inte för kollektivtrafiken i Östra Lugnet. I Karlstad är transportstrategin ett mer utförligt dokument, som tydliggör implikationerna för stadsbyggnad och prioriteringar. Dokument och intervjuer ger också intrycket att transportstrategin, tillsammans med andra faktorer, spelat en stor roll i bebyggelseplaneringen – särskilt på senare år. Vårt intryck är att strategin har haft stor betydelse för inriktningen på Västkust- och Grundvikenprojekten. Det är viktigt att minnas att Grundvikenprojektet fortfarande befinner sig i ett tidigt skede, och att det återstår att se hur det konkreta genomförandet lever upp till målsättningarna och inriktningen i transportpolicyn när det gäller kopplingen mellan bebyggelsen och kollektivtrafiken. De planer och inriktningsdokument som hittills producerats ser lovande ut, men det är först när det byggs som det visar sig exakt hur utfallet blir.

I Kristianstads kommun finns ingen lokal transportstrategi i form av ett politiskt beslut eller styrdokument. Tidigare erfarenheter och strategiska överväganden på regional nivå verkar ha varit den viktigaste vägledningen. En nackdel med detta kan vara att Kristianstadslänken, sett ur det lokala perspektivet, fick karaktären av *ett enskilt* projekt i stadens utveckling. Dess starka förankring i övergripande strategiska överväganden var inte helt uppenbar för kommunens invånare och intressegrupper – vilket innebär problem när man kom till ett mer konkret skede. Att det ändå fanns ett övergripande strategiskt tänk som byggde på en stark insikt om den centrala kopplingen mellan kollektivtrafik och bebyggelsestruktur var en viktig förutsättning för att projektgruppen på tekniska kontoret skulle övervinna svårigheterna i genomförandeskedet, vilket framgår av analysen i kapitel 5. Vi återkommer till detta.

## 7.2 Synen på kollektivtrafik

Nära sammanhängande med vikten av övergripande och långsiktiga mål och ambitioner är synen på kollektivtrafikfrågorna – deras roll och status både i den kommunala organisationen och hos de regionala aktörerna – Länstrafikbolag och/eller regionala kollektivtrafikmyndigheter och dessas politiska ledningar. Detta är en informell institutionell förutsättning av stor betydelse för hur olika aktörer tar sig an kort- och långsiktiga kollektivtrafikfrågor i konkreta planer och projekt. Kollektivtrafikfrågornas ”status” påverkar vem som engagerar sig i dem och ser dem som sitt ansvar, och därmed också vilket genomslag de får i olika sammanhang.

I de olika fallen finns en variation när det gäller hur tjänstemän med central roll för händelseutvecklingen ser på kollektivtrafikfrågorna. I fallet Östra Lugnet relaterar flera av kommunens samt även Länstrafikens tjänstemän till kollektivtrafiken som ett särintresse. Ansvar för att beakta dessa frågor i den fysiska planeringen har till viss del fallit mellan stolarna, eftersom varken stadsbyggnadskontoret eller Länstrafiken verkar ha sett det som sitt ansvar att få med kollektivtrafikens

förutsättningar och krav som en strukturerande princip för de initiala planerna för området. Länsstrafiken tycks inte ha ansett sig ha mandat att driva en särskilt stark linje i relation till kommunen, som ju har det kommunala planmonopolet och styr bebyggelseplaneringen.

I Karlstad har kollektivtrafiken fått en centralt fastställd roll som ett viktigt medel för att uppnå övergripande politiska målsättningar i kommunen. Det framgår inte bara i de formella målen och inriktningsdokumenten utan också av intervjuerna. Likheten är stor med hur intervjupersonerna i Kristianstad lyfter fram kollektivtrafikens roll. Härmed illustreras vikten av den typ av informella institutionella förutsättningar som diskuterades i analysramen ovan. Även om det i viss mån handlar om formella förutsättningar även här – t.ex. är Karlstadsbuss integrering som en del av stadsbyggnadsförvaltningen i Karlstad en formell förutsättning som också varit viktig i fallet – så handlar det till stor del om nätverken, kontakterna och samverkansklimatet mellan nyckelaktörer i planeringsprocesserna och deras gemensamma bild av kollektivtrafikens betydelse i bebyggelseutvecklingen.

### 7.3 Kommunikation och förankring

Tidigare forskning visar att såväl planering av transporter som urban planering ofta är värdeladdat och med det följer en hög konfliktbenägenhet. Detta innebär att det ofta uppstår intressekonflikter och motsättningar mellan olika värden, hänsyn och intressen. Hantering av mål- och intressekonflikter av olika slag är en central ingrediens i alla sammanhang då det finns ambitioner att ta nya grepp i trafik- och bebyggelseplanering. Detta framgår också av de tre fallstudierna. Kommunikation och förankring framstår som centrala förutsättningar som påverkar händelseutvecklingen i de typer av projekt och initiativ som är i fokus här. Dessa aspekter har också klara kopplingar till det som Healey kallar fokusering (focusing and framing) – vilket hon ser som en central faktor för att skapa strategisk kapacitet i planeringen.

Fokusering är en aspekt som rör hur ett projekt eller en åtgärd motiveras och lanseras i ett givet besluts- och planeringssammanhang. Betydelsen av detta illustreras inte minst i fallet med Kristianstadslänken. Av vår redogörelse för fallet framgår att det fanns ett grundläggande strategiskt tänk bakom projektet, som kom till uttryck i den initiala dialogen mellan regionen och kommunen under 2000-talets första år. De strategiska idéerna uttrycktes i initiala överenskommelser mellan kommunens och regionens företrädare samt i ett grundläggande PM för projektet (stråkanalysen). Idéerna tycks dock inte ha kommunicerats ut tillräckligt brett på den lokala arenan – åtminstone inte då projektet närmade sig ett mer konkret skede i planeringen. Detta framstår som en central orsak till de problem med starkt lokalt motstånd och vacklande politiskt stöd som uppstod under 2011. Den kommunikationsinsats rörande projektets konkreta syfte och innebörd i det lokala sammanhanget som gjordes av projektgruppen på tekniska kontoret framstår i efterhand som helt avgörande för att projektet, trots dessa svårigheter, kunde gå vidare mot implementering. Representanter från projektgruppen beskriver själva, i efterhand, att kommunikationsprocessen underlättades avsevärt av illustrationer och visualiseringar.

Frågor som rör kommunikation och förankring aktualiseras även i planeringen av Östra Lugnet. Där har klagomål från de boende varit en bidragande orsak till att trafikering genom området är omöjlig, vilket i sin tur beror på gaturummets utformning. I Karlstad förs en aktiv dialog med närboende och här är också tanken att kollektivtrafiken ska vara i drift från början, bland för att bli accepterad som en naturlig del av stadsbilden. I fallet Grundviken finns också planer på att arbeta aktivt med information till dem som är intresserade av att flytta till området, inom ramen för strategin att arbeta med beteendepåverkan.

## 7.4 Samordning och lärande mellan olika kunskaper och perspektiv

Utifrån de tre fallstudierna står det också klart att det för att lyckas med en mer integrerad bebyggelse- och kollektivtrafikplanering krävs inte bara övergripande målsättningar och visioner, utan också förändringar i den vardagliga planeringen. Särskilt de fall som rör exploateringar i nya områden, d.v.s. Östra Lugnet och Grundviken, visar att avvägningar i tidiga skeden är avgörande och att det då är viktigt att inhämta kunskap om kollektivtrafikens förutsättningar i processen. Denna fråga kan hanteras formellt – t.ex. genom organisatoriska lösningar som knyter samman kunskap och perspektiv som tidigare varit åtskilda. Men det handlar också om informella förutsättningar – t.ex. normer och attityder hos nyckelaktörer och viljan och/eller förmågan att ta del av varandras perspektiv. I viss mån kan det även handla om vilka rutiner som etableras för att sammanföra olika kompetenser och perspektiv, t.ex. hur projektgrupper sätts samman, hur ofta olika aktörer ses eller hur eventuella kommunikationsproblem hanteras av projektledare.

Dessa aspekters avgörande betydelse kommer tydligt till uttryck i de tre fallen. I fallet Östra Lugnet kan konstateras att trots att kommunen och Länstrafikbolaget träffades vid flera tillfällen, och trots att Länstrafikbolaget framförde synpunkter på förutsättningarna för kollektivtrafiken i området, fattades flera beslut som innebar påtagliga nackdelar för områdets utveckling ur kollektivtrafiksynpunkt. I intervjuer med nyckelaktörer i processen framstår detta dock inte entydigt som medvetna nedprioriteringar av kollektivtrafiken – åtminstone inte ur planarkitekternas perspektiv. Istället verkar en del av de vägval som gjordes initialt, och som i praktiken var avgörande ur kollektivtrafiksynpunkt, ha byggts på begränsade insikter om vilka faktorer som har betydelse för kvaliteten på kollektivtrafiken. Fallet Grundviken är en kontrast till detta. Här kännetecknas processen av en mycket högre grad av integrering av kunskap om och perspektiv på kollektivtrafikens förutsättningar i den fysiska planeringen. En viktig grund är det löpande samarbetet mellan tjänstemän från olika förvaltningar och enheter.

Fallen illustrerar att en nära koppling mellan stadsplaneringskompetens och kollektivtrafikplaneringskompetens är en viktig förutsättning för att skapa strategisk kapacitet att hantera kollektivtrafikfrågorna i bebyggelseplaneringen. Detta ger också en grund för att arbeta strategiskt med kollektivtrafik som ett verktyg för att uppnå kommunernas långsiktiga mål om energieffektiva transporter, långsiktig hållbarhet och hållbart resande. Kopplingen mellan kollektivtrafikkompetens och stadsplaneringskompetens påverkas av både formella och informella faktorer. I fallet Karlstad framstår integreringen av Karlstadsbuss som en del av stadsbyggnadsförvaltningen som en viktig formell institutionell förutsättning vilken underlättat samordningen av kollektivtrafik och bebyggelseplanering. Men även om de formella förutsättningarna inte är etablerade på exakt detta sätt kan kommuner och andra aktörer arbeta mer eller mindre medvetet för att underlätta samordningen och det ömsesidiga lärandet. Det handlar t.ex. om när olika kompetenser/kunskapsområden kommer in i en process och vilket utrymme och mandat som skapas. Hur projektgrupper sätts samman är en viktig fråga. En mer eller mindre genomtänkt organisering av samarbetet (med formella och informella förutsättningar) har stor inverkan på förutsättningarna att ta in olika perspektiv och på vilket lärande över sektorsgränser som skapas i processen. Karlstads initiativ med exploatörssamverkan är ytterligare ett exempel på hur man kan utveckla arenor för ömsesidigt lärande och dialog mellan olika perspektiv och de aktörer som har en viktig roll att spela för att uppfylla de långsiktiga och övergripande målen för transporter och bebyggelseplanering.

Kristianstadslänken sticker ut lite ifrån ovanstående fall, eftersom det inte handlar om att ”ta in” kollektivtrafikfrågorna i ett stadsbyggnadsprojekt – det är ett i högsta grad kollektivtrafikdrivet projekt. Principerna för hur olika kunskapsområden och perspektiv kan integreras är dock desamma. Projektet initierades i ett nära samarbete med utbyte av kunskap och perspektiv mellan kommunens dåvarande stadsarkitekt och Skånetrafikens chefsstrateg. I jämförelse med exempelvis Karlstad framstår detta som ett mer informellt utbyte, utan tydlig förankring i etablerade policyer och strategier. Under de år som gått sedan idén om Kristianstadslänken initierades har dock denna typ av samverkan tagit mer konkret form och präglar nu hur man i Region Skåne arbetar strategiskt med kollektivtrafikfrågor i relation till enskilda kommuner. Avslutningsvis är en intressant aspekt av detta tema inställningen till att inhämta ny kunskap och nya perspektiv – det är en utmaning att veta när det behövs mer underlag eller synpunkter. Här bör också sägas att de ekonomiska resurserna för kunskapsuppbyggnad kan variera mellan olika kommuner och tidpunkter. En närliggande fråga är vem som ansvarar för att relevanta perspektiv på kollektivtrafikfrågorna tas med i den fysiska planeringen, vilket anknyter till följande tema. För att integrera kollektivtrafikfrågor och stadsbyggnadsfrågor kan man behöva se över vilka eventuella organisatoriska gränser som måste överbryggas.

## 7.5 Strategisk kapacitet på olika nivåer

Ytterligare en faktor av betydelse i de empiriska exempel som studerats rör den sammantagna strategiska kapaciteten i planeringen och i ledningen av projekt. En viktig förutsättning är att kunna höja blicken från det enskilda projektet och se dess betydelse i relation till övergripande målsättningar. Detta kräver en operationalisering av övergripande målsättningar så att det tydliggörs vad dessa konkret innebär för beslut och avvägningar i exempelvis detaljplanearbetet. Detta exemplifieras i fallet Grundviken, där den övergripande visionen inte bara är närvarande utan också konkretiserande i plandokumentet. Ett sätt att göra översättningar mellan övergripande mål och enskilt projekt kan vara att använda verktyg som res-tidskvoter, vilket förekommer i flera kommuner, bland annat i Karlstad. Samtidigt visar det empiriska materialet från Grundviken det komplicerade i att få samverka med exploitörer att fungera hela vägen – från övergripande vision till specifika beslut om t.ex. antalet parkeringsplatser. Översättningar handlar därmed inte bara om att se kopplingen mellan helhet och del, utan också om att hantera osäkerhet, risk och olika värden som ibland hamnar i konflikt.

Fokus har i de analyserade fallen legat på de lokala planeringsprocesserna. Våra resultat har dock bäring även på kollektivtrafikens regionala aktörer och på de nya formella institutionella förutsättningar som råder sedan januari 2012. Den nya kollektivtrafiklagen innebär bland annat att regionala kollektivtrafikmyndigheter har inrättats i länen. Dessa har i uppdrag att fatta strategiska beslut om kollektivtrafik, och att omsätta dessa i regionala trafikförsörjningsprogram. I lagen sägs också att mer operativa uppgifter som att upphandla kollektivtrafik fortfarande ska kunna utföras av aktiebolag och enskilda kommuner, vilket konkret inneburit att de gamla länstrafikbolagen – som tidigare var regionala trafikhuvudmän med dessa uppgifter på sitt bord – i de flesta fall har omvandlats till förvaltningar hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Av propositionen som ligger till grund för den nya lagstiftningen framgår att ett viktigt syfte är att ge den regionala kollektivtrafikmyndigheten bättre förutsättningar att agera effektivt och att öka insynen och samordningen med annan samhällsplanering.” (prop. 2009/10: 200, s 1).

Resultaten från de tre fallstudierna illustrerar samordningens avgörande betydelse, inte bara internt i den kommunala organisationen, utan också mellan kommuner och de regionala kollektivtrafikmyndigheterna samt även med den nationella nivån.

Den tunga roll som numera formellt ligger på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna gör det viktigt att bygga upp en strategisk kapacitet även regionalt och, inte minst viktigt, koppla samman det strategiska arbetet på olika nivåer. I dagsläget tycks det vara oklart hur samarbetet mellan dessa för kollektivtrafiken så avgörande aktörer kan och bör bedrivas. Om en strategisk kollektivtrafikplanering ska kunna utvecklas är samordningen och integreringen mellan lokala, regionala och nationella instanser av yttersta vikt. De regionala kollektivtrafikmyndigheternas långsiktiga mål och strategier för kollektivtrafiken är ytterst helt beroende av de beslut som kommunerna fattar i sin bebyggelseplanering och besluten om prioritering av gatuutrymme m.m. Omvänt kan konstateras att den kommunala planeringen behöver mycket stöd och uppbackning från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna – i form av strategiska idéer, kompetens och andra resurser – för att kunna bygga upp en strategisk kapacitet att hantera långsiktiga kollektivtrafikfrågor i sin bebyggelseplanering. Hur formerna för samverkan mellan olika aktörer på olika administrativa nivåer kan och bör se ut är i dagsläget svårt att säga i och med att reformen ännu är ny. Detta framstår som en mycket angelägen fråga för framtida forskning.

# 8. Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande syftet med denna rapport har varit att fördjupa kunskapen om förutsättningarna för att bedriva en samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering. Bakgrunden är att den kommunala planeringen av bebyggelse fortfarande oftast inte genomförs på ett sätt som stärker kollektivtrafik och andra hållbara transportslag. Vi har tagit oss an uppgiften genom att göra relativt ingående analyser av tre fall – Östra Lugnet i Växjö, Kristianstadslänken i Kristianstad och Grundviken/Västkust i Karlstad – och undersökt hur man har förmått integrera kollektivtrafikplaneringen med stads-/ bebyggelseplanering. I kapitel 4-6 ovan har vi gjort relativt empirinära analyser av händelseutvecklingen i de tre fallen. I kapitel 7 har vi samlat resultaten i en bredare, tematisk diskussion om vilka förutsättningar som påverkat möjligheten att åstadkomma en bättre koppling mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering i de tre fallen. I detta åttonde och avslutande kapitel sammanfattas de mest centrala slutsatserna av studien. Slutsatserna sammanfattar de faktorer som på ett signifikant sätt kan bidra till en mer kollektivtrafikanpassad bebyggelseplanering, vilket i sin tur är centralt i arbetet för ett hållbart transportsystem.

## 8.1 Slutsatser

- **En kombination av formella och informella institutionella förutsättningar avgör**

En första, övergripande slutsats är att det är en kombination av formella och informella institutionella förutsättningar som avgör hur pass samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplaneringen blir i praktiken. Vi ser i de tre fallen hur formella regelverk, roller och rutiner samverkar med mer informella faktorer som t.ex. normer, attityder och hur kommunikationen över sektors- och administrativa gränser fungerar. Det är dessa formella och informella faktorer som tillsammans skapar förutsättningarna för kollektivtrafikfrågornas roll i bebyggelseutvecklingen. Detta innebär att det är viktigt med fungerande regelverk och riktlinjer som styr arbetet, men också att hela tiden – inom ramen för dessa – utveckla andra, mer informella, kvaliteter som kan göra samspelet mellan kollektivtrafik- och bebyggelseplanering så effektivt och välfungerande som möjligt.

- **Vikten av att koppla samman olika kompetenser och perspektiv**

Studien visar att en nära koppling mellan stadsplaneringskompetens och kollektivtrafikplaneringskompetens är en central förutsättning för att kollektivtrafikfrågor ska hanteras på ett bra sätt i bebyggelseplaneringen. Att åstadkomma en bättre integrering av kollektivtrafik- och bebyggelseplanering handlar med andra ord i hög grad om att föga samman perspektiv och frågor som tidigare varit åtskilda i lokal och regional policy och planering. Denna studie visar att detta kan hanteras på olika sätt. Det framstår som en fördel att ge de sektorsöverskridande ambitionerna någon form av formellt stöd, exempelvis genom att skapa rutiner för detta i den kommunala verksamheten. Ett sätt kan vara att sammanfoga de två perspektiven/kompetensområdena rent organisatoriskt, men man kan också skapa andra arenor och processer som gör det sektorsövergripande arbetssättet till en



rutin, t.ex. genom att regelmässigt sätta samman tvärsektoriella arbetsgrupper i konkreta plan- och bebyggelseprojekt.

- **Betydelsen av en strukturerad processledning**

Att skapa goda förutsättningar för integrering av olika kompetenser och perspektiv rent administrativt/organisatoriskt är viktigt, men inte hela lösningen. Därutöver behöver man arbeta med *strukturerad processledning* så att kopplingen mellan olika perspektiv finns med från initiala till sena skeden – från koncept och idé-skisser t.ex. i planprogram fram till konkret plangenomförande genom detaljplane- och byggskede. En sådan processledning kan aldrig vila endast på formella grunder. Ytterst handlar det om att skapa ett arbetsklimat som ger goda förutsättningar för lyhördhet och ömsesidigt lärande mellan olika kunskapsområden, så att perspektiv som tidigare inte varit starka inom bebyggelseplanering får en reell möjlighet att påverka.

- **Politiskt förankrade visioner och mål som konkretiseras i planer och program**

Det finns också skäl att betona vikten av tydligt formulerade och politiskt förankrade idéer om kollektivtrafikens roll i samhällsutvecklingen på kort och lång sikt. Explicita och politiskt beslutade visioner och mål som klargör kollektivtrafikens roll i den långsiktiga urbana och regionala utvecklingen ger stadga och inriktning i arbetet även om nyckelpersoner skulle sluta under processen, och kan utgöra ett stöd för politiker och tjänstemän i dialogen med invånare och intressenter. Det är viktigt att dessa visioner och mål operationaliseras för att bli konkreta och uppföljningsbara.

I förlängningen är det viktigt att de politiska idéerna, visionerna och målsättningarna utmynnar i konkreta ställningstaganden för bebyggelse- och transportsystemens utformning. Ställningstaganden behöver göras i översiktsplaner, planprogram och detaljplaner, på ett så pass konkret sätt att uppföljningar enkelt kan göras och målkonflikter identifieras och hanteras.

- **Strategier för kommunikation och förankring**

Ytterligare en avgörande faktor handlar om kommunikation och förankring av strategier och beslut om kollektivtrafik- och bebyggelseplaneringens långsiktiga inriktning. Konkret handlar det om att få till stånd en dialog med både politiker, allmänhet och specifika intressenter som berörs av en fråga eller som har rådighet över hur antagna strategier och beslut ska genomföras. Genom seriösa och effektiva kommunikations- och förankringsinsatser kan de centrala målen med en viss åtgärd uttryckas ännu tydligare och nå fler aktörer. Kommunikationsinsatser kan – beroende på hur de görs – också ge olika aktörer möjlighet att lära sig av varandra och eventuella problem och/eller konflikter kan identifieras och hanteras så tidigt som möjligt i processen.

- **Hos vem ligger ansvaret för att koppla samman bebyggelse- och kollektivtrafikplanering?**

Resultaten av denna studie indikerar också vikten av att kopplingen mellan bebyggelse- och kollektivtrafikplanering definieras som ett särskilt ansvarsområde som hanteras av de aktörer som har rådighet över olika delar i kollektivtrafik- och bebyggelseplaneringen. Det behöver klargöras vem eller vilka som ansvarar för att denna fråga inte tappas bort eller negligeras. Risken är annars att denna viktiga uppgift ses som ett särintresse eller att den faller mellan stolarna så att ingen anser sig ha vare sig ansvar eller mandat att driva den.

- **Den viktiga kopplingen mellan RKM och kommunal planering**

Resultaten från de tre fallstudierna illustrerar den avgörande betydelsen inte bara av samordning internt i den kommunala organisationen, utan också mellan olika kommuner samt mellan kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter. Den nya kollektivtrafiklagen anger att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har det viktigaste strategiska ansvaret för kollektivtrafiken – inte minst för att de ansvarar för formuleringen av regionala trafikförsörjningsprogram. Samtidigt är det uppenbart att bebyggelseplaneringen på lokal nivå i hög grad avgör vilken kollektivtrafik som till syvende och sist kan realiseras och bli effektiv och välfungerande. Möjligheten att uppfylla de regionala kollektivtrafikmyndigheternas långsiktiga mål och strategier för kollektivtrafiken påverkas i hög grad av de beslut som kommunerna fattar i sin bebyggelseutveckling och hur de beslutar om prioritering av gatuutrymme m.m. Omvänt kan konstateras att den kommunala planeringen behöver stöd och uppbackning från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för att kunna utveckla genomtänkta strategier som fungerar både lokalt och regionalt. Samordningen mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och enskilda kommuner i egenskap av planeringsaktörer är således en fråga av yttersta vikt. Rent formellt är det idag lite oklart exakt hur denna samverkan ska gå till i praktiken. Kollektivtrafiklagen nämner denna fråga endast översiktligt.

En viktig fråga för fortsatt forskning är därför att studera samordningen mellan de regionala kollektivtrafikmyndigheterna och kommunerna i egenskap av planeringsaktörer. Det samspel som utvecklas mellan dem framstår som helt avgörande för vilken kollektivtrafik som kan realiseras, hur attraktiv och välfungerande den blir och därmed också hur den förmår bidra till uppställda mål om ett hållbart transportsystem samt långsiktigt hållbar urban och regional utveckling. Även samordningen med den statliga nivån och med privata aktörer är frågor av stor vikt i detta sammanhang.

## 8.2 Rekommendationer

Utifrån dessa slutsatser kan ett antal rekommendationer göras. Vi har valt att dela upp dessa på olika målgrupper, som vi hoppas ska ta del av slutsatserna i denna rapport.

- **Till chefer och projektledare i den kommunala organisationen**

Vår första rekommendation riktar sig till chefer eller personer i ledande ställning inom stadsplanering och trafikplanering i den kommunala organisationen. Vi rekommenderar er att driva arbetet inom er kommun så att en nära samordning mellan bebyggelseplanering och kollektivtrafikplanering säkerställs, både inom kommunen, mellan er kommun och andra kommuner samt mellan kommunen och den regionala nivån. Det är också viktigt att samordna med den nationella nivån.

När det gäller den interna samordningen lokalt inom kommunen ser förutsättningarna lite olika ut i olika kommuner, bl.a. beroende på organisationsstrukturen. Men oavsett de formella organisatoriska förutsättningarna finns det olika typer av insatser som kan göras. Det kan t.ex. handla om hur man sätter samman projektgrupper och att ta reda på vilka andra arenor och sammanhang som finns där olika professioner kan mötas etc. Insatser som stärker samordningen kan göras i flera olika skeden av den lokala planeringen. Lyft frågan i dialog med era politiker, kommunledningskontoret och andra lokala strategiska forum.

- **Till övriga medarbetare inom bebyggelse- och/eller kollektivtrafikplanering på kommunal nivå**

En annan rekommendation riktar sig till övriga tjänstemän i den kommunala organisationen. Vår rekommendation till er är att försöka skapa tillfällen då ni får möjlighet att sätta er in i era kollegors perspektiv samt ta del av deras kunskap och reflektioner kring pågående processer och initiativ. Kanske finns det något befintligt projekt eller något annat sammanhang där ni ser att det skulle vara möjligt att prova nya sätt att samarbeta? Ta del av nätverk och kontakter för att få inspiration och idéer. Ta upp frågan med er närmaste chef och ta del av andras erfarenheter för att kunna visa på fördelarna med nya arbetssätt.

- **Till tjänstemän på regionala kollektivtrafikmyndigheter**

Ytterligare ett budskap riktar sig till tjänstemän på regionala kollektivtrafikmyndigheter. Resultaten från denna studie visar vikten av en nära dialog och koppling mellan ert strategiska arbete och det arbete som görs på kommunal nivå samt även nationellt. Vilka faktorer underlättar en sådan nära dialog och koppling? Finns det faktorer som försvårar? Hur har arbetet med de regionala trafikförsörjningsprogrammen fungerat hittills i detta avseende? Vilka behov av vidareutveckling finns? Hur upprätthåller ni en dialog med politikerna om dessa frågor?

- **Till politiker på kommunal och regional nivå**

Till sist några reflektioner som rör politiker på kommunal eller regional nivå, vilket kan omfatta landsting, region och/eller kommunala samverkansorgan.

Studiens resultat visar vikten av att kontinuerligt reflektera över kollektivtrafikfrågornas roll och status i relation till bebyggelseplanering och andra strategiska utvecklingsfrågor. Vilket utrymme ser ni att kollektivtrafikfrågorna får i dessa sammanhang? Hur kopplas den ihop med andra frågor och hur hanteras eventuella målkonflikter? Kan ni politiker göra mer för att lyfta kollektivtrafikfrågans strategiska roll för kommunens och/eller regionens utveckling?

Upplever ni att den kommunala och/eller regionala förvaltningen lyckas omsätta era politiskt förankrade visioner och mål i konkreta åtgärder? Finns det mer som kan göras för att effektivisera processen? Som politiker kan ni arbeta för att skapa och upprätthålla politiska arenor och processer som möjliggör en nära samverkan mellan lokal, regional och nationell nivå när det gäller kollektivtrafik- och bebyggelseplanering (inklusive infrastruktur). Ha nära kontakt med era förvaltningar så att ni får direkt återkoppling på vad som utgör hinder och möjligheter för dem när de ska omsätta era beslut i konkret verksamhet. Fortsätt att diskutera viktiga framtidsfrågor gällande transporter och bebyggelse med invånare och intressegrupper. Sök inspiration från andra städer och regioner i Sverige och andra länder.

# Referenser

## Publikationer

- Albrechts, L. 2001: In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. Journal: *International Planning Studies*, vol. 6, no. 3, pp. 293-310, 2001.
- Albrechts, L. 2004: Strategic (spatial) planning reexamined. Journal: *Environment and Planning B-planning & Design – Environ Plan B- Plan Design*, vol. 31, no. 5, pp. 743-758.
- Banister, D. 2005: *Unsustainable transport: city transport in the new century*. Routledge.
- Banister, D. 2008: The sustainable mobility paradigm, *Transport Policy*, 15, pp. 73–80.
- Brusman, Mats 2008: *Den verkliga staden? Norrköpings innerstad mellan urbana idéer och lokala identiteter*. Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Cervero, Robert, National Research Council, Transportation Research Board, Transit Cooperative Research Program, Federal Transit Administration 2004: *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*. Transit Cooperative Research Program 102. Washington D.C: Transportation Research Board.
- Ekman, Tomas 2003: *Spår i vägen: teknikval, politik och spårvägstrafik i Stockholm 1920-2002*. Diss. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Emanuel, Martin 2012: *Trafikslag på undantag: cykeltrafiken i Stockholm 1930-1980*. Diss. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Engström, Carl-Johan & Hansen, Malin 2011: *Nya vägar för kollektivtrafiken: tre kommuners strategier för att fördubbla kollektivtrafiken*. Stockholm: Forskningsprogrammet Stadsregioner och utvecklingskraft (STOUT), Institutionen för samhällplanering och miljö, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Falld, Magdalena 2011: *Miljö i tanken? policyprocesser vid övergången till alternativa drivmedel i kollektivtrafiken i Linköping och Helsingborg 1976-2005*. Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Gullberg, Anders 1990: *Bilen som första stadsmakt: Hypoteser om en efterkrigshistoria i Miljö, media, makt*, red. Svante Beckman (Stockholm, 1990).
- Hagson, Anders 2004: *Stads- och trafikplaneringens paradigm: en studie av SCAFT 1968, dess förebilder och efterföljare*. Diss. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Hansson, Lisa 2011: *Public procurement at the local government level: actor roles, discretion and constraints in the implementation of public transport goals*. Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Healey, Patsy 1997: *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Healey, Patsy 2007. *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. London: Routledge.
- Holmberg, Bengt 2011: *Bebyggelsestruktur och transporter: en litteraturinventering*. Lund: Trafik och väg, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola

- Hrelja, Robert & Nyberg, Jonna 2012: Samordning av trafik- och bebyggelseplanering: förutsättningar för hållbar mobilitet. Linköping: VTI
- Isaksson, Karolina 2001: Framtidens trafiksystem?: maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor. Diss. Linköping: Linköpings universitet.
- Isaksson, Karolina och Heikkinen, Satu 2013: (*kommande*) Kollektivtrafik för lokal och regional utveckling. Förutsättningar för strategiskt kollektivtrafikarbete i Dalarna och Östergötland 2000-2011. Linköping: VTI.
- Kvale, Steinar 1997: den kvalitativa forskningsintervjun. Studentlitteratur, Lund.
- Lipsky, Michael 1980: Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundin, Per 2008: Bilsamhället: ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige, Stockholmia.
- March, James G. and Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: Free Press North, D.C 1990: Institutions. The Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Issue 1, 97-112.
- Mintzberg H. 1994: The rise and fall of strategic planning. Glasgow: Prentice Hall Europe.
- North, Douglass C. 1990: Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press
- Pressman, J.L. and Wildavsky, A.B. 1984: Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. 3rd ed. Berkeley: University of California Press.
- Proposition 2008/09:93: Mål för framtidens resor och transporter. Sveriges riksdag.
- Richardson, Tim, Isaksson, Karolina och Gullberg, Anders 2010: 'Changing Frames of Mobility through Radical Policy Interventions? The Stockholm Congestion Tax' International Planning Studies, 15 (1): 53.
- Rydin, Yvonne 2003: Conflict, Consensus, and Rationality in Environmental Planning. Oxford.
- Svensson, Tomas och Holmgren, Johan 2012: Kollektivtrafik som verktyg för regional utveckling: en kunskapsöversikt. Linköping: VTI
- Rönnbäck, Peder 2008: Den kommunala policyprocessen: strömmar i kollektivtrafiken och politiken. Diss. Luleå: Luleå tekniska universitet
- Sahlberg, Robert, Echeverri, Per, Bjerkemo, Sven-Allan, Kottenhoff, Karl, Hedberg, Rolf 2012. En permanent världsutställning i Karlstad. Så skapar vi framtidens attraktiva kollektivtrafik. Slutrapport inom Framtidens persontransporter/Trafikverket och Vinnova. Karlstad, september 2012.
- SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys) 2008: Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor 2007. SIKA statistik kollektivtrafik. SIKA Rapport 2008:30.
- SOU (statens offentliga utredningar) 2003:67. Kollektivtrafikkommittén (2003). Kollektivtrafik med människan i centrum: slutbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Tornberg, Patrik 2011: Making sense of integrated planning: challenges to urban and transport planning processes in Sweden, Kungliga Tekniska Högskolan.

Tornberg, Patrik 2009: Trafik- och stadsplanering som en integrerad process? om perspektiv och kommunikativa processer i stadsutvecklingen. Lic.-avh. Stockholm : Kungliga Tekniska Högskolan.

Trafikanalys 2012: Uppföljning av de transportpolitiska målen. Rapport 2012:4.

Trafikverket och SKL 2010: Hållbart resande i praktiken: trafik- och stadsplanering med beteendepåverkan i fokus. Stockholm: SKL Kommentus Media.

Trafikverket och SKL 2012: Kol-TRAST. Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

Vägverket 2008: KOLL framåt huvudrapport 2007-12-21. Borlänge: Vägverket.

Wibeck, Victoria 2010: Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod. 2., uppdaterade och utök. uppl. Lund: Studentlitteratur.Dokument

## Dokument

### Växjö

Länstrafiken, 2004. "Yttrande Östra Lugnet, program." *Yttrande*.

Växjö kommun, 2005a. *Planprogram för Östra Lugnet*. Inkl. samrådsredogörelse.

Växjö kommun, 2005b. *Översiktsplan*.

Växjö kommun, 2005c. "Transportstrategi för ett hållbart Växjö." *Transportstrategi*.

Växjö kommun, 2006. *Detaljplan Östra Lugnet*. Etapp 1.

Växjö kommun, 2007. *Detaljplan Östra Lugnet*. Etapp 2.

Växjö kommun, 2009. "Cykelvägplan för Växjö kommun – strategi och övergripande riktlinjer för arbetet med cykeltrafiken i Växjö."

Växjö kommun, 2010 (2006). *Miljöprogram*.

Växjö kommun, 2012. "Växjö kommuns översiktsplan del Växjö stad."

### Kristianstad

Atkins & Niras, 2011a. "Del 1: Parkeringsstrategi." Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

Atkins & Niras, 2011b. "Del 2: Konsekvenser med anledning av Kristianstadslänken." Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

Atkins & Niras, 2011c. "Kompletterade inventering". Parkerings- och handelsutredning beställd av Kristianstads kommun.

Kristianstads kommun och Skånetrafiken, 2004. "Kristianstadslänken: Framtidens busslänk mellan CSK och Högskola." *Stråkstudie*.

Kristianstads kommun och Skånetrafiken, 2006. "Avsiktsförklaring avseende högklassigt busstråk genom centrala Kristianstad." *Gemensam avsiktsförklaring*.

Kristianstads kommun, 2011a. "Detaljplan för Kristianstad 4:4 m.fl., Östra centrum." *Detaljplan*.

Kristianstads kommun, 2011b. Protokoll, kommunstyrelsens sammanträde 2011-02-16.

Ramböll, 2010. "Trafikutredning för centrala Kristianstad." Beställd av Kristianstads kommun.

Skånetrafiken, 2003. "'Kristianstadslänken' – ett idéutkast". *Idéskiss*.

Sweco, 2010. "Trafikutredning: Kristianstadslänken genom centrum." Utredning beställd av Kristianstads kommun/Skånetrafiken.

Trivector Traffic AB, 2008. *Kristianstadslänken – ett högklassigt kollektivtrafikstråk genom centrum*. Rapport 2008:25, version 1.0.

Trivector Traffic AB, 2010. "Samhällsekonomi Kristianstadslänken" PM 2010:06. Beställd av Skånetrafiken och Kristianstads kommun.

White, 2008. "Kristianstadslänken – utredning av miljökonsekvenser." *Miljökonsekvensbeskrivning*. Beställd av Kristianstads kommun.

### **Karlstad**

Karlstads kommun, 2006a. "Transportstrategi för Karlstads kommun. Del 1: Vision, mål och förutsättningar." Utarbetad i samarbete med Trivector Traffic AB.

Karlstads kommun, 2006b. "Transportstrategi för Karlstads kommun. Del 2: Insatsområden och struktur för handlingsplan." Utarbetad i samarbete med Trivector Traffic AB.

Karlstads kommun, 2006c. "Fördjupning av översiktsplanen avseende Väst kust." Del A-D.

Karlstads kommun, 2009a. "Planprogram för Grundviken inom Zakrisdal, Karlstads kommun, Värmlands län." *Planprogram*.

Karlstads kommun, 2009b. "Samrådsredogörelse: planprogrammet för Grundviken."

Karlstads kommun, 2011. "Väst kust – Samverkan mellan byggherrar och brukare för mer hållbara transporter." *Slutrapport KLIMP*, åtgärd 422.

Ramböll, 2011. "Förhandsgranskning av miljöaspekterna i detaljplan för Grundviken." Förstudie beställd av Karlstads kommun inom KLIMP-projektet.

## Intervjuer

### Växjö

Planarkitekt 1, Stadsbyggnadskontoret, 2012-11-21a.

Planarkitekt 2, Stadsbyggnadskontoret, 2012-11-21a.

Strategisk trafikplanerare, Trafik- och stadsmiljöavdelningen, Växjö kommun, 2012-11-21b.

Trafikplanerare 1, Länstrafiken/Regionförbundet Södra Småland, 2012-11-21c.  
Kompletterades med mejlkorrespondens 2013-04-18.

Projektledaren för Östra Lugnet. Mark- och exploateringsenheten,  
Kommunledningsförvaltningen. 2013-01-11a.

Trafikplanerare 2, Länstrafiken/Regionförbundet Södra Småland, 2013-01-11b.

### Kristianstad

Stadsbyggnadschef, Stadsbyggnadskontoret, 2012-11-22a.

Projektledare, Kommunledningskontoret, 2012-11-22b.

Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen, 2012-11-22b.

Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen, 2012-11-22b.

Tjänsteman i projektgruppen, Tekniska förvaltningen, 2012-11-22b.  
Mjlkorrespondens 2013-05-20.

Chefsstrateg, Skånetrafiken, 2013-01-03.

### Karlstad

Stadsbyggnadsarkitekt och handläggare för detaljplan Katrineberg/Grundviken  
(första etappen), Stadsbyggnadsförvaltningen, 2013-01-14. Kompletterades med  
mejlkorrespondens 2013-04-26.

Trafikplaneringschef, Karlstadsbuss, Stadsbyggnadsförvaltningen, 2013-01-14.  
Kompletterades med mejlkorrespondens 2013-04-25.

Avdelningschef och projektledare för KLIMP, Miljöförvaltningen, Avdelningen  
för rådgivning och information, 2013-01-14.

Projektledare för exploatörssamverkan Grundviken, Teknik- och  
fastighetsförvaltningen, 2013-02-13.

## Internetkällor

Den goda stadens hemsida: <http://www.trafikverket.se/dengodastaden>.

Fördubblad kollektivtrafiks hemsida: <http://www.fordubbling.se>

Karlstads kommun: [www.karlstad.se](http://www.karlstad.se)

Kristianstads kommun: [www.kristianstad.se](http://www.kristianstad.se)

Regionförbundet Södra Småland: [www.rfss.se](http://www.rfss.se)

Växjö kommun: [www.vaxjo.se](http://www.vaxjo.se)



# Bilaga 1: Intervjuguide

Intervjuguide, SKoP

---

## INLEDNING

- Vi presenterar oss och berättar kort om projektet. Frågor?
- Intervjupersonen får presentera sig och berätta kort om sin roll/funktion i planeringsprojektet i fråga
- Information om intervjun (övergripande innehåll, hur ska den gå till, villkor/materialhantering etc.), frågor?

## KRONOLOGISK DEL

1. Vill du/ni börja med att berätta om hur projektet kom till från allra första början?

- På vems initiativ initierades projektet?
- Av vilka skäl tillkom projektet? (Uppfattat behov/problem /annan viktig utgångspunkt?)
- Koppling till övergripande vision/mål? (Med det specifika området/för staden/kollektivtrafiken)
- Koppling till befintliga utvecklingsstrategier? (ÖP, Regional trafikstrategi m.m.)
- Organisation, ansvar och roller
- Politiskt engagemang?

2. Vad kan du berätta om kopplingen mellan kollektivtrafik och detaljplanering/översiktsplanering i de inledande skedena?

- Central fråga eller inte?
- Vilka var ambitionerna och hur kom det till uttryck i det praktiska arbetet?

3. När själva idén fanns att utveckla det här projektet, vad blev nästa steg?

- Vilka var inblandade i projektets tidiga planeringsskeden och på vilket sätt?
- Samarbete/växelspel mellan politiker och tjänstemän. Vilka var nyckelpersonerna.
- Regionens roll?
- Trafikhuvudmannens roll
- Samspelet kommun, region, trafikhuvudman
- Andra aktörer?
- Vad i dessa processer var det som underlättade integreringen kollektivtrafik-fysisk planering, fanns det något som gjorde det svårt?

4. Vad kännetecknade utredningar och kunskapsunderlag i inledande skeden respektive mer operativa skeden?

- Samordning mellan olika perspektiv/kunskapsområden?
- Fanns det några särskilda hänsyn/kritiska faktorer som behövde utredas?
- Kollektivtrafikfrågor i öp/dp
- (Några särskilda planeringsverktyg eller analyser som var en viktig del av kunskaps- och planeringsunderlaget?)

5. Utformning, och ”från idé till plan”

- Valet mellan olika alternativ för områdets gestaltning och utformning. T.ex. olika önskemål gällande ”täthet”. Några tvistefrågor? T.ex. exploatörers eller invånares perspektiv.
  - Verktyg som underlättat prioriteringen av kollektivtrafik?
- Lagstiftning/Länsstyrelsen – något som styrt, underlättat eller begränsat?
- Hänsyn/stora frågor/utmaningar/målkonflikter

6. Mottagandet av projektet

- Kommunikation, öppenhet och dialog
  - Samråd? I vilka skeden? Stötestenar?
- Diskussion? (Medial rapportering, lokala opinioner etc., den politiska diskussionen)
- Överklaganden?

7. Beslut och byggnation

- Om det har blivit några komplikationer i de fall då byggnationen är påbörjad
- Hur har ni förmått hålla fast vid ambitionen om integrering mellan kollektivtrafik och fysisk planering – vad har underlättat? Några svårigheter? Har några kompromisser gjorts och varför?

## TEMATISK DEL

Det är ett mycket intressant planeringsexempel vi har talat om. Avslutningsvis har vi några avrundande frågor.

### Framgångsfaktorer

- Vad skulle du själv säga har varit de viktigaste framgångsfaktorerna för ert integrerade arbete mellan kollektivtrafik och fysisk planering?
- T.ex.
  - Gemensamma mål (bör ha kommit upp tidigare, men kanske måste kompletteras)
  - Samverkan, organisation, förvaltningar och politik
    - Region och kommun
    - Trafikhuvudmän
    - (Länsstyrelsen?)
    - Tjänstemän och politiker
    - Olika förvaltningar
    - (Projektgruppen, roller)

### Utmaningar & målkonflikter

- Såhär i bakspeglarna – hur skulle du/ni beskriva de mest centrala utmaningarna i det här projektet?
- Tycker du/ni att det har funnits några målkonflikter som ni behövt hantera?
  - Vilka?
  - Hur har ni gått tillväga för att hantera målkonflikter? Med vilket resultat?

### Lärande/förbättringar

- Om du/ni hade vetat allt som ni vet nu i början av projektet – hade ni gjort något annorlunda i processen då?

### Egen syn på framgångsfaktorer

- Om du/ni tänker på vad som kan ha bidragit till att föra processen framåt på ett bra sätt, vad tänker du/ni främst på då?

### Nya kollektivtrafiklagen

Givet de nya institutionella förutsättningarna, t.ex. nya kollektivtrafiklagen och det nya organisatoriska landskapet med regionala kollektivtrafikmyndigheter med ansvar för långsiktig kollektivtrafikplanering etc. Vad är de viktigaste sakerna som gäller framöver, som du/ni ser det, om man ska fortsätta att arbeta integrerat kollektivtrafikplanering – fysisk planering?

# Samordnad kollektivtrafik- och bebyggelseplanering

## Kommunala erfarenheter

Denna skrift analyserar planeringsprocessen i tre svenska städer med fokus på hur väl kollektivtrafik- och bebyggelseplanering har integrerats. Syftet med skriften är att fördjupa kunskapen om hur kollektivtrafikfrågor och fysisk planering kopplas samman samt att mot denna bakgrund identifiera vilka kriterier som avgör hur pass samordnad och integrerad kollektivtrafikplaneringen och bebyggelseplaneringen blir.

Skriften vänder sig till både tjänstemän och politiker som deltar i samhällsbyggnadsprocessen inom kommunerna och i de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. De privata byggherrarna är också en viktig målgrupp för skriften.

Upplysningar om innehållet  
Patrik, Wirsenius, patrik.wirsenius@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013  
ISBN: 978-91-7585-020-7  
Text: Karin Thoresson & Karolina Isaksson, VTI  
Produktion: Birgitta Granberg

Ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN 978-91-7585-020-7