HLJ 2015

Trafikpolitik i nordiska stadsregionerna - POLISE

HSL
HRT

Verktyg för att belysa trafikpolitiska linjedragningar

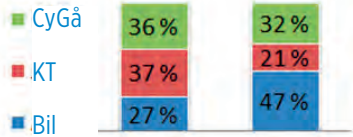
Som en av de förutsättningsutredningarna för trafiksystemplan för Helsingforsregionen (HLJ 2015) har granskats trafikpolitiska val och deras påverkningar i nordiska stadsregionerna. Till granskningen valdes på grund av förundersökningen stadsregionerna i Helsingfors, Stockholm, Göteborg, Köpenhamn och Oslo. Syftet var att bilda en omfattande helhetsbild om hur trafikpolitiken har utvecklat sig och dess anknytningar till markanvändning i olika stadsregionerna. Från HLJ 2015:s synvinkel var syftet att skapa verktyg för att belysa sina trafikpolitiska linjedragningar.

I utredningen har samlats och analyserats information om trafikpolitiska målsättningar, genomförande och effekter i stadsregionerna i Köpenhamn, Oslo, Göteborg, Stockholm och Helsingfors. Materialet samlades både genom skriftliga källor och genom att intervjua personer som hade varit med i planering i de granskade städerna. På grund av observationer i utredningen presenteras slutsatser och rekommendationer för Helsingforsregionen. Rekommendationer som presenteras i utredningen baserar sig på observationer och slutsatser som aktörerna har gjort under arbetets gång.

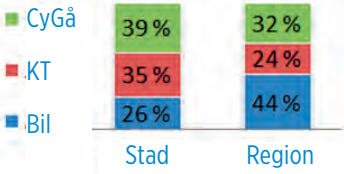
Granskade stadsregioner

Stadsregionernas färdmedelsfördelningar mellan cykling och gång, kollektivtrafik och privatbilismen har fungerat som utgångspunkterna i utredningen och fördjupat förståelse för de granskade regionerna.

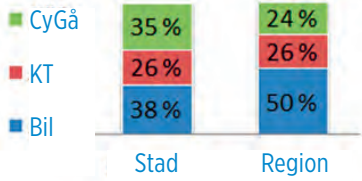
Helsingfors - Stegvist utvidgande av regional planering och regionalt samarbete

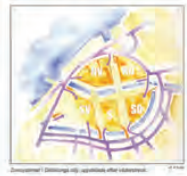


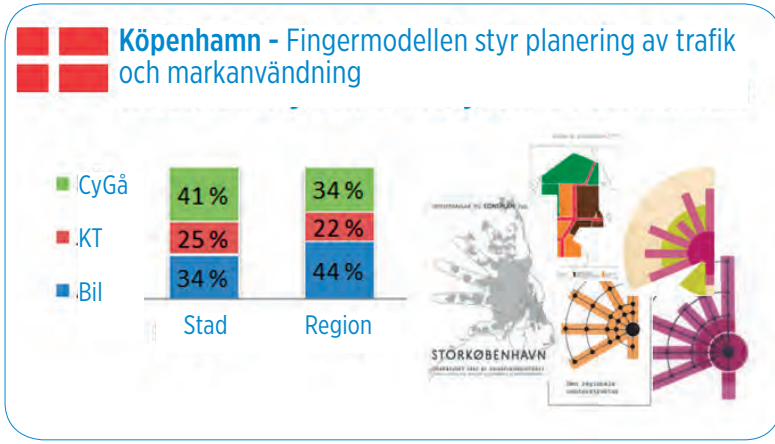
Stockholm - Utredningsmän och stora beslut



Göteborg - Från bilstad till kollektivtrafikstad







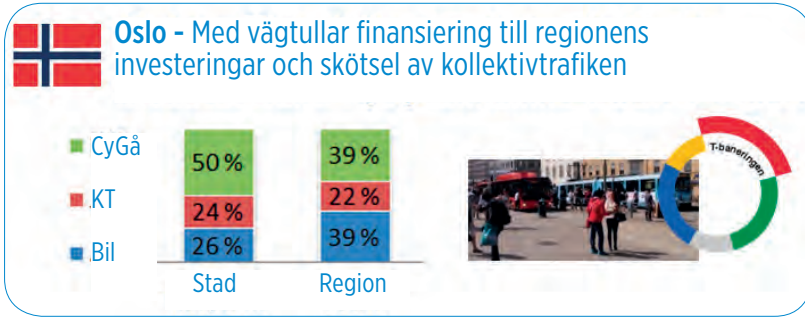


Bild 1. Särdrag i de granskade stadsregionerna i sammandrag.

Strategiska val för markanvändning och trafik

Beslut som väsentligt har påverkat de granskade stadsregionerna har fattats på 1940–1960-talen då man har byggt radiella huvudleder, spårförbindelser och regionala centrum. Stockholm och Köpenhamn utvecklades redan då som storstadsregioner där stadsregionens tillväxt accepterades och styrdes avsiktligt längs spårtrafik.

Placeringen av den sektorvisa markanvändningen vid huvudfarleder har följts upp i alla regioner. Utvecklingen av regionerna under årtionden efter kriget har överallts baserat sig först på ett starkt centrum (enpolig). Flerpoliga regioner har tydligt kommit fram i planer först på 2000-talet, då starka regionala centrum låg i spårförbindelsernas knutpunkter. Köpenhamns fingermodell, Stockholms regionala centrum samt Göteborgs K2020 regionstruktur är exempel på flerpoliga regioner. I Oslo finns fingermodell av flera regionala centrum med i planeringsalternativ. I Helsingforsregionen har man i praktiken övergått från fingermodellen till nätliknande struktur.

Man har slingrat på principen om markanvändningen vid goda kollektivtrafikförbindelser i alla regioner och det finns överallt samhällsstrukturens skingring bl.a. till ”småhusmattor”. I Göteborg och Helsingfors har denna skingrande utveckling varit kanske starkaste.

Utmaningar i regional planering och regionalt beslutsfattande

Utmaningar i regional planering och regionalt beslutsfattande av markanvändning och trafik kan förklaras med att överallt råder naturlig maktfördelning mellan starka kommuner (beskattning, planering av markanvändning) och stark stat (beskattning, lagstiftning, statens investeringar). Mellan dessa placerar sig området av regional planering och regionalt samarbete som har identifierats överallt som nödvändigt men som ändå inte har stark beslutanderätt.

I statens beslutsfattande betyder för det första beständigt behov att behärska offentliga utgifter och å andra sidan hur skattemedlen riktas på riksnivå samt politiska målsättningar och styrkeförhållanden som är anknutna till det. I alla granskade regioner har statens deltagande i nödvändiga investeringarna ansetts som otillräckligt. På motsvarande sätt har staten ansett att investeringsbehov på stora stadsregionerna är för stora jämfört med finansieringsmöjligheter.

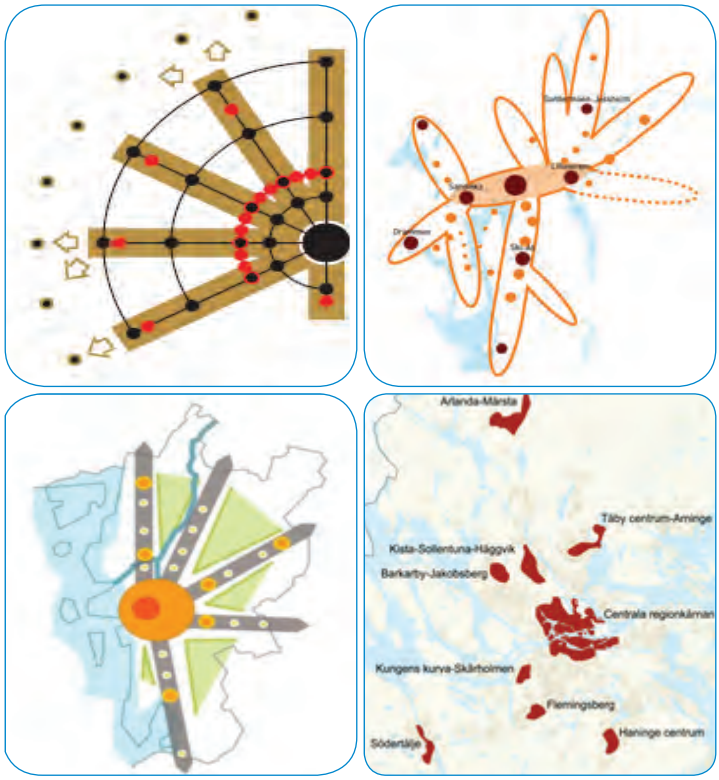


Bild 2. Flerpoliga modeller i Köpenhamn, Oslo, Göteborg och Stockholm.

Regionala trafikplaner- och paket

Behov av regional trafikplanering och regionala avtal ser ut att ha stärkts i alla granskade städer under 1980-talet, då investeringsbehov översteg finansieringsmöjligheter, och sinsemellan konkurrerande investeringsbehov och projektlistor av olika sektorer ledde till en ohållbar situation. Som resultat av denna period var i Stockholm Dennispaketet (1992), i Göteborg Göteborgspaketet och Adelsohnöverenskommelsen (1990), i Oslo Oslopakke 1 (1988) och i Helsingfors PLJ (1994).

I alla regioner har dessa planer och avtal fått en fortsättning på ett eller annat sätt. I Helsingfors etablerade regional trafiksystemplanering sig som en kontinuerlig process. Oslopakke-processen har också varit kontinuerlig och framåtskridande. I slutet av 2000-talet uppstod i Stockholm och Göteborg processer som ser ut att ha blivit etablerade. I Köpenhamn har man inte gjort motsvarande regionala trafikpaket, utan stora linjedragningar i trafik och markanvändning framställas i Regionplan.

Utredningsmän eller kommittéer utsedda av staten, som är populärt i Sverige, kan leda till vågade beslut. Sådana beslut tål ändå inte nödvändigtvis tid, då politiska styrkeförhållanden förändras. På grund av erfarenheter i Stockholm och Göteborg kan man notera att förhandlingarna har lett till både väl genomförda och senare fallna framställningar. När man har analyserat förhandlingsprocesser, har man ansett det viktigt att processerna ska ha tydliga målsättningarna och mandaten, planering ska göras med tillräckligt bred bas så att ändringar i politiska styrkeförhållanden inte (automatiskt) leder till fall av linjedragningar.

I Köpenhamn har man planerat huvudtrafiknätverk i samband med planering av markanvändningen och det har inte funnits egentlig regional trafiksystemplanering. Om de stora projekten, såsom Öresund bro, Köpenhamns metro och ringspårväg, har man kunnat besluta mellan staten och kommunerna. I de stora projekten har man också använt ”den som drar nytta betalar”- och ”användaren betalar”-principer för finansiering.

I Helsingfors och Oslo och på senaste tiden också i Göteborg har man sökt efter att olika parter skulle i allt större utsträckning förbinda sig vid trafiksystemplaneringen redan i planeringsskede. Detta för sin del leder till bredare kompromisser än förhandlingar som leds med politiskt mandat för att planen skulle tåla (framtida) beslutsfattande. Avgörande är att de centrala beslutsfattarna, dvs. staten och enstaka kommunerna, godkänner och faktiskt förbinder sig vid planen. Oslopaketen har genomförts väl, vilket antagligen beror på förbindande finansieringsavtal mellan olika parter.

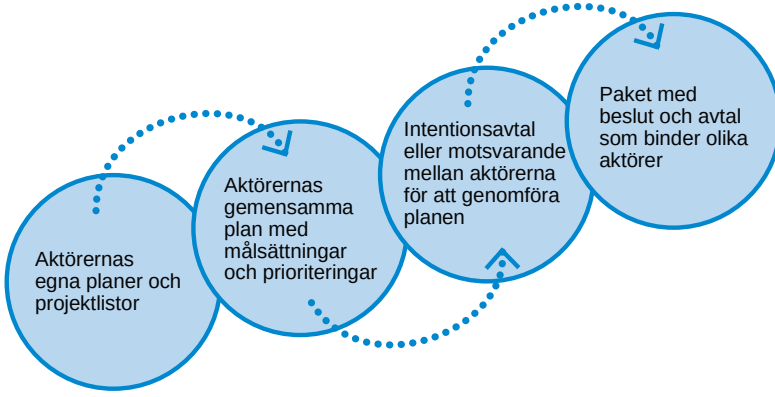


Bild 3. Trafikplanernas utvecklingsskeden från olika parters projektlistor mot trafikpaket som förbinder alla parter. Ett lyckat trafikpaket täcker såväl regionens markanvändning, grundlinjer för boende och trafik, utvecklingsåtgärd för olika transportsätt och finansiering.

Utveckling av målsättningar i planeringen

I alla granskade stadsregioner finns likadana drag i utvecklingen av trafiksystemets utvecklingsmål. Allmännare målsättningar för utveckling av regionen såsom ekonomisk livskraft och kvalitet på livsmiljön har alltid varit på bakgrunden men synvinklarna har förändrats betydligt.

Målsättningarna för trafikpolitiken har ändrats från trafikens funktionalitet på 1970- och 1980-talet betydligt mot miljömålsättningar. Helhetsbetonad regional trafiksystemplanering och beslutsfattande som vi känner idag började uppstå först på 1990-talet och samtidigt betonade planerna allt mera om kollektivtrafik och bredare urval av medel.

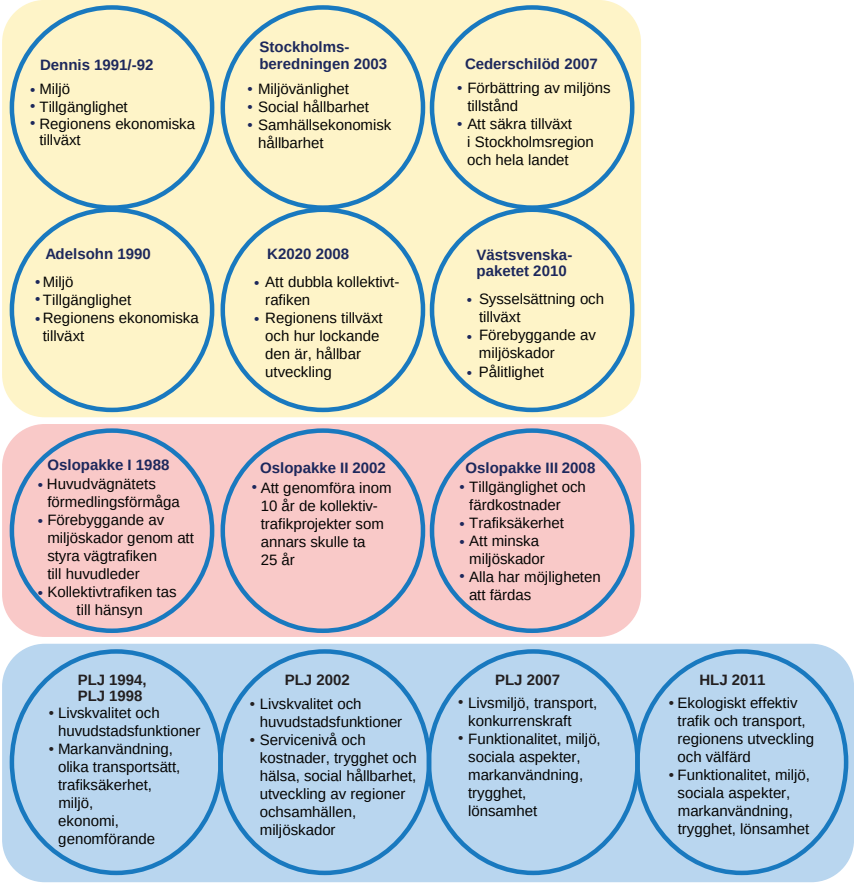


Bild 4. Nordiska trafikpaket samlade.

Till exempel i Oslopakke I (1988) tar man för första gången hänsyn till kollektivtrafiken och målsättningen för Oslopakke II (2002) är att genomföra inom 10 år de kollektivtrafikprojekter som annars skulle ta 25 år. I Oslopakke III (2008) talar man redan om prioritering av kollektivtrafikprojekter. Ändringen konkretiseras i faktumet att den goda tillgängligheten av kollektivtrafiken ses som den viktigaste faktorn i den ekonomiska tillväxten.

På 2000-talet har miljömålsättningarna blivit starkare i alla stadsregionerna och detta kan ses även i genomförandeprojekt speciellt genom en stark satsning på spårtrafiken.

Regionalt ordnande av kollektivtrafiken

Att kollektivtrafiken ordnas regionalt har ansetts viktigt i alla granskade städerna. Den största utmaningen för regionens kommuner har varit hur trafikens kostnader ska delas. En annan stor utmaning är integreringen av de centrala aktörerna till en del av det gemensamma systemet. Sådana centrala aktörer har varit eller är på alla stadsregionerna (statligt) järnvägsbolag och/eller stadens spårtrafikaktör.

Goda erfarenheter av regionalt ordnande av kollektivtrafiken har fåtts i Stockholm, Helsingfors, Göteborg och Oslo där till följd av kollektivtrafikorganisationernas sammanslagningar har kollektivtrafikens popularitet speciellt i kranskommunerna ökat.

Utvidgande av trafikområdet är aktuellt när pendlingsområdet utvidgar sig. Samtidigt ökar behovet att utvidga kollektivtrafikens servicenivå. Biljettsamarbete även mellan pendlingsområden har ansetts viktigt överallt. Till exempel i Sverige och Norge har man satt upp målsättningar för att standardisera resekorten och i Danmark används integrerat riksomfattande biljett- och taxasystem.

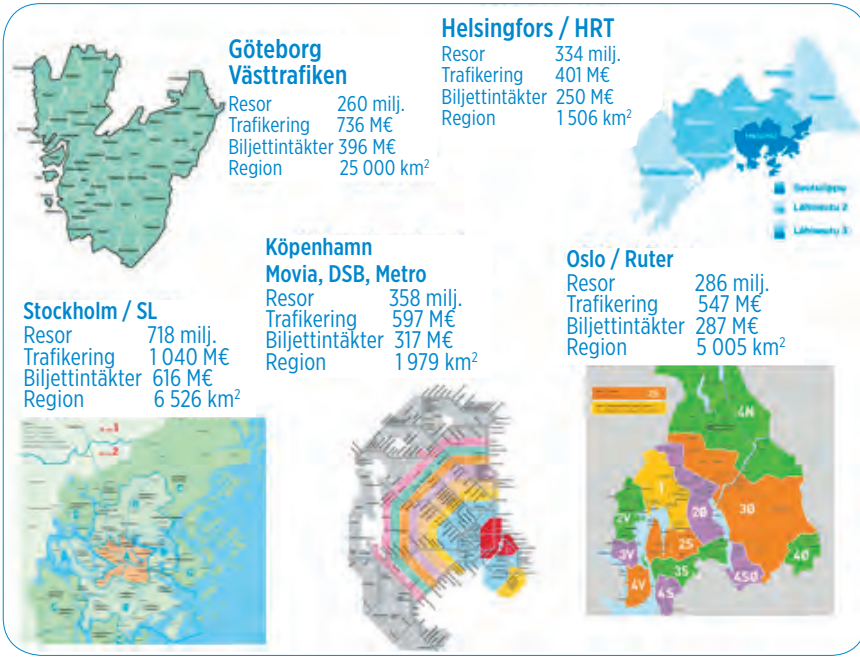


Bild 5. Kollektivtrafikaktörer i nordiska stadsregionerna.

Främjande av hållbara färdsätt

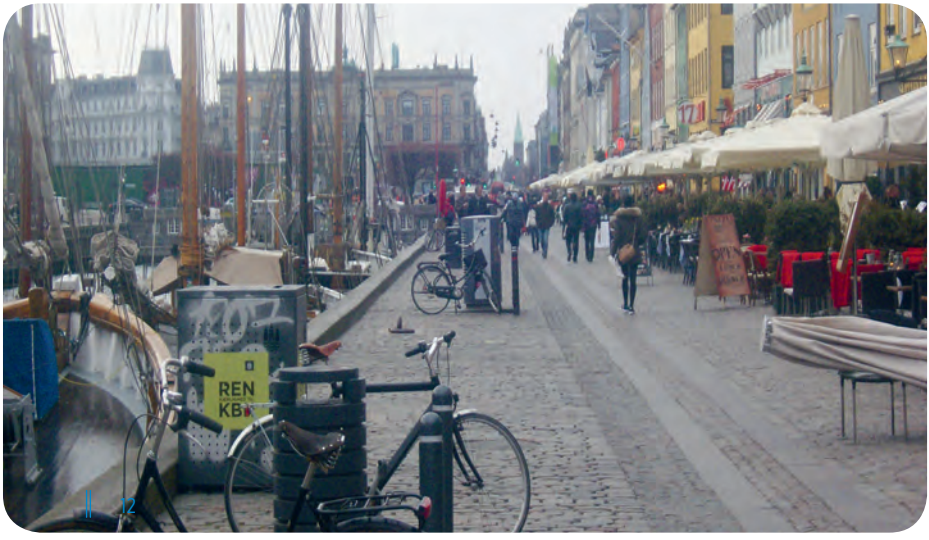
Ökning av biltrafiken och dess problem speciellt i centrumområden togs upp i alla städer i ökande mängd fr.o.m. 1960-talet. Att centrumområdena fredas från biltrafiken har strävats efter överallt och goda erfarenheter av gångområden har fåtts i alla granskade städer.

Ökning av biltrafiken i Göteborgs centrum ledde till centrumets ”trafikreform” år 1970. Trafiken stockade sig svårt och politikerna ville förbjuda genomfarten i centrum. Detta genomfördes genom Zonsystemet (cellprincipen), där centrum av Göteborg delades i fem zoner. Endast fotgängare, cyklister, kollektivtrafik och utryckningsfordon kunde passera zongränserna. Reformen genomfördes år 1970 och till följd av den minskade fordontrafiken i centrum till hälften. Denna ändring anses som trendändring, eftersom kollektivtrafik och lätt trafik prioriterades nu i Göteborgs centrum.

På 1980-talet började i Köpenhamn främjandet av cykling som har fått energi av medborgarnas initiativförmåga samt ”en ny uppgång” som har senare

lett till utveckling av regionala cykelförbindelser. Fr.o.m. år 1972 i spårvägarnas globala nedläggningsvåg, byttes spårvägsnätet också i Köpenhamns stadskärna till busslinjerna.

I andra städer behov av att aktivt utveckla infrastruktur och service för cykling insågs i början av 1990-talet. Dels var det frågan om att behärska ökning av biltrafiken, dels om den dåligt upplevda servicenivån för cykeltrafiken. Målsättningar om att fördubbla cyklingen är aktuella i alla regioner.



Ringleder i centrum

I alla granskade stadsregioner har i närheten av centrum antingen genomförts eller planerats ringleder eller genomfartsleder för att flytta dit centrumets fordonstrafik. Vägarna har mest genomförts som tunnlar.

Stockholms ringled omfattar inalles fyra projekt: Essingeleden genomfördes redan på 1960-talet, Södra Länken, Norra Länken och Österleden ingick alla i Dennispaket från år 1992. Södra Länken var enligt uppskattningar inte samhällsekonomiskt lönsam. Den genomfördes ändå och togs i bruk år 2004. Södra Länken kostade 975 miljoner euro, varav staten finansierade 84 % och Stockholm 16 %. Norra Länken är under byggnad och antas bli färdig år 2017. Kostnadsberäkningen är 1 320 miljoner euro och statens finansieringsandel 75 %. Däremot är Österleden-projektet på is och motståndet mot projektet är stort.

Götaleden i Göteborg är en ny del av E45-vägen i närheten av Göta älv strand. Vägavsnittets längd är 3,3 km, varav 1,5 km är i tunnel. Byggandet inleddes år 2000 on leden togs i bruk år 2006. Totalkostnaderna var 400 miljoner euro, varav staten betalade 75 % och Göteborgs stad 25 %.

Bjørvikatunnel i Oslo är den sista delen av tunneln på E18-motorväg som går igenom centrum av Oslo (Statetens Vegvesen 2013). Projektet ingick i Oslopakke 1 år 1988, byggandet inleddes år 2005 och den öppnades för trafik år 2010. Längden av Bjørvikatunnel är 1,1 km. Kostnaderna var 970 miljoner euro som innehöll förutom tunneln också vägar, förbindelser för lätt trafik samt bussfiler.

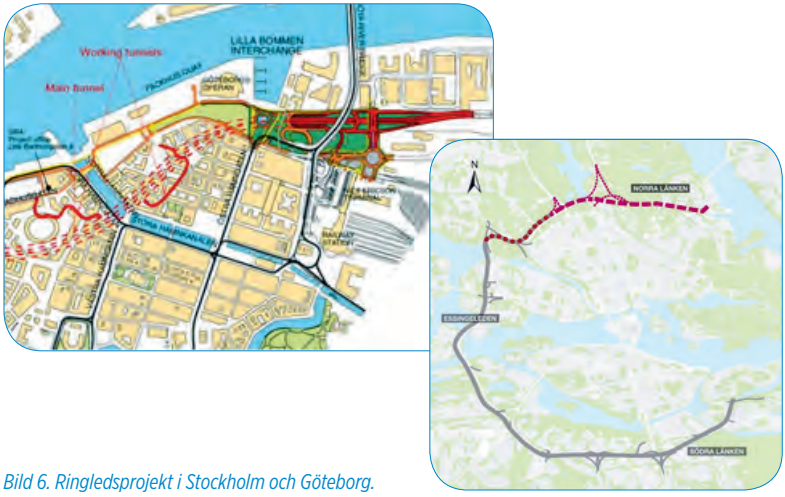


Bild 6. Ringledsprojekt i Stockholm och Göteborg.

Olika finansieringsmöjligheter för trafiksystemet

Trafiksystemets ”investeringsunderskott” började öka kraftigt på 1970-talet och tog sig utlopp fr.o.m. i slutet av 1980-talet i form av stora investeringspaket, vars finansiering förutsatte ett separat beslut. Utmaningen är att trafiksystemets investerings- och finansieringsbehov i utvidgande stadsregionen är större än kommunernas eller statens möjligheter att anvisa anslag i sin budget. Utan tillräcklig finansiering fördröjs utvecklingen, vilket på motsvarande sätt fördröjer utvecklingen av regionen. Det är inte grundat att anta att finansieringen för regionens trafiksystem skulle öka genom att tillägga krav och motiveringar. Man ska alltså ta i bruk andra finansieringsmöjligheter såsom trängselavgifter och att utnyttja värdestegringen av marken på olika sätt.

Att utnyttja trängselavgifter

Trängselavgiften har visat sig vara en effektiv finansieringskälla för trafiksystemet och är samtidigt trafikens regleringsmetod. Trängselavgiftens båda egenskaper är viktiga för acceptabiliteten. Ibruktagandet av avgiften är ändå ett mycket svårt beslut överallt. Beslutet förutsätter att det finns ett problem och avgiften är en uppenbar lösning (finansieringsunderskott), avgiftens positiva påverkningar är tydliga (t.ex. genom ett test eller exempel från andra städer) och inkomster används för regionens trafiksystem (avgiften är en del av nödvändigt trafikpaket). Trängselavgifterna säkrade de stora trafikpaketen i Stockholm, Oslo och Göteborg.

Att utnyttja värdestegringen av marken

Trafikens bättre tillgänglighet förorsakar värdestegringen av marken, vilket man ska utnyttja för att finansiera investeringar. Utnyttjandepotential finns huvudsakligen i färdig stadsstruktur. Värdestegringen av marken har lyckats kanalisera till finansieringen av trafikinvesteringarna speciellt i Köpenhamn i samband med byggandet av metrobanan. I Köpenhamn ägde staten och Köpenhamns stad marker, som överläts till det grundade bolaget Ørestad Development Corporation (statens ägandeandel 55 % och Köpenhamns 45 %). Största delen av investeringskostnaderna skulle täckas genom att sälja tomter, vars värde steg med metron, samt intäkterna från trafikeringen då t.ex. biljettintäkterna överstiger driftskostnaderna. Dessutom räknades fastighetsskatten i metrons influensområde med i finansieringen.

Slutsatser och rekommendationer för Helsingforsregionen

Processen för Helsingforsregionens trafiksystemplanering är viktig och planens och avtalets bindande karaktär borde stärkas. Processen för Helsingfors-

regionens trafiksystemplanering har utvecklat sig stegvis och visar sig till sin fördel i jämförelse mellan de granskade städerna. Det är möjligt att stärka processen genom att förpliktelsen för lagenlig trafiksystemplanering utvidgas till hela Helsingforsregionen. MAL-intentionsavtalet är nuförtiden av sin karaktär mer bindande för kommunerna än för staten. Staten kunde binda sig vid utvecklingen av Helsingforsregionens trafiksystem genom en trafikpolitisk utredning.

Den regionala aktören borde ha större beslutanderätt i frågor som gäller trafik och markanvändning. För hela regionens bästa skulle det vara bra, om samma aktör ansvarade för planering av regionens trafiksystem, ordnande av kollektivtrafik samt allmänt planering av markanvändning och styrning av bostadsproduktion. Finansieringen av Stockholms Citybanan-pendeltågstunnel är ett bra exempel på regionalt samarbete som överskrider kommun- och även regiongränser.

Regionens kollektivtrafikområde borde utvidgas. Regionalt sett kan man anse eftersträvansvärd att gemensamt ordnat kollektivtrafikområde är detsamma som regionens gemensamma strategiska planeringsområde för markanvändning och trafik. Helsingforsregionens kollektivtrafikområde är jämfört med de andra granskade städerna litet och täcker inte regionens operativa område. Utvidgande av kollektivtrafikområdet ökar användningen av kollektivtrafiken speciellt i kranskommunerna, såsom man har konstaterat i Göteborg, Oslo och Stockholm.

Statens roll i utvecklingen av Helsingforsregionens trafik och markanvändning borde stärkas, såsom när det gäller att binda sig samt kopplingar på riksnivå och regionnivå. Trafikfrågorna borde kopplas starkt till riksomfattande trafikpolitik. Detta betyder i praktiken att stadsregionerna borde behandlas som enskilda helheter som en del av trafikpolitisk utredning och andra riksomfattande linjedragningar. Statens aktiva roll i trafikprojekter är i Sverige, Danmark och Norge lett till positiva resultat (t.ex. förstärkning av Köpenhamns fingerprincip, trängselavgifter i Sverige och vägtullar i Oslo).

De strategiska frågorna borde betonas starkt i HLJ-planens innehåll. Som utgångspunkt för planen borde inskrivas konkreta preciseringar om vilka frågor planen kommer centralt att lösa. Uppmärksamheten i beslutsfattandet borde styras till de stora frågorna och det skulle vara grundad att aktivt behandla också finansieringsfrågorna i planen.

Som stöd för beslutsfattandet behövs vittomfattande information om effekter och effektivitet. I Helsingforsregionen finns en lång tradition för att producera förberedelsematerial baserat på undersökningsdata. Effektundersökningar görs gott om t.ex. i Stockholm och Göteborg, men eftervärderingar borde göras mera i alla stadsregioner för att utnyttja utvecklingen av planerna på bästa möjliga sätt.

Mer information om POLISE-slutrapport:
http://www.hsl.fi/sites/default/files/uploads/polise_raportti_30.8.2013.pdf

4/2013 HLJ-kiteytys
Ruotsi

HSL Helsingin seudun liikenne
HRT Helsingforsregionens trafik
HSL Helsinki Region Transport

Opastinsilta 6 A, Helsinki
PL 100, 00077 HSL
puh./tfn/tel. (09) 4766 4444

www.hsl.fi

HSL
HRT