

Regional transportplanering

Hållbarhetsanalys



Rapport beställd av: Region Norrbotten

Konsult: WSP



September 2021

Med finansiering från Tillväxtverket

INNEHÅLL

1. INTRO OCH BAKGRUND	5
LÄSANVISNING	6
2. DEN FORMELLA KONTEXTEN AV TRANSPORTPLANERING	7
TRANSPORTPLANERING I DET SVENSKA PLANERINGSSYSTEMET	7
Planering av infrastruktur	7
Infrastrukturplaneringens process och planeringssystem	8
Planering av trafik	11
LÄNSTRANSPORTPLAN I NORRBOTTEN	11
Nuvarande LTP i en större strategisk kontext	11
LTP Målområden, mål och uppföljning	12
TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMET I NORRBOTTEN	15
TFP i en större strategisk kontext	16
TFP målområden, mål och uppföljning	16
3. ANALYSRAM FÖR HÅLLBAR UTVECKLING	19
HÅLLBAR UTVECKLING	19
AGENDA 2030 – ETT RAMVERK FÖR HÅLLBARHET	19
NORRBOTTENS FÖRUTSÄTTNINGAR	22
4. LÄNSTRANSPORTPLAN 2018-2029	23
PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR	23
HÅLLBARHETSPERSPEKTIV INOM LTP	23
Utmaningar som presenteras och får ta plats i LTP	23
Hållbarhetsperspektiv på prioriterade åtgärder	24
Ekonomisk hållbarhet i LTP	24
Ekologisk hållbarhet i LTP	25
Social hållbarhet i LTP	26
MATRIS HÅLLBARHETSBEGREPP I LTP	29
HÅLLBARHETSANALYS AV LTP	31
Bakomliggande styrdokument och analyser	32
Andra bakgrundsanalyser och relevant statistik för social hållbarhet	32
Effektbedömning – men mot vilken målstruktur och styrning?	33
Ett integrerat perspektiv saknas	33
En norrbottensspecifik kontext	34
Digitaliseringen	34
5. TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMET 2018-2030	36
HÅLLBARHETSPERSPEKTIV INOM TFP	36
Målområde Miljö	36
Målområde Resenären	37
Målområde Tillgänglighet	37
Målområde Ekonomi	37
Kontinuerlig dialog och samarbete	38

Resor till arbete och studier	38
MATRIS HÅLLBARHETSBEGREPP I TFP	39
HÅLLBARHETSANALYS AV TFP	41
Perspektiv som får inflytande - samråd, dialog och inkludering gällande TFP	42
Strukturen för hållbarhet inom TFP	43
Lagstiftning och möjliga målsättningar	43
Norrbottnenspecifika utmaningar tydliggör målkonflikter	44
Hur bedöms målens uppfyllelse?	45
Transportplaneringen - en pusselbit i hållbarhetspusslet	45
Alla - men vem är det?	46
Utmaningar i begrepp och i processer	46
TFP och miljö	47
TFP och resenären	48
TFP och tillgänglighet	49
TFP och ekonomi	49
6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	51
REKOMMENDATIONER	52

1. INTRO OCH BAKGRUND

2018 tog Region Norrbotten fram en ny regional utvecklingsstrategi (RUS) som tar sikte mot år 2030. Utvecklingsstrategin ska fördjupas inom en rad insatsområden, varav ett handlar om att ta fram en hållbar strukturbild som en rumslig konkretisering av RUS. Inför arbetet med att ta fram strukturbilden genomförs ett flertal tematiska moment, varav ett handlar om hållbara transporter och tillgänglighet.

WSP har fått i uppdrag av Region Norrbotten att göra en hållbarhetsanalys av den regionala transport- och infrastrukturplaneringen genom att studera Länstransportplan (LTP) och Trafikförsörjningsprogrammet (TFP) och utifrån det tydliggöra perspektiv som behöver förstärkas i transportplaneringen för att den ska leda till hållbar utveckling.

I Länstransportplanen (LTP) prioriteras och fördelas resurser för fysiska åtgärder i transportsystemet vilket gör att dokumentet är ett viktigt verktyg för att styra resursfördelningen och visar därigenom prioriteringar för framtida infrastrukturinvesteringar i länet.

Trafikförsörjningsprogrammet (TFP) syftar till att tillhandahålla långsiktiga mål och riktlinjer för hur kollektivtrafiken ska fungera i länet för kvinnor och män, pojkar och flickor i olika åldrar och för att stödja hållbar regional tillväxt.

Hållbarhetsanalysen ska i sin tur generera en ökad förståelse kring vilka perspektiv i transportplaneringen som behöver förstärkas för en hållbar utveckling. I det arbetet ligger också att beskriva hur regionens LTP och TFP förhåller sig till andra styrdokument, exempelvis den regionala utvecklingsstrategin för Norrbotten, men även nationella måldokument. Uppdragets resultat ska även kunna vara de av det framtida arbetet med en strukturbild för Norrbotten.

På längre sikt ska uppdraget bidra till att kunskap och samverkan inom hållbar samhällsplanering i länet ökar. Agenda 2030 ska utgöra en integrerad del av den strategiska samhällsplaneringen, vilket omfattar verktyg för hållbara val, samverkan och strategiska prioriteringar. Också att regionala och kommunala trafik- och infrastrukturplanerare har en ökad kunskap och gemensam målbild för vad hållbara transportsystem innebär i Norrbotten samt en effektiv samverkan i planeringsprocesser med tydlig rollfördelning. I korthet ska uppdraget på sikt leda till att social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet är centralt i regional och lokal transportplanering i Norrbotten.

Denna rapport avgränsas till uppdragets första del: hållbarhetsanalys av LTP och TFP. Med hållbarhet avses ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet utifrån Agenda 2030 som ramverk.

LÄSANVISNING

Denna rapport består av sex kapitel där det första kapitlet introducerar uppdraget och sätter denna rapport i ett större sammanhang.

Därefter följer kapitel två om den formella kontexten av transportplaneringen. I detta kapitel ges en den större planeringkontexten i termer av nationella strategiska dokument och planeringsprocesser av vilken Länstransportplan (LTP) och Trafikförsörjningsprogrammet (TFP) är en del. Syftet är att tydliggöra vilket handlingsutrymme som finns i den regionala transportplaneringen. Värt att nämna är att analysen utgår från nuvarande plan och program och därmed även de direktiv som låg till grund för dessa.

I det tredje kapitlet är fokus på hållbar utveckling och WSP:s analysram. I kapitlet beskrivs hållbarhet med bas i agenda 2030. Baserat på det beskrivs WSP:s analysram och de begrepp som utgör matrisen. Matrisen är ett verktyg som konkretiserar hur hållbarhet hanteras i de båda dokumenten. Dokumenten har varsin matris, där olika begrepp för en hållbar utveckling bedöms utifrån respektive dokument.

I kapitel fyra beskrivs och analyseras den nuvarande länstransportplanen. Under rubriken hållbarhetsperspektiv inom LTP presenteras hur analysmatrisens begrepp hanteras i dokumentet. Därefter följer en mer analyserande framåtblickande del: Hållbarhetsanalys av LTP. Samma struktur följer sedan i kapitel fem för TFP.

I de beskrivande kapitlen är följande frågor vägledande:

- Hur har hållbarhet beaktats i framtagandet av TFP/LTP?
- På vilket sätt kommenteras, presenteras, analyseras hållbarhet i dokumentet?

Därefter följer hållbarhetsanalys av LTP och TFP. I analysen är följande frågor vägledande:

- Hur kan hållbarhet utvecklas i dokumenten?
- Vilka är rekommendationerna för att förbättra hållbarhetsarbetet i transportplanering, och med ett större perspektiv, för Norrbottens hållbarhet i framtiden?

I sista kapitlet, kapitel sex presenteras slutsatser och rekommendationer.

2. DEN FORMELLA KONTEXTEN AV TRANSPORTPLANERING

För att förstå förutsättningarna för olika hållbarhetsperspektiv att prägla den regionala transportplaneringen behöver denna sättas in i sin institutionella kontext. Både LTP och TFP är viktiga styrdokument i formandet av regionala rumsliga strukturer, men de ingår samtidigt i större planeringssammanhang som också sätter gränser för denna betydelse. I detta kapitel beskrivs denna formella kontext för att på så sätt tydliggöra vilket handlingsutrymme som finns i den regionala transportplaneringen

TRANSPORTPLANERING I DET SVENSKA PLANERINGSSYSTEMET

Ansvar för transportplaneringen i Sverige är uppdelat på lokal, regional och nationell nivå. Transportsystemet planeras utifrån fyrstegsprincipen vilket i princip innebär att de åtgärder som vidtas kan vara av mycket varierande karaktär. Grovt sett kan man dock skilja mellan två typer av transportplanering: Planering av infrastruktur och planering av trafik.

Planering av infrastruktur

Väghållaransvaret (utom enskilda vägar) är i Sverige uppdelat på Trafikverket¹ och kommunerna. Planeringsansvaret för det statliga vägnätet är däremot uppdelat mellan Trafikverket och den regionala nivån. Det statliga vägnätet är strax under 10 000 mil långt varav 800 mil definieras som det nationella "stamvägnätet", dvs europavägarna samt ett antal riksvägar av stor nationell betydelse². I nationell plan fördelas medel till åtgärder i det nationella stamvägnätet medan åtgärder i det övriga statliga vägnätet (framför allt mindre riksvägar och länsvägar) hanteras i länsplanerna under de regionala aktörernas ansvar. Staten har således delegerat planeringsansvaret för det statliga vägnätet (utom stamvägnätet) till regionerna utifrån ekonomiska ramar som anges av regeringen. I Norrbottens fall uppgick utrymmet i den regionala planen för perioden 2018-2029 till 812 miljoner kronor. I praktiken fungerar länsplanerna som en beställning till Trafikverket som genomför de av regionerna beslutade åtgärderna. På järnvägssidan har Trafikverket i princip ansvaret för såväl infrastrukturen som planeringen av den. Järnvägsnätet som helhet, inklusive de delar av järnvägsnätet som finns i Norrbotten³, hanteras därmed i den nationella planen. Inlandsbanan är ett undantag i det sammanhanget då det inte är en statlig järnväg utan ägs gemensamt av 19 kommuner utmed banan.

I princip ska alltså det statliga anslaget genom länsplanerna användas till att finansiera investeringar i statliga anläggningar utom stamvägnätet. Utöver det kan medlen i planen även användas till vissa andra ändamål, bland annat för investeringar i sådana anläggningar som Trafikverket ansvarar för i nationell plan. Därmed kan regionen även prioritera insatser för att skala upp

¹ Trafikverket lämnar också statsbidrag till drift, underhåll och investering i delar av det icke-statliga vägnätet.

² I Norrbottens län utgörs det nationella stamvägnätet av europavägarna, dvs E4, E10 och E45.

³ Länets statliga järnvägsnät består av Stambanan genom övre Norrland, Malmbanan och Haparandabanan.

de satsningar som görs i nationell plan. Med denna möjlighet har planupprättaren för Norrbottens LTP exempelvis valt att använda 20 miljoner kronor ur den senaste LTP för att samfinansiera planerna för Norrbotniabanan.

Medlen i LTP kan därtill även användas för statlig medfinansiering till "regionala kollektivtrafikanläggningar, mm"⁴. T.ex. inrymmer Norrbottens LTP bidrag till kollektivtrafikåtgärder och effektivisering av de kommunala vägnäten i regionen.

Huvudmannaskapet för den regionala planeringen har fram till nyligen sett olika ut i olika regioner beroende på regional organisation. I Norrbotten ligger sedan 2017 det regionala utvecklingsansvaret, och därmed rollen som länsplaneupprättare, på Regionen och LTP 2018-2019 är därför den första som tagits fram i Region Norrbottens regi.

Infrastrukturplaneringens process och planeringssystem

Det svenska planeringssystemet är uppbyggt i en process som grovt sett kan delas in i inriktningsplanering, åtgärdsplanering och genomförande.

Inriktningsplaneringen inleds med att Trafikverket får i uppdrag av regeringen att ta fram ett inriktningsunderlag för bedömning av ekonomiska rammar och som ska ge vägledning för prioritering av åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen. Utifrån detta underlag presenterar regeringen sin infrastrukturproposition med inriktning för kommande åtgärdsplanering. När riksdagen har fattat beslut om de ekonomiska ramarna ger regeringen direktiv till Trafikverket att upprätta en nationell plan för transportsystemet och länsplaneupprättarna, som från och med 2019 är regionerna i samtliga län, inleder framtagandet av länsplaner.

I den nu pågående planeringsomgången omfattade inriktningsunderlaget två alternativa perioder (2022-2033 samt 2022-2037). Trafikverket redovisade detta underlag hösten 2020 för regeringen som i sin tur presenterade sin infrastrukturproposition i mars 2021. Direktiv att inleda åtgärdsplaneringen kom under tidig sommar 2021.

Figur 1 Planeringsprocessen



Det nuvarande planeringssystemet infördes 2013 och innebär att länsplanen och nationella planen för transportinfrastruktur vanligtvis, och precis som i Norrbotten, har en tolvårshorisont och uppdateras vart fjärde år. Därtill godkänner regeringen varje år byggstart för objekten i nationella planen de kommande tre åren samt förberedelser till byggstart på de därpå följande tre åren. Syftet med det rullande systemet är att knyta planeringen närmare den

⁴ Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

statliga budgetprocessen i vilken anslagen till genomförande av planen fastslås.

Något motsvarande krav på beslut om byggstarter för objekt i länsplanerna finns inte från regeringen. Det är upp till länen att bestämma hur de väljer att säkerställa genomförandet av åtgärderna i planen. I Norrbotten följer regionen upp planen kontinuerligt i dialog med Trafikverket som också genomför åtgärderna i planen. Denna ekonomiska planeringsprocess innebär inte med automatik att de prioriterade åtgärderna kommer att genomföras. Varje fysisk investeringsåtgärd måste genomgå en fysisk planeringsprocess som regleras i särskild ordning beroende på typ av åtgärd. För väg- och järnvägsåtgärder innebär denna process att en väg-/järnvägsplan tas fram i en process där samråd och miljöbedömningar enligt miljöbalken genomförs och samordning med kommunal planering säkerställs. I vissa fall omfattar denna process även en särskild tillåtlighetsprövning av regeringen. Några motsvarande formella krav på en särskild social konsekvensbeskrivning finns inte, även om konsekvenser av en åtgärd ska beskrivas i planerna.

I samband med införandet av det nuvarande planeringssystemet 2013 angav regeringen att den fysiska planeringsprocessen bör föregås av en förutsättningslös och transportslagsövergripande studie utifrån fyrstegsprincipen. Som svar på det har Trafikverket infört åtgärdsvalsstudier som förutsättning för att en fysisk planeringsprocess ska inledas. I praktiken innebär det att en fysisk investering endast ska kunna komma till stånd om den initiala transportrelaterade problematiken först har prövats i en åtgärdsvalsstudie där relevanta aktörer med olika ansvar och typer av planeringsinstrument till förfogande analyserar alternativa lösningar enligt fyrstegsprincipen:

- **Tänk om.** Finna och genomföra åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt.
- **Optimera.** Finna och genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.
- **Bygg om.** Åtgärder i form av begränsade ombyggnationer.
- **Bygg nytt.** Nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

Detta angreppssätt har därmed ett tydligt syfte att skapa förutsättningar för hållbart resande, men också att åstadkomma ett så kostnadseffektivt transportsystem som möjligt. Detta genom att finna nya förutsättningar för en mer öppen och inkluderande process under tidiga planeringsskeden. ÄVS-skedets öppna och dialogbaserade karaktär ger utrymme för sociala aspekter att vägas in, men hur och i vilken utsträckning är i hög grad upp till de deltagande aktörerna att välja.

Om analysen i en ÄVS resulterar i slutsatsen att det behövs investeringar i infrastrukturen lyfts dessa in i den ekonomiska planeringsprocess som beskrivits ovan för att därigenom få sin finansiering innan den formella fysiska planläggningen i väg- eller järnvägsplan kan inledas. Ett centralt moment i den prövningen är bedömningen av åtgärdens samhällsekonomiska effektivitet som utreds i väl utvecklade och etablerade metoder för beräkningar av nettonuvärdeskvoter.

Denna samhällsekonomiska kalkyl integreras sedan i en samlad effektbedömning (SEB) som innefattar tre oavskilda delar:

- Samhällsekonomisk analys: effekter som värderats i pengar och effekter som bedömts
- Transportpolitisk målanalys: hur påverkas de transportpolitiska målen
- Fördelningsanalys: hur fördelar sig nyttorna på olika grupper.

I SEB:arna bedöms vissa sociala aspekter, framför allt i fördelningsanalyserna, men avsevärt mer översiktligt än de mätbara effekter som ingår i den samhällsekonomiska analysen. SEB:arna tillhör de viktigaste beslutsunderlagen vid ställningstagandet om vilka åtgärder som ska ingå i såväl länsplaner som nationell plan.

Sammanfattning av formella omständigheter som begränsar länstransportplanens betydelse i det regionala transportsystemet:

- LTP omfattar inte de största delarna av den nationella infrastrukturen, dvs det nationella stamvägnätet och järnvägarna, inklusive de delar av infrastrukturen som ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) och som enligt TEN-T-förordningen ska utvecklas enligt särskilda krav. Dessa omfattas av den nationella planen, som Trafikverket ansvarar för att ta fram och som godkänns av regeringen.
- LTP kan innehålla stöd till åtgärder i, men råder inte över, det kommunala vägnätet eller gång och cykel, dvs sådana vägar som utgör huvuddelen av vägnätet i tätorterna och där en stor del av de lokala resorna utförs.
- LTP kan innehålla stöd till åtgärder i, men råder inte över, det enskilda vägnätet, dvs stora delar av det kapillära och småskaliga vägnät på landsbygd.
- LTP tas fram enligt framför allt två förordningar som anger hur medlen i planen får användas⁵, vilket exempelvis innebär en möjlighet att inkludera alla fyra stegen i fyrstegsprincipen på den statliga infrastrukturen samt medfinansiering till fysiska åtgärder i icke-statliga anläggningar. Icke-fysiska åtgärder inom annan aktörs ansvarsområde får alltså inte finansieras av medel ur LTP.
- Prioriteringarna i LTP bygger på en regional systemanalys som gjorts tillsammans med Västerbottens län, vilket innebär att det inte enbart är Norrbotten som definierar vilka de mest angelägna behoven är i regionen, t.ex. i samband med revidering.
- En utgångspunkt för LTP 2018-2029 är föregående LTP, dvs 2014-2025, vilket innebär att utrymmet för åtgärder i innevarande plan begränsas av tidigare beslut. 43 procent av den ekonomiska ramen för hela planperioden upptas av namngivna objekt från tidigare plan.
- Åtgärderna i LTP har prövats i samlade effektbedömningar som genomförs enligt en särskilt angiven metodik där det ekonomiska perspektivet ges särskilt stort utrymme.

⁵ Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur samt Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Planering av trafik

Enligt lagen om regional kollektivtrafik ansvarar regionala kollektivtrafikmyndigheter för planeringen av den regionala kollektivtrafiken⁶. Detta görs i ett regionalt trafikförsörjningsprogram (TFP) som anger behovet av regional kollektivtrafik i länet och över länsgränserna samt mål för kollektivtrafikförsörjningen.

Det är upp till varje kollektivtrafikmyndighet att sätta tidshorizonten för sitt trafikförsörjningsprogram. Till skillnad från länsplanen, som ska vara tolvårig och brukar uppdateras vart fjärde år på nationellt initiativ, kan de regionala trafikförsörjningsprogrammets tidshorisonter därför variera påtagligt mellan län. Nuvarande TFP för Norrbotten avser perioden 2018-2030, medan exempelvis Region Västerbottens TFP gäller för 2020-2025.

LÄNSTRANSPORTPLAN I NORRBOTTEN

Länstransportplanen är ett långsiktigt trafikslagsövergripande planeringsdokument för Norrbottens transportplanering. Den är ett medel för att uppnå såväl nationella som regionala mål och strategier och anger den strategiska inriktningen för länets transportinfrastruktur för 12-årsperioden 2018-2029. Nuvarande länstransportplan kommer ersättas av en ny plan för 2022-2033, men analysen utgår från den nuvarande.

Länstransportplanen upprättas vanligtvis vart fjärde år, med en planeringsperiod på tolv år. Ansvarig för framtagande av planen är regionala utvecklingsnämnden och planen fastställs av regionfullmäktige.⁷ Att planen revideras vart fjärde år ger möjlighet att möta förändrade behov och samhällsstrukturer samt färdigställande av objekt. Nuvarande planen har en struktur med större prioriterade investeringar, åtgärder för kollektivtrafik, gång- och cykelvägar, trafiksäkerhetsåtgärder samt effektiviseringar av det kommunala vägnätet.

Nuvarande LTP i en större strategisk kontext

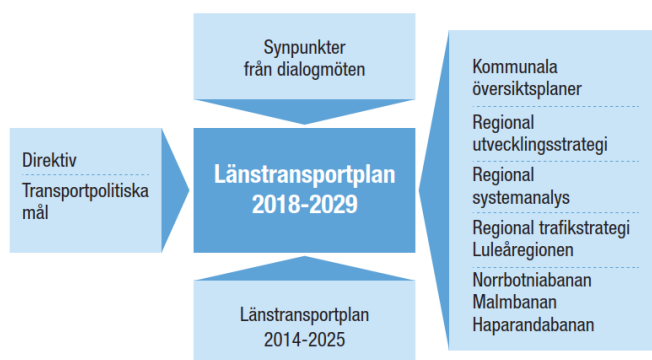
Det är Region Norrbotten, på uppdrag av regeringen, som är planupprättare, men regionen har arbetat med en öppen planeringsprocess för att skapa ett brett engagemang i länet som inkluderat kommuner, näringslivet, trafikverket, övriga myndigheter och organisationer. Planeringsprocessen för länstransportplanen bidrar genom detta upplägg till att öka kunskapen om planeringssystemet för transportinfrastruktur som helhet. I processen med framtagandet av länstransportplanen har Trafikverket varit involverat och bistått med underlag. Relevanta utredningar, dialog med kommuner, länsstyrelse och andra relevanta aktörer har också gett underlag till planen och prioriteringar.⁸ I figuren nedan illustreras viktiga utgångspunkter för framtagandet av Länstransportplanen.

⁶ Trafikverket ansvarar för den nationella tågplaneringen, dvs tilldelning av tåglägen för järnvägsföretagen. Detta görs i ettåriga tågplaner som även omfattar underhållsarbeten på järnvägen.

⁷ Mål och inriktning Länstransportplanen 2022-2033

⁸ Mål och inriktning Länstransportplanen 2022-2033.

Figur 2 Utgångspunkter för framtagande av nuvarande länstransportplanen i Norrbotten.⁹



LTP Målområden, mål och uppföljning

Den nuvarande planen förhåller sig till de mål och direktiv som var aktuella vid framtagandet och så uttrycktes det övergripande transportpolitiska målet enligt nedan:

Säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Det övergripande målet har preciserats i ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet är att:

Skapa tillgänglighet för resor och transporter. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och vara jämställt utifrån män och kvinnors transporter

Hänsynsmålet är att:

Transportsystemet ska ta hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dö eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppfylls¹⁰

Funktions och hänsynsmålet är jämbördiga i målstrukturen¹¹ och vi kan konstatera att samtliga tre hållbarhetsaspekter går att uttyda ur målen.

I direktiven till planperioden 2018-2029 förväntades att följande prioriterade utmaningar beaktades:

- Omställning till ett av världens första fossilfria välfärdsländer
- Investeringar för ett ökat bostadsbyggande
- Förbättra förutsättningarna för näringslivet
- Förstärka sysselsättningen i hela landet

⁹ Länstransportplan 2018-2029 Norrbottens län s11.

¹⁰ Ibid. s11

¹¹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/>

- Ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter
- Ett inkluderande samhälle¹²

Men LTP förhåller sig även till regionala mål. Den regionala utvecklingsstrategin (RUSen) är ett centralt styrdokument, där fem utpekade fokusområden berör LTP. Av särskild relevans för transportplanering anses livsmiljöer och tillgänglighet:

Livsmiljöer

- Utvecklingsarbetet i länet ska bidra till attraktiva miljöer för invånare och besökare.
- God tillgång till ett rikt och varierat kultur- och nöjesutbud, sociala nätverk, service, välfärd, bra boende, kvalificerade och givande arbetstillfällen, goda kommunikationer och pendlingsmöjligheter och välutbyggd informations- och kommunikationsinfrastruktur.¹³

Tillgänglighet

- God tillgänglighet till arbete, utbildning, samhällsservice och kultur- och fritidsaktiviteter för både besökare och boende i länet.
- Utvecklingen av större sammanhängande arbetsmarknadsregioner.
- Ett långsiktigt hållbart transportsystem som skapar förutsättningar för säkra, trygga och effektiva transporter.
- Flexibla och effektiva transportkedjor där transportslagen samverkar genom exempelvis funktionella terminalpunkter.
- Samverkan mellan statliga, regionala och kommunala aktörer inom bland annat transportinfrastruktur, kollektivtrafik och fysisk planering ökar förutsättningarna för en förbättrad tillgänglighet för alla medborgare samt att det sker på ett hållbart sätt.¹⁴

Inför planperioden (2018-2029) arbetades fram en regional systemanalys för Norrbotten och Västerbotten. De regionala målen som framkommer i systemanalysen har sitt ursprung i Norrbotten respektive Västerbottens RUS samt Regionalt strukturfondsprogram för investering i tillväxt och sysselsättning i övre Norrland 2014-2020:

Målet är att skapa hållbar tillväxt i regionen och möjligheter till detta genom att transportsystemet utvecklas i sina olika delar

- Kommunikationer och infrastruktur avgörande för regionens tillväxt och utveckling
- Funktionell och hållbar regionförstoring genom stärkt transportsystem för person- och godstransporter
- Stärkt transportinfrastruktur - en förutsättning för näringslivets konkurrenskraft och investeringsvilja
- Genom stärkt transportinfrastruktur skapas större arbetsmarknader, bättre tillgång till utbildning och service, ökad konkurrenskraft för företagen samt fortsatt utveckling av besöksnäringen
- Transportinfrastrukturlösningar ska utformas så att de bidrar till jämställd, ekonomisk, miljö- och klimatomfattig hållbarhet¹⁵

¹² Länstransportplan 2018-2029 Norrbottens län s8

¹³ Ibid s12

¹⁴ Ibid s12

¹⁵ Ibid. s14

Det är i den regionala systemanalysen utarbetad 2016 i samverkan med Västerbotten som Länstransportplanen tar sitt avstamp. I den framgår olika utmaningar regionen står inför och som transportsystemets olika funktioner kan möta genom olika satsningar och åtgärder. I systemanalysen lyfts de fyra prioriterade funktionerna som är centrala för jämställd, ekonomisk, miljö- och klimatmässig hållbarhet, där LTP:n främst uttrycks ha möjligheter att påverka de två första:

- En samspelande region
- Ett samverkande transportsystem
- Tillgänglighet till Sverige och världen
- Kapacitetsstark och robust järnväg

I LTP ingår även en miljöbedömning. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekterna i planeringsprocessen så att en hållbar utveckling främjas. I LTP hänvisas både till Agenda 2030 målen, de 16 nationella miljö kvalitetsmålen samt ett regionalt miljöhandlingsprogram.

De tre miljöområden där en betydande påverkan bedömts kunna ske genom planens genomförande är:

- Klimat: klimatpåverkan genom utsläpp av växthusgaser och energianvändning.
- Människors hälsa: effekter av luftföroreningar, risker för olyckor med transport av farligt gods, föroreningar av dricksvatten och buller- och vibrationstörningar.
- Landskap: påverkan på landskapsbild, natur-, kulturmiljö- och friluftsvärden samt hushållning med naturresurser.¹⁶

TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMET I NORRBOTTEN

Enligt lagen om regional kollektivtrafik ansvarar den regionala kollektivtrafikmyndigheten för planeringen av den regionala kollektivtrafiken i Norrbotten. *Regionala trafikförsörjningsprogrammet för Norrbottens län 2018-2030* är framtaget av Regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) med syfte att beskriva länets långsiktiga strategiska planering utifrån resenärens perspektiv. Den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten är organiserad som ett kommunalförbund bestående av de 14 kommunerna och Region Norrbotten. Till skillnad från vissa andra län, t.ex. Västerbotten och Jämtland, är det således inte samma formella organisation som ansvarar för planeringen av infrastruktur respektive trafiken, även om Region Norrbotten är central i båda.

Programmet ska innehålla¹⁷

- Långsiktiga politiska mål för kollektivtrafiken
- Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos
- Personer med funktionsnedsättning
- Åtgärder för att skydda miljön, minska miljöpåverkan
- Bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer

¹⁶ Ibid. s46

¹⁷ *Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030*, s 3

- Redovisning av omfattning av trafik enligt lagen om färdtjänst och riksfärdtjänst
- En mer konkret beskrivning av kollektivtrafikens omfattning på kortare sikt

Framtagandet av programmet sker i samverkan med andra aktörer i länet; länsstyrelsen i Norrbotten, Länstrafiken i Norrbotten, Norrbottens kommuner, Region Norrbotten och Trafikverket Region Nord. Därutöver har samråd hållits med bransch- och intresseorganisationer, samtliga 14 kommuner, myndigheter, företag och privata aktörer.

I programmet beskrivs länets långsiktiga strategi för den regionala kollektivtrafiken inklusive vision, mål och delmål. Mer konkreta insatser beskrivs i handlingsplanen.

TFP i en större strategisk kontext

TFP är ett strategiskt dokument som behöver förhålla sig till andra dokument på olika skalnivåer. Exempelvis behöver TFP förhålla sig till nationella transportplaneringen såväl som regionala utvecklingsstrategin. TFP har strategisk bäring för kommunala översiktsplaner och regionala och kommunala trafikstrategier etc. Tanken är att skapa en tydlig röd strategisk tråd som löper genom dokumenten.

Figur 3 Strategier i Norrbotten och hur de hänger ihop. Källa TFP 2018 s 2



Myndighetens mål med programmet ska genomsyras av de tre hållbarhetsdimensionerna där fyra olika tematiska målområden (miljö, resenären, tillgänglighet, ekonomi) på olika sätt kopplar till ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet.

TFP målområden, mål och uppföljning

TFP i Norrbotten har fyra målområden som redovisas nedan med respektive mål och uppföljningsindikatorer. Huvudfokus i TFP ligger på arbets- och

studierelaterade resor, även om det finns diskussioner om andra typer av resor också. "Trafikförsörjningsprogrammet fokuserar på arbets- och studiependling i länet och berör andra restyper".¹⁸

TFP identifierar åtta huvudsakliga strategiska områden för tidsperioden 2018-2030 som att: Vidareutveckla anropsstyrd trafik, Samordningsmöjligheter mellan person- och godstransporter. Pendlingsstråk, Tågtrafik, Jämställt resande, Fossilfri kollektivtrafik 2030, Öka pendling med kollektivtrafiken mellan de större städerna i länet, Besöksnäring.

TFP har två huvudmål 1) Kollektivtrafik i vardagsresandet och 2) Öka andelen resenärer i Norrbotten. Dessa mål kopplas till hållbarhetens tre dimensioner enligt nedan:

*Socialt hållbart kopplas till resenären och trygghet, utbildning, hälsa, diskriminering, jämlikt, jämställdhet, mångfald, tillgänglighet och möjlighet att förbättra. Ekologiskt hållbart ligger till grund för social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet, vilket innebär långsiktigt att behålla jordens ekosystem. Ekonomiskt hållbart kan kopplas till grön tillväxt och grön ekonomi, där grön tillväxt innefattar satsning på miljöteknik, etc. En grön ekonomi innebär låga kolutsläpp, nyttja resurser effektivt och är socialt hållbart.*¹⁹

De två övergripande målen, de fyra målområdena (miljö, resenären, tillgänglighet och ekonomi) och hållbarhet kopplas samman till enligt figuren nedan.

Figur 4, Regionala kollektivtrafikmyndighetens mål²⁰



¹⁸ Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030, s 1

¹⁹ Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030 s37

²⁰ RKM, 2018, Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030 s II

Mer specifikt konkretiseras arbetet med respektive målområde med ett övergripande mål, konkreta mål som är en blandning av kvantitativa indikatorer och mer kvalitativa mål. Därefter anges uppföljning med indikatorer. Nedan beskrivs övergripande mål för respektive målområde, vilket vi återkommer till i analysen i kapitel 5.

Tabell 1 Målområden och övergripande mål TFP

Målområde	Övergripande mål
Miljö	Kollektivtrafiken ska vara det bästa miljövalet för resenären, ett miljövänligt sätt att resa
Resenären	Kollektivtrafiken ska vara enkel, attraktiv, användbar och jämställt med utgångspunkt från resenärens behov
Tillgänglighet	Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla i hela systemet och vara ett sammanhållet system mellan regional och lokal trafik samt mellan länet och angränsande länder och län
Ekonomi	Kollektivtrafiken ska möjliggöra en resa för alla

3. ANALYSRAM FÖR HÅLLBAR UTVECKLING

HÅLLBAR UTVECKLING

En av de tidiga definitionerna av hållbar utveckling utvecklades i FN:s rapport, Our Common Future (1987), "mänskligheten har förmågan att göra utvecklingen hållbar för att se till att den uppfyller dagens behov utan att äventyra kommande generationers förmåga att uppfylla sina egna behov. Begreppet hållbar utveckling innebär begränsningar - inte absoluta gränser utan begränsningar som dagens tekniska och sociala organisation har infört för miljöresurser ...".²¹ Sedan dess har begreppet hållbarhet ständigt utvecklats och anpassats till olika sammanhang. Det som fortfarande är intakt är emellertid kärnan i det koncept som betonar begränsningen av tillgängliga resurser och vikten av att beakta kommande generationers förmåga att tillgodose deras behov.

Enligt bland annat OECD och FN måste världens länder ställa om till en grön ekonomi, som är socialt hållbar. Det finns forskning som trycker på den sociala dimensionens betydelse, att social hållbarhet är grundläggande för att lyckas med de förändringar som krävs i samhället i stort för att uppnå en hållbar utveckling.²²

AGENDA 2030 – ETT RAMVERK FÖR HÅLLBARHET

Agenda 2030 för hållbar utveckling, som antogs av alla medlemsstater i Förenta nationerna 2015, innehåller en omdanande vision för ekonomisk, social och miljömässig utveckling. Det är en handlingsplan för människor, planet och välbefinnande.²³

Majoriteten av definitionerna för hållbarhet är utformade kring en balans mellan de tre aspekterna miljö, ekonomi och samhälle. Det saknas dock en vedertagen definition av *social hållbarhet* varpå vi lutar oss mot Agenda 2030 för att identifiera viktiga begrepp i analysen. Det har utvecklats olika metoder och verktyg för att mäta, analysera och bedöma de miljömässiga och ekonomiska aspekterna av hållbarhet, främst tack vare deras kvantitativa karaktär (och en tydligare mätbarhet). Det har dock inte funnits någon enighet om en konkret definition för socialt hållbar utveckling, men det finns en gemensam förståelse om att social hållbarhet handlar om att ta itu med de befintliga sociala ojämlikheterna.

En analys av social hållbarhet är en process för att analysera och synliggöra de ojämlikheter som olika samhällsgrupper möter i sitt dagliga liv. Den sociala hållbarheten är därför beroende av tid, plats och de värderingar, normer och kulturella metoder som finns i samhället. Den sociala hållbarheten behöver ses som en dynamisk process i ständig förändring och i förhållande till andra aspekter av hållbarhet. På grund av dess kvalitativa

²¹ UN report, Our Common Future (1987),

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

²² Alfredsson, E. & Wijkman, A. (2014) The Inclusive Green Economy – Shaping society to serve sustainability – Minor adjustments or a paradigm shift? Mistra, pre-study Refererad i *Den hala tvålen* Verktyg och metoder för social hållbarhet i fysisk planering och stadsutveckling, Finansdepartementet Fi2021/01533, s12

²³ the 2030 agenda for sustainable development; resolution adopted by the general assembly on 25 september 2015; https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

och mångfasetterade karaktär är den sociala hållbarhet svår att mäta numerärt, vilket skiljer den från ekonomisk hållbarhet som ofta har vedertagna beräkningsmodeller för analys.

I Agenda 2030 handlar *ekonomisk hållbarhet*, utöver bekämpandet av fattigdom, mycket om hållbar konsumtion och produktion vilket förutsätter en effektiv resursanvändning. Hållbar ekonomi uppstår genom en omställning till hållbara produktions- och konsumtionsmönster, men också genom ökad produktivitet, sysselsättning, främja industriell utveckling och allmän tillgång till hållbara och moderna energitjänster, vattenförvaltning och givetvis transportsystem.

Agenda 2030 är en global riktlinje för att ta itu med de befintliga ekonomiska, sociala och miljömässiga utmaningarna och utgör den övergripande ramen för vår analys av hållbarhet. Målen ska inte ses som enskilda separerade mål utan snarare som en helhet där målen hänger tätt samman och är beroende av varandra för att uppnå en hållbar helhet.

Agenda 2030 består av 17 mål för hållbar utveckling och 169 mål som stimulerar till åtgärder under 15 år på områden av avgörande betydelse för mänskligheten och planeten²⁴.

Figur 5 Agenda 2030 och de 17 globala målen



För att analysera hållbarhet i transportplaneringen är det flera mål som är relevanta. Utifrån dessa mål hämtar vi begrepp eller perspektiv som ramverk för analysen av LTP och TFP.

Särskilt tydligt kan vi konstatera att Mål 11, Hållbara städer och samhällen, relaterar till hållbarhetsmålet för samhällen och städernas byggda miljö och fysiska planering, betonar en "intelligent urban planning that creates safe, affordable and resilient cities with green and culturally inspiring living conditions"²⁵. Det finns 10 olika delmål under mål 11, som alla tillsammans ger en allmän vägledning till hållbara städer och bosättningar. Särskilt vill vi här betona Delmål 11.2 som handlar om ekonomiskt överkomliga och

²⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

²⁵ The Global Goals for Sustainable Development. <https://www.globalgoals.org/11-sustainable-cities-and-communities>

hållbara transportsystem ”med särskild uppmärksamhet på behoven hos människor i utsatta situationer, kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning samt äldre personer”. Mål 5, jämställdhet, mål 10 Minskad ojämlikhet, mål 13 Bekämpa klimatförändringarna är exempel på andra målsättningar av stor betydelse för det sociala perspektivet.

Som analysverktyg presenteras matriser för respektive dokument. I matsrierna diskuteras hur hållbarhetsbegreppen nedan hanteras. I tabellen nedan redovisas analysramen med de utvalda hållbarhetsbegreppen och hur de kopplar till Agenda 2030.

Tabell 2 Hållbarhetsbegrepp och dess koppling till Agenda 2030

Mål/Delmål i Agenda 2030	Hållbarhetsbegrepp
Mål 8 Delmål 9.1 Mål 11 Delmål 11.A	Samhällsekonomiskt lönsam/effektiv
Mål 8. Delmål 8.9 Mål 11	Besöksnäring
Mål 11 Delmål 11.B	Bostadsbyggande och fastighetsvärden
Mål 8 Mål 11	Näringslivsutveckling
Mål 8 Delmål 10.2 Mål 11	Arbetsmarknad
Delmål 3.6 Mål 11 Delmål 11.3 Delmål 11.7	Barnperspektiv
Delmål 9.1 Mål 11	Funktionsvariation
Mål 10 Delmål 10.2 Mål 11 Delmål 11.3 Delmål 11.7	Jämställdhet
Mål 10 Delmål 10.2 Mål 11 Delmål 11.3 Delmål 11.7	Mångfald
Mål 7 Delmål 7.3 Delmål 9.4	Miljömål (inkl. människors hälsa)
Delmål 3.6 Mål 11	Gång/Cykel
Delmål 3.6 Mål 11 Delmål 11.7	Trygghet
Delmål 9.1 Mål 11	Tillgänglighet utifrån land-stad/ rumsliga perspektiv
Delmål 7.3 Mål 13 Delmål 13.1 Delmål 13.2	Klimat

Mål 11 Delmål 11.4 Delmål 11.A	Landskap
Mål 9 Delmål 7.3 Mål 11	Digitalisering

NORRBOTTENS FÖRUTSÄTTNINGAR

Norrboten är en unik region med förutsättningar som i viss utsträckning skiljer sig åt från många andra regioner. För att skapa en analysram som tydligt tar hänsyn till den styrande och övergripande kontexten kring hållbarhet men som också grundar sig i den praktiska kontexten har vi valt att komplettera analysramen med information från ett antal intervjuer med identifierade nyckelaktörer i utpekade relevanta organisationer. De intervjuade personerna arbetar på organisationer som Trafikverket, Länsstyrelsen, Regionen, Regionala kollektivtrafikmyndigheten Norrbotten samt Norrbottens kommuner. Vad ser de som Norrbottensspecifikt? Hur kan det globala generella förstås och tolkas i en Norrbottenkontext?

4. LÄNSTRANSPORTPLAN 2018-2029

Länstransportplanen visar planering och prioriteringar i investeringar i transportsystemet. Genom planen tydliggörs fördelning av medlen för den period som planen berör, men planen illustrerar också vika prioriteringar som har gjorts och hur dessa motiveras. Det är här som analysen av de tre hållbarhetsperspektiven blir som viktigast, då de inte alltid drar åt samma håll, utan snarare skapar målkonflikter. Därför är det också av vikt att se hur stort utrymme de olika hållbarhetsperspektiven får i planen, och på vilket sätt de beaktas. Detta försöker vi förtydliga i vår matris i kommande avsnitt.

PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR

Nuvarande LTP föregicks av dialog med aktörer i länet med ambitionen att säkra en bred förankring. I LTP går inte att utläsa vilka som varit med varför vi ställer frågan om representation.

Alla insatser som rör transportplanering berör människor och de flesta människors vardag, på ett eller annat sätt. Länstransportplanen är "neutral" i sin framtoning, det framgår inte att olika medborgare kan ha olika intressen och att olika behov kan stå i konflikt med varandra.

När nya perspektiv ska integreras är det också viktigt att fundera om även nya aktörer ska bjudas in. Om avsikten är att skapa förändring kan en med fördel fundera över om det är desamma nyckelpersoner från respektive organisation som bör involveras – eller om den tilltänkta förändringen kräver att också fler/andra nyckelpersoner med annan infallsvinkel och annan kunskap inkluderas. Här är det intressant också utifrån ett inkluderingsperspektiv att analysera hur representation ser ut i beslutande eller handläggande processer. Vilka personer finns med, vilken kunskap representeras och utifrån vad som saknas – hur kan detta kompletteras eller förebyggas på bästa sätt? Vilken process är viktigast att fokusera på om frågeställningarna är större än LTP – och hur säkerställs att arbetet i så fall tar avtryck även i LTP processen.

HÅLLBARHETSPERSPEKTIV INOM LTP

Utmaningar som presenteras och får ta plats i LTP

I nuvarande LTP:n presenteras två stora utmaningar - befolkningsutvecklingen och kompetensförsörjningen, utmaningar som har bäring på samtliga hållbarhetsperspektiv. Här finns viss analys utifrån ett jämställdhetsperspektiv. I LTP framgår att befolkningstillväxten sker främst i de större kustkommunerna och det finns även jämställdhetsmässiga obalanser genom att kvinnor flyttar i högre grad än män. Förhållandena gällande åldersstrukturen på arbetsmarknaden följer också ungefär samma mönster som för befolkningsutvecklingen vilket innebär att höga pensionsavgångar sker inom den närmaste tioårsperioden med en tyngdpunkt utanför de större kustkommunerna. Brist på kompetens är uttryckt som ett faktum både för näringsliv och offentlig sektor – och en

utmaning utifrån den ekonomiska hållbarheten.²⁶ Detta gäller inom såväl kvinnodominerade som mansdominerade branscher. Vidare framkommer att könsbundna studieval och könssegregerade arbetsmarknader är ett ytterligare hot mot kompetensförsörjningen som begränsar kvinnor och mäns livsmöjligheter, särskilt på orter med smala arbetsmarknader.

Hållbarhetsperspektiv på prioriterade åtgärder

Länstransportplanen uttrycker att namngivna investeringsobjekt består av åtgärder för cirka 358 miljoner kr, vilket motsvarar 43% av planens medel under planperioden. Här använder sig planen av måttenheten NNK, nettonuvärdeskvot för att avgöra om en åtgärd är lönsam eller inte, hur mycket nytta investeringen ger tillbaka per satsad krona. (Dock inte på planeringen av Norrbottenbanan) Det ekonomiska hållbarhetsperspektivet finns alltså representerat och kalkylerat. WSP ser stora möjligheter att förtydliga det sociala hållbarhetsperspektivet. För att ge ett exempel: I beskrivningen av Väg 97 Etapp2 framkommer t.ex. att ca 8000 fordon passerar varav cirka 3000 arbetspendlare. Här finns möjlighet att förtydliga det sociala genom att se vem som gynnas och vem som potentiellt missgynnas genom att presentera statistiken med kön som övergripande indelningsgrund, med variabler som exempelvis ålder inkluderad.

Ekonomisk hållbarhet i LTP

LTP bygger mycket på ekonomiska perspektiv, och mer specifikt att fördela medel mellan investeringar. I LTP går den ekonomiska hållbarheten in i tillgänglighetsbegreppet – t.ex. ”utveckling av större sammanhängande arbetsmarknadsregioner, ett långsiktigt hållbart transportsystem som skapar förutsättningar för säkra, trygga och effektiva transporter och flexibla och effektiva transportkedjor där transportslagen samverkar genom exempelvis funktionella terminalpunkter”.²⁷

WSP kan konstatera att ekonomi är tydligt integrerad i planen. Det ligger också i linje med styrningen - direktiven till länstransportplanen anger att de samhällsekonomiska kalkylerna ska ges stor betydelse.²⁸ Det ingår även som samhällsekonomi-nettonuvärdeskvot i den samlade effektbedömningen. En kombination av tydliga direktiv och tydligt genomsyrad plan leder till ett aktivt beaktande av samhällsekonomisk lönsamhet i LTP. Diskussioner och analyser av lönsamheten i samhällsekonomin kopplar däremot inte an till social hållbarhet eller ekologisk hållbarhet.

Inom LTP finns även näringslivsutveckling med som en central aspekt. Sveriges och Europas välfärd beskrivs vara starkt beroende av regionens transportintensiva näringsliv med ett tydligt behov av robusta och kapacitetsstarka transportsystem inom samtliga transportslag. Regionen framhålls också vara en mycket viktig del av Sveriges ekonomi, bland annat genom den omfattande råvaruförsörjningen till såväl den nationella som den europeiska industrin. Här är tillgänglighet utifrån den rumsliga kontexten central. Ett väl fungerande och sammanhängande transportsystem där

²⁶ Länstransportplan 2018-2029 Norrbottens län s15

²⁷ Ibid. s12

²⁸ Ibid. s39

befolkningskoncentrationer knyts samman beskrivs vara en viktig förutsättning för att näringslivet ska kunna säkra kompetensförsörjningen, generera exportintäkter och bidra till den gemensamma välfärden. Exempelen utifrån detta kan vara väldigt konkreta: Exempelvis funktionella och attraktiva rastplatser utmed de viktigaste transportstråken kan bidra till en bättre funktion för näringslivet. Näringslivets transport bedöms i den samlade effektbedömningen utifrån tillförlitlighet samt nöjdhet och kvalitet.

Tillgänglighet utifrån den rumsliga aspekten (land/stad perspektiv) lyfts tidigt i systemanalysen, främst i relation till ekonomisk hållbarhet som möjligheter för näringsliv och besöksnäring. I effektbedömningen bedöms tillgänglighet regional och till andra länder, men även medborgarnas resor och näringslivets transport. I den samlade effektbedömningen finns tillgänglighet till storstad men, liksom pendling och kollektivtrafik andel.

Ur denna aspekt igår även besöksnäringen. Besöksnäringen presenteras i termer av attraktivitet och sysselsättningsmöjligheter, men den uttrycks också som ett argument till hållbara infrastrukturåtgärder. Stärkt transportinfrastruktur och kvaliteten på vägnätet påverkar utvecklingen av besöksnäringen. Den växande besöksnäringen ger attraktion och arbetstillfällen till glesbygden. Även här är tillgänglighet utifrån den rumsliga kontexten central. De breda arbetsmarknaderna uttrycks som viktiga noder för regionens utveckling, och tillgången till breda arbetsmarknader lyfter den rumsliga kontexten. LTP illustrerar samspelet mellan städer och orter för att fler orter ska kunna dra fördelar av de större arbetsmarknadsregionerna. De två stora utmaningarna som lyfts fram i LTP som just utmaningar är kompetensförsörjning och befolkningsutveckling. För arbetsmarknaden är båda dessa givetvis av stor betydelse. Med stärkta pendlingsmöjligheter, fler resmöjligheter och kortare restider, förstoras arbetsmarknadsregioner och branschbredden vilket skapar förutsättningar för ekonomisk hållbarhet. Pendling ingår i samlad effektbedömning.

Andra dimensioner utifrån från tanken om ekonomisk hållbarhet som inkluderas är bostadsbyggande och fastighetsvärden, där resonemang förs kopplat till Norrbottenbanan.

Av de tre hållbarhetsperspektiven som vi analyserar är ekonomin det som tydligast finns förankrat i planen. Det förefaller också vara det prioriterade perspektivet av de tre, vilket inte är så underligt med tanke på dess funktion som dokument för investeringar. Frågan blir då om dokumentet kan/bör inkludera fler hållbarhetsaspekter kopplade till den ekonomiska dimensionen.

Ekologisk hållbarhet i LTP

I LTP återfinns ett separat kapitel om miljö, med planens samlade miljöbedömning.²⁹ Här hänvisas bland annat till Agenda 2030, nationella miljömål regionala handlingsplaner samt den lagstiftning gällande miljöbedömningar som finns. Planen är strukturerad så att det är lätt att få en överblick över den miljöpåverkan som planen väntas leda till – oavsett om den är positiv eller negativ. I planens sista kapitel, kapitel åtta, framgår en samlad miljöbedömning.

²⁹ Länstransportplan 2018-2029 Norrbottens län s42ff

De tre miljöområden där en betydande påverkan bedömts kunna ske genom planens genomförande är klimat, hälsa och landskap.³⁰

Samtliga 17 globala mål i Agenda 2030 återfinns illustrerade i LTP, det framkommer också att de ekologiska målen i detta samspelar med och kompletterar de nationella målen på miljöområdet. Samtliga 16 miljökvalitetsmål återfinns även bedömda utifrån en Norrbottenkontext i LTP och kommenterade i en nulägesbeskrivning (2017) För samtliga 16 miljökvalitetsmål återfinns en bedömning om målet nås eller inte (ja, nej, eller nära) från Naturvårdsverket och Norrbottens läns uppföljning.

Utöver kopplingar till existerande målsättningar återfinns det ekologiska hållbarhetstänkandet även i skrivningar gällande hälsa och gång/cykelvägar. Satsningar på gång- och cykelåtgärder beskrivs som ett viktigt medel i arbetet med att åstadkomma ett hållbart resande och gång och cykel finns med som andel i den samlade effektbedömningen. Flera av planens objekt är gång- och cykelvägar, och i den samlade effektbedömningen bedöms dessa ha positiva effekter på de flesta målområden. Planens satsningar på gång- och cykel och kollektivtrafik förväntas enligt miljöbedömningen ge positiva klimateffekter. Men klimat är en större fråga än så i LTP:n. Klimat bedöms i den samlade effektbedömningen utifrån överflyttning transportslag, energi: transportsystemet, energi: fordon, energi: infrastrukturhållning. Vägtrafikåtgärderna väntas vidare ge ökad trafik, och därmed mer utsläpp.

Utifrån ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv bedöms planen ha en negativ inverkan på landskap. Påverkan på landskapet av planens åtgärder är ianspråktagande av mark, påverkan på landskapsbild samt förstärkta barriäreffekter Landskap bedöms i den samlade effektbedömningen utifrån de tre parametrarna landskap; biologisk mångfald, växtliv djurliv; forn- och kulturlämningar, annat kulturarv, bebyggelse.

Social hållbarhet i LTP

I planen skrivs social hållbarhet fram främst i relation till trafiksäkerhet, restidsvinster och i enskilt investering som ökad trygghet och minskad barriäreffekt. Däremot skrivs aldrig uttryckligen vad social hållbarhet tolkas som. Det gör att det kan finnas en risk att olika aktörer gör olika bedömningar av vad social nytta kan tänkas innebära rent konkret.

För att kunna göra analyser behövs en förståelse för hur Norrbotten, med sina unika förutsättningar som en geografiskt stor region med olika förutsättningar hänger ihop, både rumsligt och socialt. Vilka områden har brister i kopplingar till andra målområden och knypunkter, finns det områden som ur olika sociala perspektiv är särskilt utsatta eller missgynnas i transportsystemet?

I miljöbedömningen ingår hälsa – men då betonas hälsa i termer av frisk luft, buller och vibrationer. För en socialt hållbar plan kan hälsa breddas till att inkludera fler aspekter, där LTP:n kan påverka människor t.ex. i form av trygghet, psykisk hälsa, stress etc. En annan skillnad, som utmärker den sociala hållbarheten från det ekonomiska och det ekologiska hållbarhetsperspektivet är att mätbarheten är otydligare på området social hållbarhet i dokumentet.

³⁰ Ibid. s46

Gällande social hållbarhet återfinns flera aspekter kring detta i LTP:n. Satsningar på gång- och cykelåtgärder beskrivs som ett viktigt medel i arbetet med att åstadkomma förbättrad säkerhet för oskyddade trafikanter. Gång- och cykelvägar lyfts fram som positivt för barn och unga samt trafiksäkerheten, samt har en hälsofrämjande effekt.

Utifrån olika sociala grupper går det tydligt att utläsa framförallt tre ingångar till socialt hållbarhetsperspektiv i LTP:n. Det handlar om *jämställdhetsperspektivet, barnperspektivet, tillgänglighet för olika grupper med fokus på funktionsvariation samt trygghet*. Det återfinns även relativt korta inspel som har bäring på social hållbarhet, t.ex. utifrån mångfald - I LTP framhålls att gruppen invandrare blir allt mer betydelsefull för att länet ska fortsätta växa befolkningsmässigt (men då alltså främst utifrån en ekonomisk hållbarhetstanke).

Jämställt transportsystem

Det framgår tydligt i LTP att för att uppfylla funktionsmålet krävs ett jämställt transportsystem, som likvärdigt svarar mot kvinnors och mäns transportbehov. Förbättrad kollektivtrafikstandard uttrycks bidra positivt till målet om ökad jämställdhet, dels för att det förväntas öka antalet män som reser kollektivt och dels för att kollektivtrafiken till större del används av kvinnor.

Jämställdhetsmässiga obalanser lyfts även i avsnitt om befolkningsutveckling, utifrån utmaningen att kvinnor flyttar i högre utsträckning än män. Jämställdhet i kollektivtrafikåtgärder beskrivs vara svårtolkat då effekterna ses som varierande från positiva till negativa – detta utvecklas dock inte närmare. I den samlade effektbedömningen finns jämställdhet med utifrån lika påverkansmöjligheter samt lika möjligheter att utforma sina liv. Bedömningen görs dock enbart på två insatser, då positiv.

Barnperspektivet

Barnperspektivet har beaktats främst inom åtgärdsområden för gång- och cykelvägar där hälsofrämjande effekter och ökad säkerhet för barn och unga påtalats. Både i generella sammanhang, men också utpekade för två specifika orter/vägar. Även i den samlade effektbedömningen finns barn och unga med i relation till skolvägar. Planen uttrycker sig bidra till positiva effekter för barn och unga, bland annat genom åtgärder som bidrar till ökad tillgänglighet i tätorter, samt genom åtgärder såsom gång- och cykelvägar då barn och unga bedöms lättare ta sig till skola/skolskjuts på egen hand.

Tillgänglighet för olika grupper

I den samlade effektbedömningen bedöms kollektivtrafiknätets användbarhet för personer med funktionshinder. Planen uttrycks bidra till positiva effekter, alternativt att bedömning inte gjorts/ går att göra kring effekterna.

Trygghet

Utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv återfinns även tanken om trygghet (trafiksäkerhet), en diskussion som löpande lyfts genom dokumentet. Trafiksäkerhet faller inom ramen för hänsynsmålet. Både gällande medborgarnas resor och gällande döda och svårt skadade bedöms planen ha en positiv effekt i den samlade effektbedömningen.

MATRIS HÅLLBARHETSBEGREPP I LTP

I matrisen nedan sammanställs hur analysens hållbarhetsbegrepp hanteras i LTP. Hållbarhetens tre dimensioner skapar tre kolumner, medan olika aspekter av hållbarhet, i linje med målen i Agenda 2030, sätter raderna. En tom ruta innebär att det saknas i dokumentet eller nämns enbart helt kort.

Tabell 3 Matris LTP

Begrepp	Ekonomisk hållbarhet	Social hållbarhet	Ekologisk hållbarhet
Samhällsekonomiskt lönsam/effektiv	Direktiv anger betydelsen	-	-
Besöksnäring	Attraktivitet Sysselsättning Hållbara infrastruktur-lösningar	Tillgänglighet ur en rumslig kontext	Hållbara infrastruktur-lösningar
Bostadsbyggande och fastighetsvärden	Bostadsnyttor och ekonomiska vinster med detta	-	-
Näringslivsutveckling	Råvaruförsörjning Tillgänglighet ur rumslig kontext	Säkra kompetens-försörjningen. Bidra till den gemensamma välfärden	-
Arbetsmarknad	Tillgång till breda arbetsmarknader	Tillgång till breda arbetsmarknader	Pendling ingår i samlad effektbedömning
Barnperspektiv	-	Med fokus på tillgänglighet, säkerhet och hälsofrämjande.	Hälsofrämjande
Funktionsvariation	-	Funktionsvariation finns utifrån kollektivtrafiknätets användbarhet för personer med funktionshinder.	-
Jämställdhet	-	Återfinns i kollektivtrafikåtgärder, befolkningsutveckling samt samlad effektbedömning. För att uppfylla funktionsmålet krävs ett jämställt transportsystem	-
Mångfald	I LTP framhålls att gruppen invandrare blir allt mer betydelsefull för att länet ska fortsätta växa befolkningsmässigt	-	-

Miljömål (inkl. människors hälsa)	-	Människors hälsa bedöms i den samlade effektbedömningen Trafiksäkerhetsåtgärderna minskar riskerna för trafikolyckor, och olycksrisken för transporter av farligt gods. Planens åtgärder bedöms inte vara tillräckliga för att nå miljömålen (eller bullermål)	Samtliga 17 globala mål i Agenda 2030 återfinns illustrerade. Det framkommer att de ekologiska målen samspelar med och kompletterar de nationella målen på miljöområdet Samtliga 16 miljökvalitetsmål återfinns även bedömda utifrån en Norrbottenkontext och kommenterade i en nulägesbeskrivning
Gång/Cykel	-	Här görs en stark koppling till hälsa, säkerhet, och till barnperspektivet	Hållbart resande Gång och cykel finns med som andel i den samlade effektbedömningen
Trygghet	-	Trygghet i LTP är i princip synonymt med trafiksäkerhet. Trafiksäkerhet faller inom ramen för hänsynsmålet och lyfts regelbundet genom dokumentet.	-
Tillgänglighet utifrån land-stad/ rumsliga perspektiv	Lyfts tydligt i systemanalysen, främst i relation till ekonomisk hållbarhet som möjligheter för näringsliv och besöksnäring I effektbedömningen bedöms tillgänglighet i relation till näringslivets transport	Tillgänglighet i relation till medborgarnas resor (Effektbedömning) Tillgänglighet storstad finns med i samlad effektbedömning, liksom pendling och kollektivtrafik andel	Motsvarande pendling och kollektivtrafik andel
Klimat	-	-	Bedöms i den samlade effektbedömningen utifrån överflyttning transportslag, energi: transportsystemet, energi: fordon, energi: infrastrukturhållning

			Satsningar på gång- och cykel resp. kollektivtrafik förväntas ge positiva klimateffekter. Vägtrafikåtgärderna väntas ge ökad trafik, och därmed mer utsläpp
Landskap	-	-	lanspråktagande av mark, påverkan på landskapsbild samt förstärkta barriäreffekter. Landskap bedöms i den samlade effektbedömningen utifrån de tre parametrarna landskap; biologisk mångfald, växtliv djurliv; forn- och kulturlämningar, annat kulturarv, bebyggelse. Planen bedöms ha negativ inverkan på landskap.
Digitalisering	Smart infrastruktur stärker näringslivets förutsättningar, mer differentierad arbetsmarknad	Smarta transportlösningar överbrygger långa avstånd samt ge ett större och mera lättillgängligt utbud av utbildning, service och kultur.	-

HÅLLBARHETSANALYS AV LTP

I det aktuella LTP:n kan hållbarhet sammanfattas som nedan:

Ekonomisk hållbarhet är tydligt integrerad i planen vilket ligger i linje med styrningen - direktiven till länstransportplanen anger att de samhällsekonomiska kalkylerna ska ges stor betydelse. Transportplaneringens vikt för samhällsekonomi och näringslivsutveckling betonas – här kan vi se hur transportplaneringen i LTP:n ses som ett verktyg.

Ekologisk hållbarhet, särskilt de tre miljöområdena klimat, hälsa och landskap. Utifrån planens struktur är det lätt att få en överblick över den miljöpåverkan som planen väntas leda till – oavsett om den är positiv eller negativ. Planens sista kapitel är en samlad miljöbedömning. Lagstiftningen inom miljöområdet är ett viktigt verktyg som skapar genomslagskraft

Social hållbarhet beskrivs främst i relation till trafiksäkerhet, restidsvinster och i enskilt investering som ökad trygghet och minskad barriäreffekt. Barnperspektiv, tillgänglighetsperspektiv samt jämställdhetsperspektiv nämns. Motsvarande lagstiftning som för det ekologiska perspektivet

genomsyrar inte dokumentet. Inte heller motsvarande strategiska möjlighet att se transportplaneringen som verktyg för en förändring mot ett mer socialt hållbart samhälle.

Som framgått av avsnitten ovan finns samtliga hållbarhetsdimensioner på olika sätt och med olika förutsättningar integrerade i LTP. Samtidigt finns möjligheter att ytterligare fördjupa och komplettera för att hållbarhetsperspektiven tydligare ska integreras i LTP, och detta gäller särskilt social hållbarhet.

Bakomliggande styrdokument och analyser

LTP är ett verktyg för att uppnå såväl nationella mål som strategier. För att kunna lyckas med detta krävs att såväl mål och strategier är tydliga utifrån samtliga tre hållbarhetsaspekter. Här uppstår en utmaning gällande social hållbarhet, som inte är tydligt definierad, och som dessutom är svårt att kvantifiera och mäta, utifrån vad som bör inkluderas, samt där målsättningar och strategier kan utvecklas tydligare.

För att få hållbarhetsperspektiv som genomsyrar hela processen är det viktigt att tydligt integrera ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet även i bakomliggande analyser och styrdokument, exempelvis systemanalysen.³¹ Förslagsvis ingår kartor, där t.ex. åldersstrukturer, inkomstnivåer och andra relevanta variabler i olika områden framkommer, det kan vara tillgänglighet till skolor, service osv. WSP uppfattar att en nulägesanalys utifrån social hållbarhet är viktig för att skapa en kunskapsgrund från vilken planen och dess effekter kan relateras. Till skillnad från det ekonomiska hållbarhetsperspektivet, som ramas in av en tydlig budget och samhällsekonomiska beräkningar och vinster, t.ex. i form av bostadsbyggande och det ekologiska hållbarhetsperspektivet som integreras med en miljökonsekvensbedömning finns inte ett tydligt eller formellt ramverk kring social hållbarhet. Men detta skulle kunna utvecklas.

Andra bakgrundsanalyser och relevant statistik för social hållbarhet

För att inkludera social hållbarhet i transportplaneringen behövs ett individperspektiv, där olika gruppers behov och förutsättningar synliggörs. På en övergripande nivå finns skillnader i resvanor och resmönster som är viktigt att ta i beaktande i planeringen, vilket LTP gör i viss utsträckning. En central aspekt i LTP handlar också om trafiksäkerhet. I ett rättviseperspektiv bör hänsyn tas till olika erfarenheter och förutsättningar som behöver tillgodoseas – då trafiksäkerheten i Sverige är något som skiljer sig mellan olika grupper utifrån faktorer som ålder, kön, socioekonomi och bakgrund. Exempelvis är socioekonomiskt utsatta grupper samt barn till

³¹ Framtagen i samverkan av Region Norrbotten och Region Västerbotten 2016

socioekonomiskt utsatta föräldrar mer utsatta för olyckor. I olycksstatistik finns också stora skillnader mellan könen.³²

Effektbedömning – men mot vilken målstruktur och styrning?

Effektbedömningen är en kombinerad värdering av samhällsekonomiska kalkylvärden för åtgärderna, effekter som inte ingår i de samhällsekonomiska kalkylerna samt en kombination av uppfyllelse av funktionsmål och hänsynsmål. Här tydliggörs vikten av en röd tråd inom styrning och målstruktur som skulle kunna förenkla möjligheten att genomföra en effektbedömning utifrån fler aspekter, främst kopplade till social hållbarhet. Genom att göra en analys där Agenda 2030 målen tydligt bryts ner och eventuellt kompletteras med andra målsättningar och strategier.

I LTP finns effektbedömning på jämställdhet, utifrån lika möjligheter att utforma sina liv samt lika påverkansmöjligheter. Endast två av objekten/åtgärdsområdena anses bidra till positiv effekt medan övriga har ingen eller oklar påverkan. WSP anser att det finns möjlighet till vidare analyser här för att tydliggöra påverkan och effekter. Inget annat område har en så förhållandevis liten bedömningsram. Vilka kvinnligt respektive manligt dominerade arbetsplatser eller knytpunkter är det som påverkas av planen och hur? Vilken tid på dygnet kan man resa? På så vis skulle planen kunna knytas närmare även de jämställdhetspolitiska målen.

Ett integrerat perspektiv saknas

De olika hållbarhetsperspektiven leder per automatik till målkonflikter. Detta är något som inte tydligt skrivs ut, men som framkommer mellan raderna i dokumentet. Hur prioriteringar görs utifrån de målkonflikter som uppstår är outtalat. Vem får vad och på vilka villkor?

Det finns en tendens i dokumentet att studera en hållbarhetsdimension i taget och därmed inte ta hänsyn till att de är beroende av varandra. Besöksnäring, bostadsbyggande och fastighetsvärden, och näringslivsutveckling är exempel på hur dessa frågor lyfts i LTP med koppling till ekonomiska dimensionen, men utan koppling till vilken påverkan de har på social- eller ekologisk hållbarhet. Vilken näringslivsutveckling, och för vem, var? Arbetsmarknaden är segregerad, vilket påverkar de pendlingsmönster som framkommer i LTP, men här skulle det också gå att tydliggöra eventuella skillnader för kvinno- respektive mansdominerade arbetsplatser. Jämställdhetsperspektivet lyfts främst utifrån kollektivtrafiken och bedöms egentligen inte närmare utifrån övriga satsningar.

I den samlade effektbedömningen saknas en bedömning av jämställdhet kring flertalet insatser, och även planen som helhet bedöms inte utifrån detta perspektiv. Att synliggöra lika behov och förutsättningar för olika grupper av kvinnor och män, med olika utbildningsnivåer, ålder, etc. kan bli tydligare. Andra aspekter inom social hållbarhet som saknas men som är av betydelse

³² Se t.ex. Trivector Traffic Rapport 2019:166 *Är trafiksäkerheten jämnt fördelad? Genusglasögon och rättvisesnöre på trafiksäkerheten*

för planeringen är t.ex. ålder (utöver barn/unga), inkomstvariation, mångfald. Detta skulle ge LTP bättre förutsättningar att hantera målkonflikter och berika det sociala hållbarhetsperspektivet i den rumsliga kontexten ytterligare.

Detta kopplar även till trygghet. Presentation och analys av vilka olika grupper som särskilt berörs av trafikolyckor t.ex. genom extra utsatthet saknas, eller grupper som i större utsträckning orsakar olyckor och hur detta aktivt kan hanteras. Även andra trygghetsaspekter (upplevd trygghet gång/cykelvägar, rastplatser etc.) skulle även kunna vara intressant att lyfta.

På motsvarande sätt går det att ställa frågor kring vilka mönster som finns gällande vilka som utsätts för buller och vibrationer?

Barnperspektivet återfinns men skulle kunna utvecklas med genomförandet av en barnkonsekvensanalys av insatserna. LTP saknar skrivningar om eventuella utmaningar eller svårigheter utifrån ett barnperspektiv som planen kan skapa, och har istället fokus på de positiva aspekterna av planeringen. Barnperspektivet lyfts främst i sammanhang gång/cykel men den indirekta påverkan av insatser och åtgärder för barn analyseras inte. Barn och unga ses även som en homogen grupp, för framtida planer skulle en bredare förståelse av barns olika förutsättningar synliggöras. Precis som barnperspektivet lyfts främst gällande en aspekt, gång/cykel, lyfts funktionsvariationsperspektivet främst gällande kollektivtrafikåtgärder. Här finns även möjlighet att stärka analys av behov och förutsättningar sorterat på grupper och/eller geografi.

Gällande det ekologiska perspektivet finns samspelet med de nationella målsättningarna och Agenda 2030 illustrerat. Det framkommer inte hur de mål i Agenda 2030 som åsyftar social hållbarhet samspelar med motsvarande nationella målsättningar.

En norrbottensspecifik kontext

I Norrbotten pågår snabba samhällsomvandlingar utifrån flera perspektiv, där orter som Kiruna, Gällivare, Boden men även mindre turistorter t.ex. Harads, Jukkasjärvi, Råneå älvdal kan nämnas. Regionen har vidare långa geografiska avstånd, vilket är extra utmanande i orter där service avvecklas.

Infrastrukturåtgärder begränsar även förutsättningarna för rennäring. För en fungerande renskötsel är en grön infrastruktur nödvändig.³³ Här kan t.ex. analys av LTP:s påverkan av renbruksplaner komplettera. I LTP:n finns inte rennäringen representerad eller hur planeringen påverkar eller påverkas av dessa områden.

Digitaliseringen

Som en av de fem utmaningar i den transportplanering som planeras 2018-2029 hänvisar LTP till *digitalisering*, och betonar att det måste "ta höjd för och utnyttja digitaliseringens effekter och möjligheter".³⁴ Det skulle vara fördelaktigt om dokumentet inte bara utvecklar digitaliseringens eventuellt betydande inverkan på transportplaneringen, utan också hur det kan korrelera med de andra fyra prioriteringarna (se föregående avsnitt om mål). Med tanke på den växande trenden med digitalisering inom bilindustrin vore

³³ Se t.ex. <https://www.sametinget.se/gron-infrastruktur>

³⁴ LTP s8

det viktigt att sätta digitaliseringen i ett sammanhang med tre dimensioner av hållbarhet och argumentera för hur den kan relatera till förutsättningarna för en hållbar utveckling. Påverkar till exempel den snabbt växande trenden inom digitaliseringen av bilindustrin framtidens mobilitet? Vilken typ av sociala, ekonomiska och miljömässiga resultat kan uppstå eller öka på grund av digitaliseringen av transportsystemet? Kan digitaliseringen utmana vår idag etablerade förståelse och hantering av kollektivtrafiken? Med tanke på ämnets betydelse kan LTP som ett dokument för att fastställa den strategiska inriktningen för länets transportinfrastruktur för de kommande 12 åren dra nytta av en mer utvecklad diskussion om digitalisering.

5. TRAFIKFÖRSÖRJNINGSPROGRAMMET 2018-2030

Enligt lagen om regional kollektivtrafik ansvarar den regionala kollektivtrafikmyndigheten för planeringen av den regionala kollektivtrafiken i Norrbotten. Det regionala trafikförsörjningsprogram (TFP) är ett strategiskt dokument i detta arbete, som anger behovet av regional kollektivtrafik i länet och över länsgränserna samt mål för kollektivtrafikförsörjningen.

Tillgänglighetsperspektivet säkras i och med kollektivtrafiklagen, där det regleras att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska ta fram tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning. Även att bytespunkter och linjer ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Utifrån ekologisk hållbarhet framkommer på motsvarande sätt åtgärder för att skydda miljön, minska miljöpåverkan. TFP baseras på dessa målsättningar. Kollektivtrafik i vardagsresandet - att öka andelen resenärer i Norrbotten. Ökningen av resenärer önskas dels ske genom att personer byter transportsätt från privata bilar till kollektivtrafik och dels väntas också ökning ske genom en inflyttning av nya invånare till Norrbotten, vilket kopplar till skapandet av en attraktiv region, men också nya arbetstillfällen.

Hållbarhet konkretiseras i dokumentet görs dels inom ramen för miljömålet, där det kopplar an till det nationella hänsynsmålet om minskad miljöpåverkan samt till Agenda 2030.³⁵ Dels en mer övergripande formulering att kollektivtrafiken ska medverka och bidra till Sveriges gemensamma arbete för att uppnå målsättningarna i Agenda 2030.³⁶ Agenda 2030, till viss del se global konsensus, av största vikt för förståelse och inriktning av hållbarhet (utifrån de tre hållbarhetsdimensioner) för nationell, regional och lokal nivå.

HÅLLBARHETSPERSPEKTIV INOM TFP

De fyra målområdena i TFP tar sig an hållbarhetsfrågan på lite olika sätt och detta beskrivs nedan.

Målområde Miljö

Kollektivtrafiken ska vara det bästa miljövalet för resenären, ett miljövänligt sätt att resa.³⁷

Målområde miljö betonar ett flertal aspekter som t.ex. kopplingen till det nationella hänsynsmålet om minskad miljöpåverkan och till Agenda 2030; mindre utsläpp med kollektivtrafik jämfört med personbilar; arbets- och studieresor som den största andelen resor i kollektivtrafiken och åldrar mellan 6-17 som den högsta andelen resenärer. TFP kopplar också en uppföljning till målet, för möjlighet att mäta och jämföra genom processen.³⁸

³⁵ *Ibid.* s38

³⁶ *Ibid.* s37

³⁷ *Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030* s38

³⁸ *Ibid* s39

Målområde Resenären

Kollektivtrafiken ska vara enkel, attraktiv, användbar och jämställt med utgångspunkt från resenärens behov³⁹.

Under Målområde Resenären betonar TFP vikten av att se till hela resan med möjlighet att byta mellan olika transportmedel, efterfrågestyrd trafik, såväl som anslutning till gång och cykelstråk och pendlarparkering. I TFP uttrycks att en viktig uppgift för Trafikverket är att ta itu med dessa aspekter. TFP kopplar också en uppföljning till målet, för möjlighet att mäta och jämföra genom processen.⁴⁰

Målområde Tillgänglighet

Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla i hela systemet och vara ett sammanhållet system mellan regional och lokal trafik samt mellan länet och angränsande länder och län.⁴¹

I TFP framhålls att "Tillgänglighet är ett omfattande begrepp och kan ha olika innebörd, beroende på olika personers behov". När det gäller kollektivtrafiken hävdar TFP att även om kollektivtrafiken försöker leverera universella lösningar för att tillgodose alla människors behov, är dock vissa gruppers behov alltid uteslutna. I detta avses t.ex. behoven hos personer med funktionsvariation. Det påpekas också att i samarbete med Trafikverkets, kommuner i Norrbotten, Region Norrbotten och Länstrafiken i Norrbotten "Kollektivtrafikmyndigheten har pekat ut ett prioriterat stråk, hållplatser, bytespunkter, stationer och viktiga målpunkter i länet med ett högt antal resande och/eller frekvent resande". En annan viktig aspekt, enligt TFP, är tydligare och mer lättförståelig information i kollektivtrafiken. Trots att TFP betonar arbets- och studieresor som huvudprioritering för att öka tillgängligheten, tillägger TFP dock att "det är viktigt att säkerställa en god tillgänglighet till handelsområden, hälso- och sjukvård och andra viktiga servicefunktioner".

I TFP identifieras fem kriterier för tillgänglighet, vad som är viktigt för att alla resenärer, om de reser själva eller med ledsagare, ska kunna resa med kollektivtrafiken i länet. 1) planerareisan, 2) biljett och betalsystem, 3) fordon, 4) hållplats/bytespunkt/station, 5) till/från hållplats/bytespunkt/station

Målområde Ekonomi

Kollektivtrafiken ska möjliggöra en resa för alla.

Förutom ett antal kriterier som att öka antalet resenärer och få människor att välja kollektivtrafik och minska antalet resenärer, betonar TFP att "Utvecklingen av transportsystemet behöver ske utifrån avvägningar om vad som är effektivt för samhället ur ett helhetsperspektiv, så kallad samhällsekonomisk effektivitet".⁴²

³⁹ Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030 s40

⁴⁰ Ibid s47

⁴¹ Ibid s42

⁴² Ibid s44

TFP betonar att kollektivtrafiken måste vara "ett attraktivt system som resenären upplever som prisvärt och ändamålsenligt."⁴³ Begreppet (ekonomisk) överkomlighet har med andra ord betraktats som en av de viktigaste aspekterna av ekonomisk hållbarhet. Det lyfter också fram vikten av ett kostnadseffektivt sätt som uppfylls genom att öka antalet användare. TFP betonar också vikten av kostnadseffektivitet (kostnadstäckningsgraden ska totalt ligga på minst 50 % för stom- och tätortstrafik i länet och kostnadstäckningsgrad under 20 % ska granskas och utvärderas).⁴⁴ Målet ekonomi kopplas till det nationella funktionsmålet. Antalet resor med kollektivtrafiken ökar genom att medborgarnas förutsättning för att *välja* kollektivtrafik förbättras. Fler reser genom ökad tillgänglighet, trygghet och bekvämlighet, en kollektivtrafik som är tryggt och säkert och användbar för personer med funktionsnedsättning, barn, vuxna och äldre kvinnor och män.

Kontinuerlig dialog och samarbete

Enligt TFP betonar Kollektivtrafiklagen vikten av ett kontinuerligt samråd och en kontinuerlig dialog genom processen med att utveckla TFP. Samrådet ska äga rum med motsvarande myndighet i angränsande län och länder, andra myndigheter, organisationer, trafikföretag, kollektivtrafikföretag, privata och offentliga företag, näringsliv och medborgare i länet. I TFP uttrycks det att "syftet med samråden har varit att informera samt att ge medborgarna möjlighet att öppet diskutera, argumentera, lämna förslag och synpunkter samt ställa frågor om och kring kollektivtrafiken i Norrbotten samt revidering av Trafikförsörjningsprogrammet".⁴⁵

Resor till arbete och studier

Att resa till studier eller arbete är i Norrbotten något som i hög utsträckning sker med bil. Långa avstånd och en minskande befolkning framhålls i TFP vara utmaningar för kollektivtrafiken i regionen. Det innebär framförallt svårigheter att samordna kollektiva transporter, inte minst i mindre täta geografier. Anropsstyrd trafik introduceras som en av de flexibla lösningarna för att öka tillgängligheten inom sådana områden.

Norrbotten har ett pendlingsmönster som sker inom länet, men även över läns- såväl som nationsgräns vilket ställer krav på samordning och samverkan. Detta beskrivs i dokumentet som fungerande och under utveckling.

I TFP påpekas vikten av att öka tillgängligheten till regionens universitet och högskolor för att föra in människor och kunskap i regionen och utgöra en grund för utvecklingen av en hållbar och attraktiv region. I TFP ses detta som främjande för lika möjligheter för kvinnor och män.⁴⁶

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*. s45

⁴⁵ *Ibid*, s 3

⁴⁶ *Ibid* s13

MATRIS HÅLLBARHETSBEGREPP I TFP

I matrisen nedan sammanställs hur analysens hållbarhetsbegrepp hanteras i TFP. Hållbarhetens tre dimensioner skapar tre kolumner, medan olika aspekter av hållbarhet, i linje med målen i Agenda 2030, sätter raderna. En tom ruta innebär att det saknas i dokumentet eller nämns enbart helt kort.

Tabell 4 Matris TFP

Begrepp	Ekonomisk hållbarhet	Social hållbarhet	Ekologisk hållbarhet
Samhällsekoniskt lönsam	<p>Avvägningar vad som är effektivt ska ses ur ett helhetsperspektiv.</p> <p>Eftersträva standardlösningar</p> <p>Kostnadseffektivitet beskrivs som att öka antalet resenärer/beläggningsgrad.</p>	<p>Kollektivtrafik ska uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc.</p>	
Besöksnäring	<p>Kollektivtrafik som knyter samman två eller fler kommuncentra och/eller gynnar besöksnäringen prioriteras.</p>	<p>Unga och kvinnodominerad bransch betonar vikten av arbetspendling</p>	<p>Kollektivtrafik som knyter samman två eller fler kommuncentra och/eller gynnar besöksnäringen prioriteras.</p>
Bostadsbyggande och fastighetsvärden		<p>Nya bostadsområden omnämns – samt att detta ställer krav på nya kommunikationer</p>	
Näringslivsutveckling	<p>Återkopplar till det nationella transportpolitiska övergripande mål är att säkerställa en samhällsekoniskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet</p>		
Arbetsmarknad	<p>(Attraktivitet) Ökad tillgänglighet till t.ex arbets-/studiependling</p>	<p>Satsningar på utlokaliserade utbildningar och förbättrad kollektivtrafik har stärkt rekryteringen till högre utbildning</p>	
Barnperspektiv	<p>Utmaningen är att skapa en kollektivtrafik som uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc.</p> <p>Resenären ska även uppleva systemet som prisvärt.</p>	<p>Barn och unga lyfts fram som en grupp som är särskilt beroende av kollektivtrafiken (alternativt skjutsning).</p> <p>RKM beslut om allmän trafikplikt där kollektivtrafiken anpassats efter skoldagar och skoltiden ger förutsättningar för barn och unga att resa kollektivt.</p>	

Funktionsvariation	Tydliga kriterier. TFP tydliggör att ekonomiska och miljömässiga vinster genom att kollektivtrafiken anpassas till personer med särskilda behov.	Tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning	TFP tydliggör att ekonomiska och miljömässiga vinster genom att kollektivtrafiken anpassas till personer med särskilda behov.
Jämställdhet	Utmaningen är att skapa en kollektivtrafik som uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc. Resenären ska även uppleva systemet som prisvärt.	Jämställt resande har beaktats som ett strategiskt område 2018-2030. I bilaga finns statistik uppdelat på kvinnor/män	
Mångfald	Utmaningen är att skapa en kollektivtrafik som uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc. Resenären ska även uppleva systemet som prisvärt.	Mångfald nämns i den definition som TFP ger för social hållbarhet: "Socialt hållbara koppla till resenären och trygghet, utbildning, hälsa, diskriminering, jämlikt, jämställdhet <u>mångfald</u> , tillgänglighet och möjlighet att förbättra." ⁴⁷	
Miljömål (inkl. människors hälsa)			Effektivare nyttjande av olika slags fossilfria bränslen. Kvantifierade miljömål Alla fordon med fossila bränslen ska successivt bytas ut till 2030
Gång/Cykel	Cykel som strategiskt viktiga att satsa på som komplement till kollektivtrafiken	Förbättrad hälsa kopplas till social hållbarhet	Främst stöd utifrån ett ekologiskt hållbarhetsperspektiv.
Trygghet	Kopplas till resenären, och ett ekonomiskt perspektiv – fler resor ska generas genom upplevd trygghet	Trygga och säkra trafikmiljöer, anslutande gång- och cykelstråk, pendlarparkeringar.. Trygg veckopendling anspelar på tillförlitlighet. Trygghet nämns också i form av möjligheter att tryggt låsa sin cykel.	
Tillgänglighet utifrån land-stad/ rumsliga perspektiv	(Attraktivitet) Ökad tillgänglighet till t.ex. service, kultur, arbets-	Sjuk- och färdtjänstresenärer	Behov av trafik som fångar upp områden utan kollektivtrafik genom

⁴⁷ Ibid. s37

	/studiependling och/eller fritidsaktiviteter Målkonflikter mellan det ekonomiska perspektivet respektive tillgänglighet blir tydliga i dokumentet.	är ett strategiskt område Bussar/tåg i glesare geografier behöver kunna hantera gods, resenärer och skolbarn. Kollektivtrafik ses öka möjligheten att ta sig till arbete, studier eller nöjesresor vilket har sociala förtecken	matartrafik/anropsstyrd trafik För glesbygden finns behov av flexibla lösningar.
Klimat			Öka nyttjandet av, till 2030, 100 % av kollektivtrafikens persontransportarbete utföras med fossilfri energi Öka förutsättningarna för användande av cyklar och elcyklar
Landskap			TFP anser Ekologiskt hållbart ligger som en grund för social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet, och försöker relatera det till långsiktigt att behålla jordens ekosystem.
Digitalisering			Begränsade diskussioner om formen av elektrifiering av transportsystemet

HÅLLBARHETSANALYS AV TFP

I det aktuella dokumentet kan hållbarhet sammanfattas som nedan:

Ekonomiskt hållbart kopplas till grön tillväxt och grön ekonomi, där grön tillväxt innefattar satsning på miljöteknik, etc. En grön ekonomi innebär låga kolutsläpp, nyttja resurser effektivt och är socialt hållbart.

Ekologiskt hållbart ligger till grund för social hållbarhet och ekonomisk hållbarhet, vilket innebär långsiktigt att värna jordens ekosystem.

Socialt hållbart kopplas till resenären och trygghet, utbildning, hälsa, diskriminering, jämlikt, jämställdhet, mångfald, tillgänglighet och möjlighet att förbättra. Agenda 2030 nämns men blir aldrig ett integrerat verktyg för social hållbarhet.

I detta avsnitt presenteras en framåtblickande analys av vad som skulle kunna ta större plats i framtida TFP.

Perspektiv som får inflytande - samråd, dialog och inkludering gällande TFP

Det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Norrbotten har tagits fram och reviderats i samverkan med flera aktörer. En arbetsgrupp bestående av tjänstepersoner från Regionala kollektivtrafikmyndigheten i Norrbotten, länsstyrelsen i Norrbotten, Länsstrafiken i Norrbotten, Norrbottens kommuner, Region Norrbotten och Trafikverket Region Nord har arbetat med programmet. Utfall från arbetsgruppen har presenterats för RKM:s arbetsutskott och direktion. Samråd som är en viktig del i framtagande av programmet har skett med bransch- och intresseorganisationer, kommuner, myndigheter, företag och privata aktörer, dvs andra aktörer som också kan eller bör arbeta utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

Det framgår att samråd och dialog skett med medborgare i länet men inte med vilka medborgare och på vilket sätt detta sker. Ur ett socialt hållbarhetsperspektiv är det positivt att samråd skett på tre olika orter och det varit möjligt att delta även på distans. Samtidigt återstår vikten att också ställa sig frågan - vilka medborgare/grupper är det som eventuellt inte hörs – och hur kan deras erfarenheter och perspektiv nås i större utsträckning?

Det är viktigt att betona att hållbar utveckling måste definieras och förstås i ett större sammanhang än bara transportplanering. Transportplaneringens inverkan på till exempel bostadsmarknaden, utbildning och skola, detaljhandel och industri ger att begreppet social hållbarhet behöver analyseras i samråd med en bred palett av aktörer. Det har alltså betydelse vem och vilka som bjuds in och inkluderas i processen. Det är viktigt att fundera om även nya aktörer ska bjudas in, för att få tydligare input från exempelvis social hållbarhet i processen. Om avsikten är att skapa förändring kan en med fördel fundera över om det är desamma nyckelpersoner från respektive organisation som bör involveras – eller om den tilltänkta förändringen kräver att också fler/andra nyckelpersoner med annan infallsvinkel och annan kunskap inkluderas – i planerings- och beslutsprocesserna för framtagandet av TFP finns det till exempel ett behov av att i större utsträckning inkludera en rad offentliga och privata intressenter från organisationer utanför transportsystemet, men med stor relevans för transportplaneringen för att identifiera de motstridiga intressena. Här är det intressant att analysera hur representation ser ut i beslutande eller handläggande processer. Vilka personer finns med, vilken kunskap representeras och utifrån vad som identifieras saknas – hur kan detta kompletteras eller förebyggas på bästa sätt?

Syftet med att lyfta frågan kring representation både i handläggande och beslutande samt i samråd är att bidra till en inkluderande och representativ problemformuleringsprocess, att bidra till ökad delaktighet och att bidra till att fler perspektiv inkluderas och beaktas i framtagandet av programmet. Det skapar en bredare grund för att tydliggöra på vilket sätt trafikförsörjningsprogrammet kan bidra till ökad social hållbarhet.

Strukturen för hållbarhet inom TFP

Som tidigare framkommit i vår rapport strukturerar TFP hållbarhet utifrån fyra målområden: **miljö**, **resenären**, **tillgänglighet** och **ekonomi**. Ekologisk hållbarhet representeras främst av **miljö** (miljövänligare sätt att resa) och **resenären** (Enkelt, attraktivt, användbart för resenären), social hållbarhet representeras främst av **resenären** och **tillgänglighet** (tillgänglighet för alla i hela systemet) och ekonomisk hållbarhet representeras främst av **tillgänglighet** och **ekonomi** (goda möjligheter för alla att resa med kollektivtrafiken).⁴⁸ Det skapar ett ramverk där den sociala hållbarhetsdimensionen huvudsakligen ses genom två filter – resenären och tillgänglighet. Men givet att social hållbarhet är ett omfattande och komplext begrepp med många kriterier och dimensioner, blir det problematiskt att begränsa begreppet till att endast använda dessa två ingångar. Det kan finnas ett behov av förtydliganden här, som förklarar varför social hållbarhet begränsas till dessa två aspekter – även om det också framgår att socialt hållbart kopplas till resenären och trygghet, utbildning, hälsa, diskriminering, jämlikt, jämställdhet, mångfald, tillgänglighet och möjlighet att förbättra.⁴⁹ Dessa begrepp utvecklas, analyseras eller problematiseras inte närmare utifrån TFP:s funktion med undantag från tillgänglighetsperspektivet, vilket vi kommer att återkomma till.⁵⁰

Lagstiftning och möjliga målsättningar

I TFP redovisas lagstiftning som påverkar kollektivtrafiken. Här listas, lag om färdtjänst, lag om riksfärdtjänst, lag om resekostnadsersättning vid sjukresor, skollagen, samt lag om kommuners skyldighet att svara för vissa elevresor. Här finns ett utrymme att också höja blicken till framtida program och se även annan lagstiftning som kan vara relevant, barnkonventionen, diskrimineringslagen etc. om en det finns en önskan att social hållbarhet ska ta en tydligare plats i dokumentet. Det skulle vidare vara intressant att sätta TFP i sitt sammanhang och också redovisa målsättningar att sträva mot, Agenda 2030, de jämställdhetspolitiska målen för att nämna några. Nu sätts TFP främst i relation till måldokument på regional nivå, tydligast mot RUS:en. Här illustreras utmaningen i att vissa målområden återfinns i stuprör, medan andra ligger horisontellt.

⁴⁸ bid, s 37

⁴⁹ Ibid. s37

⁵⁰ Tillgänglighetsperspektivet säkras i och med kollektivtrafiklagen, där det regleras att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska ta fram tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning. Även att bytespunkter och linjer ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Utifrån ekologisk hållbarhet framkommer på motsvarande sätt åtgärder för att skydda miljön, minska miljöpåverkan.

Norrbottenspecifika utmaningar tydliggör målkonflikter

Att arbeta med hållbarhet innebär att arbeta med målkonflikter. I dokumentet är det svårt att utläsa målkonflikter vilket väcker frågan: när det uppstår målkonflikter mellan de hållbarhetsperspektiven – hur görs prioriteringarna?

Trafikförsörjningsprogrammet har tydliga utmaningar kopplat till den regionala kontexten, (t.ex. de långa avstånden som finns i Norrbotten och att regionen är förhållandevis glesbefolkad) – som andra regioner i Sverige inte möter på samma sätt. Dessa utmaningar är också med och skapar målkonflikter. En uppenbar målkonflikt står mellan samtliga hållbarhetsperspektiv kopplat till Norrbottens geografiska kontext. Med stora avstånd och en kollektivtrafik som inte nyttjas i så stor utsträckning står det sociala hållbarhetsperspektivet och behovet av tillgänglighet i kontrast till det ekonomiska. Var det ekologiska perspektivet hamnar i denna målkonflikt beror på hur nyttjandegraden ser ut, men även resealternativen.

I den Norrbottensspecifika kontexten betonas vikten av att underlätta längre resor och öka antalet resor med kollektivtrafiken. Det uppstår en specifik utmaning i en geografi där avstånden de facto är långa där de dagliga pendlingarna i sig står i kontrast till de grundläggande hållbarhetsmomenten som förespråkar vissa nivåer av befolkningstäthet.

I TFP identifieras en minskande befolkning som en utmaning och det betonas vikten av att föra in ny kunskap och ny befolkning i regionen. Därför framhävs det som viktigt att presentera Norrbotten som en attraktiv destination för grupper av människor att flytta till. I TFP problematiseras inte den socioekonomiska, ekonomiska och kulturella mångfalden i området, varken gällande nuvarande situation eller i framtiden. Även den befintliga sociokulturella mångfalden kan vara av värde att adressera i framtida TFP. I en norrbottensspecifik kontext är ursprungsbefolkningar relevanta att diskutera.

Som ännu ett exempel på en potentiell målkonflikt när det gäller ekologisk hållbarhet lägger TFP stor vikt vid det nuvarande faktumet att kollektivtrafiken ger mindre utsläpp än biltrafiken. Med tanke på TFP:s långsiktiga perspektiv kan det dock finnas behov av vissa överväganden för ett antal genomförbara framtida scenarier, trots att det tills vidare låter utopiskt. Tänk till exempel om detta antagande inte skulle vara helt sant i framtiden, när el-bilar skulle vara den enda typen av personbilar på vägar med nästan noll utsläpp? Hur skulle då kollektivtrafiken kunna betona behovet av att välja kollektivtrafik framför privat transport, om utsläppen inte längre är en betydande faktor. Eller som ett annat exempel i detta sammanhang är TFP:s fokus på att öka antalet resenärer som pendlar till arbete eller utbildning - de viktigaste två typerna av dagliga resor. Med tanke på pandemin och de lärdomar vi dragit om möjligheter och utmaningar med att arbeta hemifrån utan behov av pendling för vissa grupper i samhället, och även trycket på kollektivtrafiken i många delar av världen, är frågan vad som händer om antalet resor och pendlingsbehoven skulle minska. Här är även samhällets digitala mognande en viktig aspekt att lyfta in, en process som tagit enorma steg framåt de senaste åren, forcerad av pandemin – men även här kan utopiska framtidsscenarier vara närmre än vi tror.

Hur bedöms målens uppfyllelse?

Frågan om metoder och verktyg för genomförande måste hanteras på olika nivåer. I TFP-dokumentet fastställs ett antal mål, men det saknas beskrivning av hur dessa mål ska uppnås, likaså vilka metoder som ska användas för att genomföra och bedöma målen. Inom ramen för ekonomisk hållbarhet finns t.ex. tydliga målsättningar. I bilaga 7 framkommer bland annat följande ekonomiska mål:

- Kollektivtrafiken planeras och utförs för ökad kostnadseffektivitet. Kostnadstäckningsgraden ska totalt ligga på minst 50 % för stom- och tätortstrafik i länet
- Kostnadstäckningsgrad under 20 % ska granskas och utvärderas

Kostnadstäckningsgraden för vissa orter är låg och här bör vikten av andra värden bli betydande. Det framkommer inte i TFP hur och vad granskningen/utvärderingen består i.

Jämställt resande är ett strategiskt område i planen. Men det tydliggörs inte vad inbegrips i den strategiska tanken med jämställt resande – handlar det enbart om nyttjandegraden eller berörs även andra jämställdhetsaspekter? Ska kvinnor, män och icke-binära känna sig lika trygga i sitt resande? Ska de åka lika långa sträckor, eller ska de genomföra lika många resor? Säkerställs det att olika grupper inkluderas i det jämställda resandet?

Genom att hänvisa till den befintliga kunskapen och forskningen på området kan framtida TFP som skapas göra det utifrån förståelse för hur enskilda individers olika behov ser ut och vilka de befintliga utmaningarna i transportsystemet är för att tillgodose sådana behov t.ex. genom att fastställa specifika mål och indikatorer i detta avseende. TFP skulle också kunna dra nytta av diskussioner om *hur* sådana mål ska uppnås och vilka kriterier som ska uppfyllas.

Till detta bör dock tilläggas att trots att det finns befintliga metoder som skulle kunna användas för att analysera och bedöma social hållbarhet finns det ingen gemensamt överenskommen detaljerad metod eller verktyg för hur detta bör hanteras. Detta beror delvis på den sociala hållbarhetens karaktär som ett kontextbaserat, processorienterat koncept. Att identifiera eller utforma en analys- och bedömningsmetod baserad på Norrbottens specifika behov skulle vara en mycket klargörande långsiktig investering.

Transportplaneringen - en pusselbit i hållbarhetspusslet

Det är värt att notera att TFP bygger på en etablerad diskurs i transportplaneringen när det gäller sociala utmaningar, men det finns ett behov av att se till att transportsystemets roll i samhället diskuteras även ur andra perspektiv. Till exempel skulle en diskussion om transportsystemet som ett "offentligt utrymme", ge inblick i hur detta är en plats där samhällsgrupper möts. Hållbarhet måste generellt sett diskuteras i ett större sammanhang av samhället som helhet, snarare än begränsat till

transportsystemet. Därför är det av avgörande betydelse att transportsystemet:

- är medveten om sitt inflytande på andra aktörer/nivåer i samhället, t.ex. bostäder, detaljhandel, företag, rekreation etc.
- är samordnad utifrån detta, och inkluderar behoven utifrån detta när det gäller hållbarhet

Alla - men vem är det?

TFP avslutar avsnittet kring resenären genom att uttrycka att "Utmaningen är att skapa en kollektivtrafik som uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc"⁵¹. I många andra fall hänvisar TFP till de strategier som gör transportsystemet fördelaktigt för "alla". T.ex. "en resa för alla", "tydligt för alla", "tillgänglig för alla", "Transportsystems utformning, funktion och användning ska medverka till att ge *alla* en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet", etc. Detta är helt i linje med målen om social hållbarhet.

Det första steget mot att anta denna utmaning är att för det första erkänna, och för det andra identifiera de olika typer av behov som resenärer kan ha på grund av sina socioekonomiska förutsättningar, kön, ålder och andra karaktäristika. Det är också viktigt att diskutera den potentiella intressekonflikten när det gäller aspekter som attraktivitet och enkelhet i systemet.

Det är i detta viktigt att uppmärksamma att det inte finns någon möjlighet att skapa en neutral grund som tjänar alla grupper av människor på ett likvärdigt sätt. Det är snarare viktigt att för det första uppmärksamma att olika individer och grupper kan ha olika behov när det gäller transportsystemet, och för det andra försöka tillgodose dessa behov på bästa möjliga sätt. Att bara hänvisa till "alla" utan att tydliggöra den befintliga mångfalden och skillnaderna kan riskera att dokumentet återspeglar endast de mest synliga eller dominerande användarna eller intressenterna. Det är viktigt att skapa möjligheter för olika minoriteter och mest utsatta samhällsgrupper att synas och höras i planeringsprocesserna. Detta kan också väcka frågan om varför begreppet mångfald, som är en av kärnorna i jämställdhets- och rättvisefrågan, är frånvarande i TFP-dokumentet (mångfald nämns bara en gång på s 37).

Utmaningar i begrepp och i processer

TFP förtydligar "*goda möjligheter för alla att resa med kollektivtrafiken*", vilket är i linje med att alla, oavsett inkomstnivå t.ex, ska ha tillgång till kollektivtrafiken. När det i TFP refereras till abstrakta och subjektiva begrepp t.ex. som i skrivningen "Utmaningen är att skapa en kollektivtrafik som uppfattas enkel, trygg, attraktiv och användbar för varje enskild resenär, oberoende av ålder, kön, socioekonomisk ställning, etnisk bakgrund, etc."⁵²

⁵¹ Regionalt trafikförsörjningsprogram Norrbottens län 2018-2030 (2018) s40

⁵² Ibid s40

finns en risk att olika nyckelaktörer har olika förståelser som skapar brist på konsensus i analys av situationen, planering, implementering och strategiskt beslutsfattande. Det finns därmed ett behov av mer konkreta definitioner, som skulle bidra till en gemensam grund för förståelse av de olika visionerna, och därmed en möjlighet att arbeta åt samma håll – mot samma mål. Några av de ovannämnda begreppen är givetvis till sin natur mycket abstrakta och subjektiva, men just därför måste de strategiska dokumenten, såsom TFP, utveckla sin förståelse och definition av begreppet och klargöra hur de närmar sig sådana ämnen för att begränsa de oönskta dimensionerna av missförstånd.

Begreppet social hållbarhet är en mycket viktig pusselbit här, där det tydligt saknas en gemensam definition som i praktiken också försvårar arbetet. Social hållbarhet är i hög grad ett subjektivt begrepp som bygger på olika sociala aspekter av samhället eller kontexten i fråga. Det första steget för att närma sig social hållbarhet är därför att få en bred förståelse för samhällets befintliga (och sannolika framtida) utmaningar. Det är också en anledning till varför social hållbarhet i Norrbotten behöver ramas in på ett annorlunda sätt än vad social hållbarhet görs i andra regioner i Sverige, då kontexten och förutsättningarna ser olika ut. Gleshet är en aspekt. Det är lika viktigt att förstå social hållbarhet som en process, i behov av ständig modifiering, snarare än ett resultat med stelbent struktur och statiska resultat. Det innebär en ständig bedömning och fortlöpande uppdatering av mål och strategier, utan hänsyn till en huvudmetod som antagits, för att ta itu med de mest framväxande sociala utmaningarna. Vissa må hävda att social hållbarhet i dess absoluta betydelse aldrig kan uppnås, snarare är målet att optimera situationen och dra nytta av de tillgängliga resurserna inom en process som bidrar till att minska ojämlikheter och säkerställa lika möjligheter för alla grupper och individer.

TFP och miljö

I TFP är miljömålen kopplade till de globala och nationella målen och betonar att kollektivtrafiken måste vara det bästa miljövalet för resenären.⁵³ Det betonas att kollektivtrafik är ett av de viktiga verktygen för att underlätta hållbarhet från ett långsiktigt perspektiv. Miljömålen utformas genom målsättningar om fossilfri energi och utsläppsnivåer samt förutsättningar för användande av cyklar och elcyklar i kombination med kollektivtrafik.⁵⁴

TFP för kopplingar till Agenda 2030 och målsättningarna som ryms där. Det görs dels inom ramen för miljömålet, där det kopplar an till det nationella hänsynsmålet om minskad miljöpåverkan samt till Agenda 2030.⁵⁵ Dels en mer övergripande formulering att kollektivtrafiken ska medverka och bidra till Sveriges gemensamma arbete för att uppnå målsättningarna i Agenda 2030.⁵⁶ Agenda 2030, som ett tungt vägande globalt dokument, är av största vikt för förståelse och inriktning av hållbarhet (utifrån alla tre hållbarhetsdimensioner) för både nationell nivå och arbete som sker mer regionalt och lokalt. Det finns en möjlighet att fördjupa kopplingar och analys utifrån Agenda 2030, att identifiera de mest relevanta aspekterna utifrån de lokala förutsättningarna och på så sätt skapa ett fungerande ramverk kring

⁵³ Ibid, s38

⁵⁴ Ibid. s39

⁵⁵ Ibid. s38

⁵⁶ Ibid. s37

hur hållbarhet i Norrbottens transportsystem kan ske i linje med Agenda 2030. Trots att TFP hänvisar till Agenda 2030 ger det inga detaljer om hur TFP är kopplat till Agenda 2030.

En viktig del i det ekologiska hållbarhetsarbetet är att förändra resmönster. Här är gång- och cykel en viktig del. Möjlighet att genomföra helar eller delar av en resa med gång eller cykel måste diskuteras med hänsyn till den lokala kontexten. De sannolika sociala och miljömässiga utmaningarna måste diskuteras. Ett omfattande arbete skulle kunna göras för att synkronisera cykelresor med kollektivtrafik, på ett sätt som resenären kan kombinera cykling med andra transportmedel. Det är dock alltid viktigt att även sociala aspekter av cyklingen beaktas. Vilka grupper drar mest nytta av cyklande, och vilka grupper blir uteslutna? Hur ska transportsystemet koppla samman olika medel för offentlig/privat transport för att underlätta en hel resa, från "dörr till dörr", som inkluderar cykling? I TFP finns tankegångar kring gång- och cykelvägar och att underlätta för hur olika transportmedel är synkroniserade för att ge en smidig upplevelse för resenären. Är cykel tillåten i kollektivtrafiken? Är den optimerad?

Det skulle vidare vara svårt att tala om hållbarhet på lång sikt, utan att ta i beaktande vissa nivåer av potentiella fundamentala förändringar i de för närvarande etablerade rutinerna. Till exempel elbilarnas växande popularitet, och även självkörande bilar, men även ökat distansarbete i pandemins spår. I och med att TFP skrivs för en så lång tidsperiod kan dessa väntas få en större plats inom ramen för nästa programperiod.

TFP och resenären

I inledningen till TFP framställs syftet med kollektivtrafiken att tillgodose resenärens behov av resor, vardagsresor, i första hand avsedda för arbets- och studiependling. Det är ett tydligt perspektiv på individen, människan som är resenären – varpå det sociala hållbarhetsperspektivet blir grundläggande. TFP är ett strategiskt dokument som ska bidra till att kvinnor och män i alla åldrar får lika möjligheter till arbets- och studiependling samt övrigt deltagande i samhällslivet. Begreppet jämlikhet för resenärerna kan tänkas behöva breddas bortom kön och diskuteras genom ett bredare spektrum av sociala aspekter som etnicitet, ålder, socioekonomisk status, funktionshinder etc.

I TFP hänvisas också, i linje med tanken om social hållbarhet, till ett transportsystem som svarar mot kvinnors och mäns transportbehov. Till exempel "Målområdet Resenären kopplar till det nationella funktionsmålet om ett jämställt (likvärdigt svara mot kvinnor och mäns transportbehov) transportsystem"⁵⁷. Det finns dock inga exempel eller förklaringar till eventuella skillnader/behov baserat på kön, eller en diskussion att kön kan vara en samspelande pusselbit av flera som skapar olika förutsättningar och behov. För mer inkluderande skrivningar kan kvinnor och män gärna kompletteras med "och icke-binära" för att tydliggöra inkluderandet av de grupper som faller utanför tvåköns-normen.

I TFP hänvisas till statistik som visar i vilken utsträckning individerna använder kollektivtrafiken på grund av sitt kön. Till exempel att kvinnor använder kollektivtrafiken i större utsträckning än män. Reseströmmarna i länet visar att män pendlar i större utsträckning än kvinnor män inte med

⁵⁷ Ibid. s40

vilket färdmedel.⁵⁸ Här kan analysen gå än mer på djupet - på vilket sätt används kollektivtrafiken mer av kvinnor, är det längden på resan i sträcka eller tid, antalet resor, antalet byten av färdmedel? Är det någon särskild grupp av kvinnor utifrån exempelvis ålder, inkomstförhållanden, utbildningsnivå etc. som nyttjar kollektivtrafiken mer än andra? Sammanfattningsvis är det av avgörande betydelse att TFP, som ett långsiktigt strategiskt dokument, inte i hög grad förlitar sig på ospecificerad statistik, utan snarare försöker hitta den mest relevanta kvantitativa analysen innan man drar slutsatser om kollektivtrafikanvändningens mönster.

TFP och tillgänglighet

Tillgänglighet skapar förutsättningar för människor att delta i samhället och har därmed bäring på individens möjlighet att påverka och förbättra sin livssituation. Individens förutsättningar att delta i samhället och påverka sin livssituation har betydelse inte bara för den enskilde, utan har vidare effekter på samhällsnivå med betydelse för regioners möjlighet att skapa tillväxt och bidra till en hållbar utveckling.

Tillgängligheten till kollektivtrafiken hänger i hög grad också samman med överkomliga priser i TFP. Olika sociala gruppers tillgång till kollektivtrafik kan alltså variera beroende på tillgängliga ekonomiska resurser.

TFP framhäver begreppet tillgänglighet, där kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla i hela systemet och vara ett sammanhållet system mellan regional och lokal trafik samt mellan länet och angränsande länder och län. Detta är också en av de viktiga aspekterna när det gäller att göra området attraktivt för flöden av investeringar och migration

TFP och ekonomi

TFP: s strategi för ekonomisk hållbarhet bygger på att ge alla möjlighet att använda kollektivtrafik. TFP betonar att kollektivtrafiken måste vara "ett attraktivt system som resenären upplever som prisvärt och ändamålsenligt."⁵⁹ Begreppet (ekonomisk) överkomlighet har med andra ord betraktats som en av de viktigaste aspekterna av ekonomisk hållbarhet. Det lyfter också fram vikten av ett kostnadseffektivt sätt som uppfylls genom att öka antalet användare.

Målet ekonomi kopplas till det nationella funktionsmålet. Antalet resor med kollektivtrafiken ökar genom att medborgarnas förutsättning för att välja kollektivtrafik förbättras. Fler reser genom ökad tillgänglighet, trygghet och bekvämlighet, en kollektivtrafik som är tryggt och säkert och användbar för personer med funktionsnedsättning, barn, vuxna och äldre kvinnor och män.

Ekonomi handlar om att kollektivtrafiken ska bedrivas och produceras på ett kostnadseffektivt sätt, det innebär bland annat att öka antalet resenärer/belägningsgrad och skapa ett attraktivt system som resenären upplever som prisvärt och ändamålsenligt. Människors olika resebehov innebär att produktsortimentet måste vara sådant att det kan bidra till att öka resandet även under tider då resandet generellt är lägre och det finns ledig kapacitet.

⁵⁸ Ibid. s18

⁵⁹ Ibid. s44

I TFP framkommer det ekonomiska hållbarhetsperspektivet tydligt då det tidigt betonas att ”för att få en så god trafikförsörjning som möjligt, med effektiv ekonomi, är det viktigt att identifiera och satsa på stråk med stora resandeströmmar samt att etablera en fungerande och hållbar matartrafik till dessa stråk. Trafikförsörjningsprogrammet fokuserar på arbets- och studiependling i länet och berör även andra restyper.”⁶⁰

Det ekonomiska hållbarhetsperspektivet perspektivet handlar i TFP framförallt om tillgänglighet och ekonomi. Det kan dock innehålla många andra bredare aspekter av samhället – hur transportsystemet och trafikförsörjningen inverkar på exempelvis på bostadsprisutvecklingen, företagsfrämjande, detaljhandel, arbetsmarknaden etc. WSP menar att det ekonomiska hållbarhetsperspektivet bör beaktas i en bredare definition än biljettpriser eller kostnader för resor respektive kostnader för ett fungerande kollektivtrafiknät i Norrbotten. TFP tydliggör också att ekonomiskt hållbart kan kopplas till grön tillväxt och grön ekonomi, där grön tillväxt innefattar satsning på miljöteknik, etc. En grön ekonomi innebär låga koldioxidutsläpp, nyttja resurser effektivt och är socialt hållbart.⁶¹

Genom att skapa ett så långsiktigt program – på tolv års sikt, finns både fördelar och utmaningar. Samhället ändras snabbt och Norrbotten förväntas genomgå stora förändringar, bland annat utifrån planerade stora satsningar som kan leda till stort arbetskraftsbehov och inflyttning. I TFP uppmärksammas regionförstoring, att Norrbotten befinner sig i en expansiv fas där mycket investeringar främst inom industrin och näringslivet sker och väntas fortsätta. TFP förhåller sig till detta genom analyser av hur situationen väntas se ut 2025.

Programmet förmedlar en bild av rådande situation och framtida behov för var och en av de 14 kommunerna. Det är också tydligt att befolkningstillväxten i Luleå, och till viss utsträckning också Piteå skiljer sig från de övriga kommunerna. Det tas inte i beaktande vilken påverkan detta har för hållbarhetsperspektiven.

⁶⁰ Ibid. s1

⁶¹ Ibid.s37

6. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Denna rapport syftar till att göra en hållbarhetsanalys av transportplanering i Norrbotten. Analysen är avgränsad till aktuell Länstransportplan och Trafikförsörjningsprogram. Analysramen utgår från Agenda 2030 och WSP har valt ut ett antal nyckelbegrepp som ligger till grund för analysen av dokumenten. Ett extra fokus läggs på social hållbarhet då detta historiskt varit den dimension som är minst inarbetad generellt inom transportplanering⁶².

Men, dokumenten behöver förstås i en större kontext. De skapas inte i ett strategiskt vacuum, därför inleds rapporten med en inblick i den formella kontexten av transportplanering med utblick på nationell nivå. Här beskrivs hur LTP och TFP fyller olika syften och har olika handlingsutrymme och mandat.

Så på vilket sätt hanterar alternativt leder LTP respektive TFP till hållbarhet? I analysen av hur hållbarhet hanteras dokumenten framkommer att de ekologiska och ekonomiska dimensionerna är mer utvecklade med har modeller eller metoder för fördjupad analys. Generellt saknas detta för social hållbarhet. Vår analys visar att lagstiftningen som finns inom miljöområdet är ett viktigt verktyg, något som ger en annan typ av genomslagskraft i relation till de andra hållbarhetsaspekterna. När det gäller ekonomisk hållbarhet förs tydliga resonemang och argumentationer kring hur transportplaneringen är av vikt för samhällsekonomi och näringslivsutveckling – här kan vi se hur transportplaneringen i LTP:n ses som ett verktyg för att uppnå något annat, ibland utifrån väldigt detaljerade och konkreta exempel.

Även om dokumenten täcker några av de grundläggande aspekterna av social hållbarhet, lämnas flertalet utan att problematiseras i någon större utsträckning. Utan att definiera social hållbarhet blir det öppet för tolkning mellan olika organisationer och därmed svårare att prioritera vid målkonflikter. Vidare kan dokumenten bli tydligare i både hur förarbetet till dokumentet gått till och hur det har påverkat slutgiltigt resultat samt metoder och verktyg som ska användas för att hantera utmaningarna och uppfylla målen.

Social hållbarhet genomsyrar inte planerna på samma tydliga vis som det ekologiska och ekonomiska dimensionerna. Det finns pusselbitar som beaktas, här utmärker sig främst jämställdhet och tillgänglighet, men social hållbarhet som process och som ett sätt att tydliggöra hur olika maktordningar och normer samverkar och förstärker varandra saknas till stor del. För att kunna förtydliga om LTP och TFP leder till social hållbarhet behövs analyser av människors levnadsvillkor, förutsättningar och behov på olika platser i Norrbotten kombineras med en utmaning av de normer som råder. En parallell till dessa slutsatser kan dras till en tidigare studie av de samlade effektbedömningarnas betydelse i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan, där det konstaterades att fördelningsanalysen hade

⁶² Det har på senare tid kommit ett antal rapporter som belyser transport från ett socialt perspektiv. Bland annat Trafikverket som gjort en analys av de transportpolitiska målen och agenda 2030: *Tillgänglighet i ett hållbart samhälle – målbild 2030 (2019)*; även rapporten Levin och Solá (2021) *Socialt hållbar transportplanering (2021)*

en liten, om ens någon, betydelse för den nationella planens innehåll⁶³. LTP och TFP kan dra nytta av att utveckla sina diskussioner om hur transportplanering och trafikplanering är ett verktyg för att nå social hållbarhet på motsvarande sätt som ekologisk respektive ekonomisk hållbarhet.

Social hållbarhet är ett komplext begrepp med ömsesidigt beroende innehåll som var och en endast är fullt möjlig att uppnå i förhållande till andra faktorer och i samarbete med andra aktörer. Med hänvisning till dokumenten men även de intervjuer WSP gjort, kan vi identifiera en tendens att se social hållbarhet som något isolerat istället för att ses som del av något större. Detta kan potentiellt leda till en begränsad förståelse för social hållbarhet som *produkt eller resultat* med försök att uppnås genom transportplanering.

Genom att erkänna dess komplexitet och relation till olika socioekonomiska faktorer skulle transportplanering snarare kunna försöka se social hållbarhet som en process för vilken det finns ett ständigt samarbete med andra organisationer och aktörer. Kort sagt är social hållbarhet inte ett begrepp som ska förstås, struktureras och implementeras i transportplaneringen som en produkt, utan det är snarare en omfattande process som behöver genomföras i ständig samverkan och inom en större ram än transportplanering. Därför är det av avgörande betydelse att transportsystemet:

- är medveten om sitt inflytande på andra aktörer/nivåer i samhället, t.ex. bostäder, detaljhandel, företag, rekreation etc.
- är samordnad utifrån detta, och inkluderar behoven utifrån detta när det gäller hållbarhet

Sammantaget ska detta ses som ett kunskapsunderlag inför det fortsatta arbetet som innebär att lyfta blicken och resonera kring vad innebär ett hållbart Norrbotten? Vad innebär hållbar transportplanering i Norrbotten?

REKOMMENDATIONER

Nedan följer generella rekommendationer som blickar mot den större frågan om hållbara Norrbotten.

Förtydligande av begreppen

Det finns ett behov av tydligare definitioner av begrepp i dokumenten. Som diskuterats tidigare kan det vara svårt, eller till och med problematiskt, att leverera en konkret definition för några av begreppen. Men för att dokumenten ska kunna tolkas rätt krävs en tydligare bild av hur de förhåller sig till, närmar sig eller definierar begreppen. Det hjälper först och främst alla relevanta aktörer att få en gemensam förståelse för de använda begreppen i de strategiska dokumenten, och skapar möjligheter för en samsyn – att arbetet strävar åt samma håll.

Integrera social hållbarhet i planeringsprocessen och använd kartor som verktyg

⁶³ Bondemark, Sundbergh, Brundell-Freij & Tornberg (2018): De samlade effektbedömningarnas roll i framtagandet av Trafikverkets förslag till nationell plan. CTS Working Paper 2018:4.

I vår analys framkom att social hållbarhet är det hållbarhetsperspektiv som får minst utrymme i dokumenten. Om social hållbarhet låts genomsyra planerna mer kommer det faktum att infrastrukturen byggs och brukas av människor med olika förutsättningar, behov och livsvillkor synliggöras. Med andra ord, snarare än som ett tillägg, måste social hållbarhet integreras i planeringsprocesserna från de mycket tidiga stadierna och kontinuerligt under hela processen, med ständiga faser av omvärdering och justering. Inom ramen för detta är det viktigt att tydliggöra de rumsliga och de sociala sambanden, som till exempel kan genomföras genom geospatial analys av socioekonomiska samband. Kartor är bra verktyg inte minst i att underlätta förståelsen av hur planeringen faller ut, och hjälper också till att besvara frågan *vem får vad och på vilka villkor*.

Social hållbarhet som en process

Social hållbarhet behöver ses som en process i konstant förändring, anpassning, och utveckling. Det mest uppenbara skälet är att samhället har en ständigt föränderlig och dynamisk natur med framväxande behov och utmaningar. I stället för absoluta mål måste målen för social hållbarhet ses över, bedömas och anpassas över tid och baseras på de lokala behov som finns, men också med hänsyn till, och i kontexten av globala mål.

I den här kontexten behöver transportplanering ses och fungera som ett (av flera) verktyg för att bidra till detta. Konceptet om hållbarhet kan och ska inte bli begränsat till transportplanering, snarare utvidgas till att omfatta hela samhället med frågan om hur aktörer inom transportplanering och relaterade organisationer skulle kunna bidra till det större målet om en hållbar utveckling.

Social hållbarhet på olika nivåer

Sociala hållbarhetsutmaningar kan ta sig olika uttryck på olika nivåer, individnivå, områdesnivå, och samhällsnivå. Detta innebär att alla tillvägagångssätt för social hållbarhet måste utformas med hänsyn till, för det första, för att täcka in olika nivåer, och för det andra för att upprätthålla en förståelse och samband mellan olika nivåer.

Följaktligen, för att inkludera det sociala hållbarhetsperspektivet i Länstransportplanen och trafikförsörjningsprogrammet krävs att analysen både zoomar in och zoomar ut. Inzoomningen syftar till att fånga individperspektivet som berörs i varje enskild satsning. Utzoomningen fånga större strukturer och hur länstransportplanen/trafikförsörjningsprogrammet kan bidra till samhällsförändringar exempelvis utifrån de jämställdhetspolitiska målen.

