

PLANINDIKATORER

Utvärdering av tillämpning i FÖP Södra Sandby



Fördjupning av översiktsplanen för
Södra Sandby
i Lunds kommun
Stadsbyggnadskontoret 2007-11-01

PÅ 51/2006



Samrådsförslag

BILAGA 1. Miljöbedömning
sociala och ekonomiska
konsekvenser av
samrådsförslaget



Konsekvensbedömning av fördjupning av översiktsplanen för
Södra Sandby i Lunds kommun
Stadsbyggnadskontoret 2007-11-01

PÅ 51/2006

Ellen Rube
Stadsbyggnadskontoret i Lund
2008-06-30

Innehållsförteckning:

Bakgrund.....	2
Den bilsnåla arbetsprocessen i FÖP Södra Sandby.....	2
Hur har planindikatorer som metodik påverkat utformningen av planen?.....	5
Hur har planindikatorer som metodik påverkat konsekvensbeskrivningen av planen?.....	5
Vilka slutsatser kan dras om de enskilda planindikatorer som använts i konsekvensbeskrivningen?.....	5
Övergripande reflektioner.....	7

Bakgrund

På stadsbyggnadskontoret i Lund bedrivs KLIMP-projektet Bilsnål samhällsplanering under perioden 2006-2008. Projektet ska genom resursförstärkning av pågående processer och metodutveckling bidra till en samhällsplanering som minskar behovet av motoriserade transporter. Inom projektet har en rapport om planindikatorer tidigare tagits fram. Ett delprojekt under 2007 har varit att inom ramen för fördjupningen av översiktsplanen för Södra Sandby testa en metodik med bilsnåla planindikatorer i praktiken. Södra Sandby har cirka 6000 invånare och är en ort som präglas av arbetspendling. Södra Sandby ligger cirka 9 km öster om Lunds stad. En grund för arbetet med fördjupningen av översiktsplanen i Södra Sandby var den stora förtätningspotentialen som konstaterats i det tätortsprogram som föregick fördjupningen. Revideringsarbetet inför utställningen nyligen påbörjats. De slutsatser som dras här får därmed betraktas som preliminära.

Den bilsnåla arbetsprocessen i FÖP Södra Sandby

Ambitionen inför arbetet med fördjupning av översiktsplanen för Södra Sandby var att planen skulle innehålla uppföljningsbara mål. Ambitionen var också att planindikatorer som korresponderade med målen skulle användas för att beskriva de bilsnåla konsekvenserna av planen (påverkan på transportarbete och färdmedelsval).

Idén med nya uppföljningsbara mål fick dock inte stöd av byggnadsnämnden. Samrådsversionen av fördjupningen innehåller därför istället en målbild och några planindikatorer som tar utgångspunkt i LundaMaTs II målsättningar och ger indikationer på om målbilden nås eller ej, se tabell 1 nedan.

Förslagen till mål, målbilden och planindikatorerna togs fram under den senare delen av planarbetet. Planindikatorn om avstånd till kollektivtrafik utformades dock tidigt och utvärderades parallellt med planutformningen. De övriga planindikatorerna fick sin slutgiltiga utformning något senare och utvärderades först när planen "satt sig" och den övriga konsekvens-beskrivningen påbörjats. Beskrivningen av de bilsnåla konsekvenserna sorterades i MKBn (miljökonsekvensbeskrivningen) in under "begränsad klimatpåverkan och frisk luft". Alla planindikatorer i planen utvärderades av olika skäl inte i konsekvensbeskrivningen, se tabell 1 nedan.

I slutet av planarbetet utarbetades också en särskild bild med syfte att kommunicera planidé, se nedan.

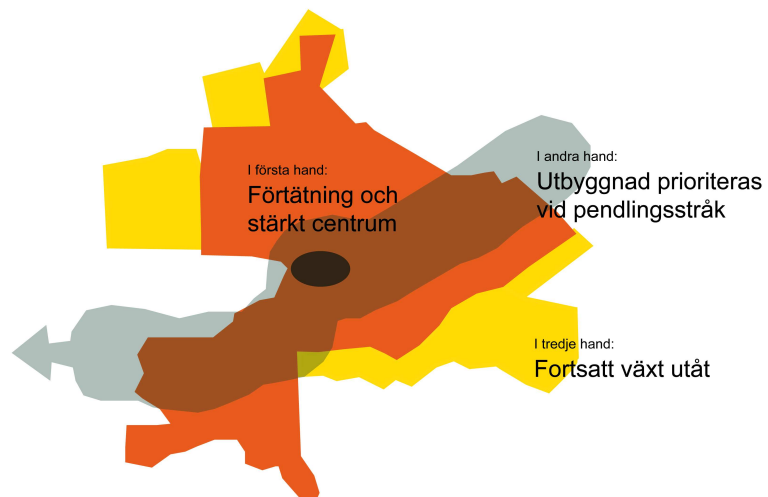


Bild 1: Planidé

Tabell 1. Planindikatorer i FÖP Södra Sandby. Tabellen visar planens indikatorer på att målbilden nås och vilka av indikatorerna som utvärderades i planens MKB.

Planindikatorer i planens kapitel 2 "Visioner och mål" (samrådsversionen).	Uppföljd i miljökonsekvensbeskrivningen?
Inom den första tidsperioden för ÖPL-98 (fram till 2018) ska minst hälften av föreslagen ny bebyggelse uppföras inom nuvarande tätortsgräns.	Ja.
Nybyggnadsområden i sämre kollektivtrafiklägen (> 400 m från hållplats med hög turtäthet) ska tas i anspråk allra sist.	Ja.
Restidskvoten för kollektivtrafik/bil ska vid nyexploatering vara mindre än 2,0 för resor till centrala Lund.	Ja.
Restidskvoten för cykel/bil ska vid nyexploatering vara mindre än 1,5 för resor till centrala Sandby.	Nej. Ersattes i MKBn av en analys av avstånd till centrum och cykelvägarnas genhet.
Tillkommande service bör ligga inom max 400 meters gångavstånd till hållplats med hög turtäthet.	Ja.
Föreslagen ny bebyggelse ska lokaliseras inom 400 meter från förskola eller föreslagen förskoletomt	Nej. Indikatorn låter sig inte bestämmas förrän planen nått en högre detaljeringsgrad.
Funktionsblandning bör möjliggöras på i genomsnitt på 50 procent av den exploateringsbara marken vid planläggning i centrum.	Nej. Service i centrum berörs dock i utvärderingen av planens sociala konsekvenser.
I förtättnings- och nybyggnadsområdena ska offentlig eller kommersiell service medges i lämpliga lägen.	Nej. Diffus indikator som inte låter sig bestämmas förrän planen nått en högre detaljeringsgrad.
Från all ny bebyggelse ska man kunna nå viktiga målpunkter med gång-, cykel- och kollektivtrafik.	Delvis. Genhet och trafiksäkerhet på nya skolvägar har analyserats.
Viktiga gång- och cykelstråk ska kompletteras, så att antalet km gång- och cykelväg ökar med 10 % till år 2013 och 30 % till 2030.	Ja.
Andelen säkerhetsåtgärdade gång och cykelpassager ska vara 30 % 2013, och 100 % 2030.	Nej. Heltäckande uppgifter om dagens situation saknades.

Sammanfattningsvis har följande planindikatorer som följs upp i MKB:n:

1. Andel ny bebyggelse som uppförs inom nuvarande tätortsgräns.
2. Restidskvoter kollektivtrafik/bil för resor till Lunds universitetssjukhus.
3. Andel ny bebyggelse inom 400 m från högtrafikerade hållplatser (15 min turtäthet).
4. Service inom 400 m från högtrafikerade hållplatser.
5. Avstånd till centrum och cykelvägarnas genhet.
6. Genhet och trafiksäkerhet på nya skolvägar.
7. Ökningen av cykelnätets längd.

Planindikatorerna redovisades i MKB:n i löpande text och planindikator 2, 3 och 5 illustrerades på karta, se bild 1 och 2 nedan och utvärdering på sidan 5. Arbetet med bilsnåla planindikatorer och uppföljningsbara mål tog cirka 100 arbetstimmar i anspråk under framtagandet av samrådsversionen av planen och dess MKB.

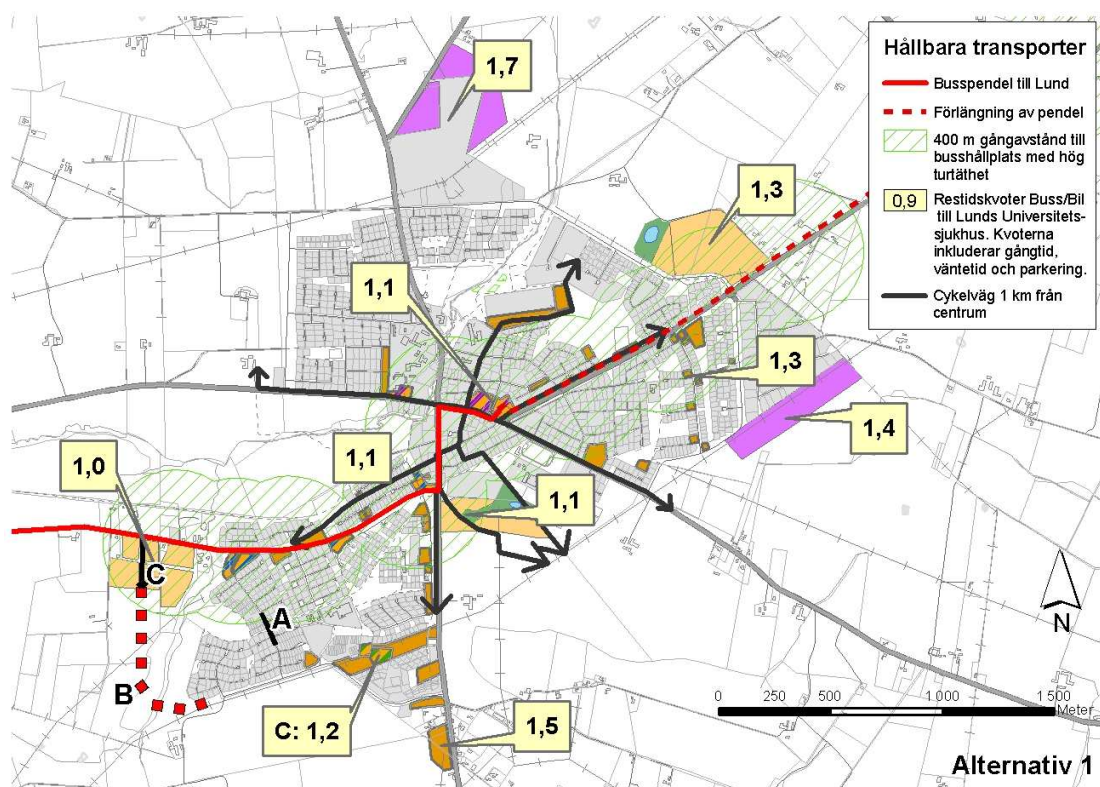


Bild 2: Utdrag ur MKB:n. Förutsättningar för hållbara transporter i alternativ 1. 68 % av de nya bostäderna får 400 m eller mindre till en hållplats med hög turtäthet.

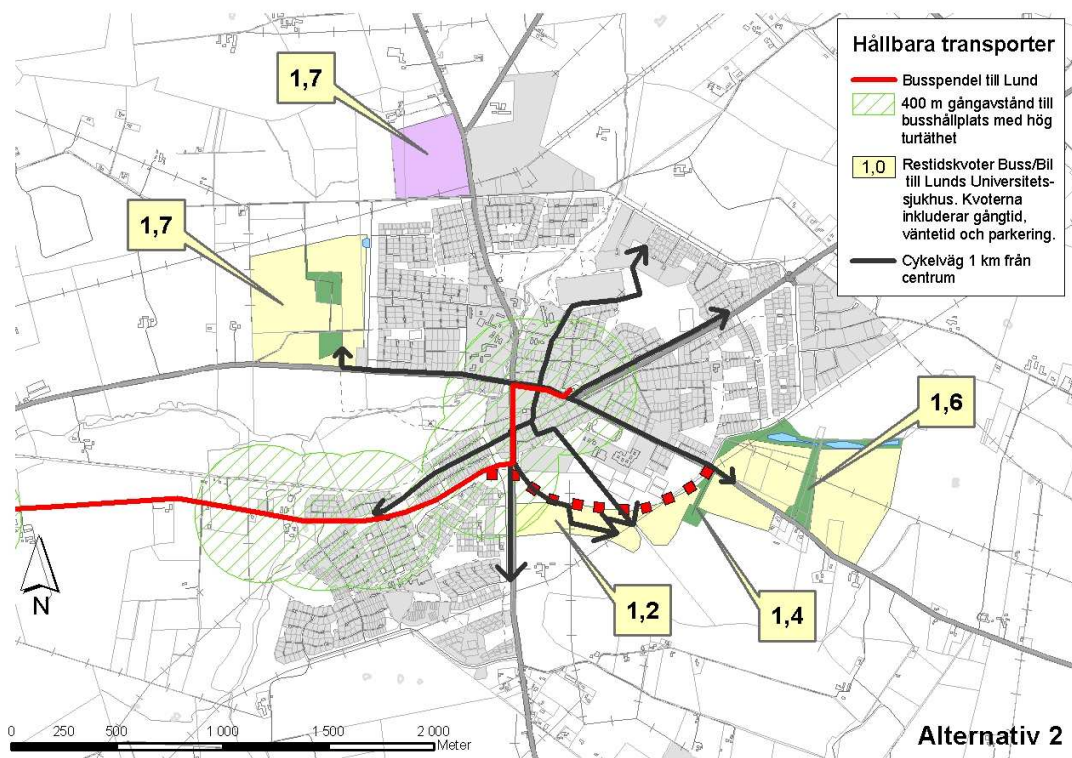


Bild 3: Utdrag ur MKB:n. Förutsättningar för hållbara transporter i alternativ 2. 2 % av de nya bostäderna får 400 m eller mindre till en hållplats med hög turtäthet.

Hur har planindikatorer som metodik påverkat utformningen av planen?

Eftersom planindikatorerna främst har använts som utvärderingsverktyg i den senare delen av planarbetet har de inte kunnat ha så stor direkt inverkan på planförslaget i samrådsversionen. Istället är det kommunens allmänna ambition att planera bilsnålt och de tidiga diskussionerna om mål och indikatorer som i stor utsträckning har påverkat planförslaget. Det var detta som bidrog till att förtättningsområden i bilsnåla lägen, inslag av verksamheter i förtättningsområdena i centrum och längs Fågelsångsvägen, förlängning av den turtäta busspendeln och utbyggnad av cykelnätet kom med i planförslaget.

Den planindikator som utvärderades i ett relativt tidigt skede - närhet till kollektivtrafik med hög turtäthet – styrde dock i hög grad etappindelningen av planförslaget.

Att det är de allmänna ambitionerna som främst har påverkat planens utformning i samrådsskedet visas också av att vissa tankar har påverkat planförslaget trots att de inte togs med som planindikatorer. Exempel på detta är att infrastrukturförslagen fokuserar på ökad valfrihet och trygghet i cykelnätet och en dämpning av fordonshastigheterna i centrum. Detta fanns inte med som indikatorer.

Hur har planindikatorer som metodik påverkat konsekvensbeskrivningen av planen?

Planindikatorn om närhet till kollektivtrafik påverkade även utformningen av alternativen i konsekvensbeskrivningen. Områden i den tidiga etappen som hade en större närhet till kollektivtrafik med hög turtäthet fick utgöra ett alternativ och övriga områden ett annat. Därigenom tydliggjordes de bilsnåla skillnaderna mellan principiellt olika utbyggnadsinriktningar. Denna utformning av alternativen innebar dock att konsekvenserna av en total utbyggnad inte beskrevs i planförslaget. En kompletterade redovisning av några trafik aspekter vid full utbyggnad togs därför fram till samrådsmötet med allmänheten.

Användningen av planindikatorer gav en kvantifiering av kollektivtrafikens attraktivitet som var mer underbyggd än vad som annars skulle ha varit fallet. Även de övriga planindikatorerna i MKB:n bedöms ha bidragit till en mer välgrundad bedömning av konsekvenserna för transportarbete och färdmedelsval och till att dessa getts större tyngd i bedömningen av betydande miljöpåverkan. Beskrivningen har också fått en tydligare struktur tack vare arbetet med planindikatorerna. Jämförelsen mellan alternativen har också blivit mer konsekvent.

Vilka slutsatser kan dras om de enskilda planindikatorer som använts i konsekvensbeskrivningen?

1. Andel ny bebyggelse som uppförs inom nuvarande tätortsgräns.

Denna indikator var inte med självklarhet en indikator på bilsnålhet i Södra Sandby eftersom det fanns oexploaterad mark som också låg bra till – nära centrum, skolor och busshållplatser med tät trafik.

2. Restidskvoter kollektivtrafik/bil för resor till Lunds universitetssjukhus.

3. Andel ny bebyggelse inom 400 m från högtrafikerade hållplatser (15 min turtäthet).

Illustrationen av kollektivtrafikens attraktivitet med restidskvoter och markering av områden inom 400 meter från högtrafikerade hållplatser var pedagogiskt värdefull. I S Sandby fanns en tydlig koppling mellan avstånd till närmsta högtrafikerade busshållplats och kvoten mellan bussrestiden och bilrestiden till Lunds Universitetssjukhus. Riktigt attraktiva restidskvoter (1,0 – 1,2) uppnåddes endast inom cirka 400 meter från hållplatsen. Inga stora influenser av gatunätets uppbyggnad eller liknande kunde ses med hjälp av den enkla typ av beräkningar och mätningar som användes. Att använda både restidskvoter och andel bebyggelse inom 400 meter från hållplats kan därför ifrågasättas. Med kunskap om hur sambandet mellan de båda indikatorerna ser ut i ett visst område ger analys av restidskvoter till flera områden främst ytterligare pedagogiska värden. För mindre tätorter som Södra Sandby kan det övervägas att bara beräkna enstaka restidskvoter mellan kollektivtrafik och bil för att ta reda på restidskvoternas nivå och hur sambandet mellan restidskvoterna och avståndet till hållplatserna i den aktuella orten ser ut.

I staden kan gatu- och kollektivtrafiken dock förväntas påverka restidskvoterna mer. Därför bör ett mer omfattande framtagande av restidskvoter för jämförelser av olika lokaliserings/utbyggnadsalternativ inte avfärdas vid arbete med stadsdelsprogram eller fördjupningar av översiktsplanen.

Målet restidskvoter som anges i LundaMaTs II (”Restidskvoten för kollektivtrafik/bil ska vid nyexploatering vara mindre än 2,0 för resor till stadsdelscentrum och tätortscentrum”) är troligen för högt satt för att kunna användas som mål för resor mellan tätorter. Andelen som reser kollektivt sjunker snabbt då restidskvoten ökar från 1 till 2. Dessutom sjunker andelen som reser kollektivt snabbare ju längre en resa är eftersom den absoluta tidsskillnaden då blir större. Då avstånden blir så långa att cykeln inte kan konkurrera behöver kollektivtrafiken i ljuset av mål om sänkning av CO2 utsläppen med 40-85 % vara extra attraktiv. Även detta pekar på att en restidskvot på 2 är för hög.

”Restidskvot” är ett ganska abstrakt begrepp som inte alla kan relatera till. Att istället presentera dem i formen ”30 % längre bussrestid än bilrestid” (alternativt ”mer än 10 minuters längre restid”) är ett sätt att förenkla kommunikationen av restidskvoter. Eventuellt kan en sådan utvecklad presentation förstärka de pedagogiska värdena av restidskvoter så mycket att beräkning av restidskvoter blir motiverade även i arbetet med FÖP:ar där resrelationerna är relativt enkla.

4. Service inom 400 m från högtrafikerade hållplatser.

Indikatorn bedöms, trots att den bara utvärderades översiktligt i löpande text, ha gett ett viktigt bidrag till helhetsbeskrivningen av bilsnålheten i planförslaget. Utvärderingen skedde i ett sent skede av planprocessen och förenklades av den tydliga principiella skillnaden mellan alternativen. I mer komplexa situationer skulle en mer kvantitativ beskrivning kunna behövas för att ge en ökad tydlighet. Kunskapsgrunden för indikatorns nivå, 400 m, bör undersökas närmare. Det kan vara ett för långt avstånd för att skilja de riktigt attraktiva reskedjorna från de mindre attraktiva.

5. Avstånd till centrum och cykelvägarnas genhet.

6. Genhet och trafiksäkerhet på nya skolvägar.

Indikatorerna om cykelvägarna och skolvägarnas attraktivitet beskrevs i text och bild.

En utveckling av indikatorerna kan behövas. Dels skulle en tydligare och tidigare definition av vilka parametrar som ska analyseras (och till vilka målpunkter gång- och cykelvägarna ska analyseras) troligen ge förutsättningar för en mer systematisk analys. Dels skulle en mer kvantitativ eller bildmässig presentation troligen kunna göra resultaten mer lättillgängliga. Exempel på ett utvecklat presentationssätt och preciseringar av indikatorerna som skulle kunna genomföras på FÖP-nivå är en analys av barriärer och presentation av cykelavstånd, genhetskvote och/eller utritade av närmsta cykelväg till viktiga målpunkter från varje delområde i planen.

7. Ökningen av cykelnätets längd.

Denna indikator var enkel att ta fram men gick inte att utvärdera fullständigt i denna plan eftersom trafiknäten inom de större utbyggnadsområdena inte specificerades i planförslaget. Indikatorn är inte heller med självklarhet en indikator på bilsnålhet om den inte sätts i samband med utvecklingen av gatunätet. Utan en samtidig analys av gatunätets utveckling finns också en risk för att den ger en sned antydning om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Indikatorn bedöms därför inte som relevant för utvärdering av planer där trafiknäten inte helt preciserats.

Övergripande reflektioner

Användning av planindikatorer i planprocessens olika faser

En stor vinst med användande av planindikatorer tidigt i planprocessen är att de stimulerar till en mer strukturerad inventering av problem och potentialer. Planindikatorer tycks därmed, om de utvärderas tidigt i planarbetet, kunna påverka planförslagets utformning i en mer bilsnål riktning.

Det är viktigt att vara medveten om att utvärdering av planindikatorer inte är den enda analys som behöver göras i ett tidigt skede. En analys över alternativa lösningar till identifierade problem är också viktig att ta sig tid till. Man får inte låta planindikatorerna bli skygglappar som pekar direkt från ett problem eller en potential till "Lösningen". Även ett allmänt fokus på bilsnåla aspekter och tid avsatt för diskussioner om bebyggelsens trafikgenerering och de olika färdmedlens attraktivitet är väsentliga inspel till planförslagets slutliga utformning.

De återstår att se om planindikatorer kan påverka planprocessens utfall när de används som utvärderingsverktyg i konsekvensbeskrivningen. Processen i fördjupningen av översiktsplanen för Södra Sandby är ännu inte avslutad och kan därför inte ge något svar.

Utesluts områden på grund av dålig bilsnålhet? När i processen?

Det är viktigt att vara medveten om hur stor vikt olika aspekter tillmäts i planarbetet. Tillmäts biltrafikgenerering samma vikt som landskapbild och buller? I S Sandby fanns några frågor som tillmättes så stor vikt att områden uteslöts från samrådsförslaget (landskapbild, kulturmiljö, buller och översvänningsrisker) men inga områden uteslöts på grund av biltrafikgenererande egenskaper. Istället fick dessa områden i planen utgöra utbyggnadsmöjligheter på lång sikt och konsekvenserna av att bygga ut dem tydliggjordes i MKB:n. Frågan om uteslutande av särskilt biltrafikgenererande områden försköts därmed till ett senare ställningstagande. Ett alternativt arbetssätt kan vara att man redan under planarbetet gör analyser som ger underlag för att utesluta särskilt biltrafikgenererande alternativ.

När i processen enskilda områden väljs bort bör påverka hur man kommunicerar planindikatorerna i konsekvensbeskrivningen. Det finns nämligen en konflikt mellan strävan

efter att ge en övergripande beskrivning av alternativens samlade konsekvens och att ge en beskrivning av förutsättningarna för enskilda områdena. Att redovisa både och kan bli för komplext.

Uppföljningsbara mål och politisk förankring

Uppföljningsbara mål kräver för att bli lyckade tid i processen, även kalendertid. När uppföljningsbara mål innebär att ett nytt arbetssätt introduceras i planarbetet behöver de förankras politiskt på ett tidigare stadium i processen än vad som gjordes i fallet Södra Sandby. Mer tid behöver också läggas på faktamässig motivering av, och pedagogisk kommunikation kring, de olika målen. Det bör också uppmärksammas att en kompromiss med politiskt behandlade planindikatorer, så som blev fallet i Södra Sandby, kan försvåra en senare vidareutveckling av planindikatorer som utvärderingsinstrument i konsekvensbeskrivningen.

Vilken väg man väljer att gå, att ta fram lokala uppföljningsbara mål eller inte, bör troligen avgöras av om övergripande mål redan finns, om det behövs en måldiskussion för att skapa en politisk förankring för de bilsnåla frågorna samt vilken generell strategi kommunen har för styrningen av de efterföljande planerings- och exploateringsprocesserna.

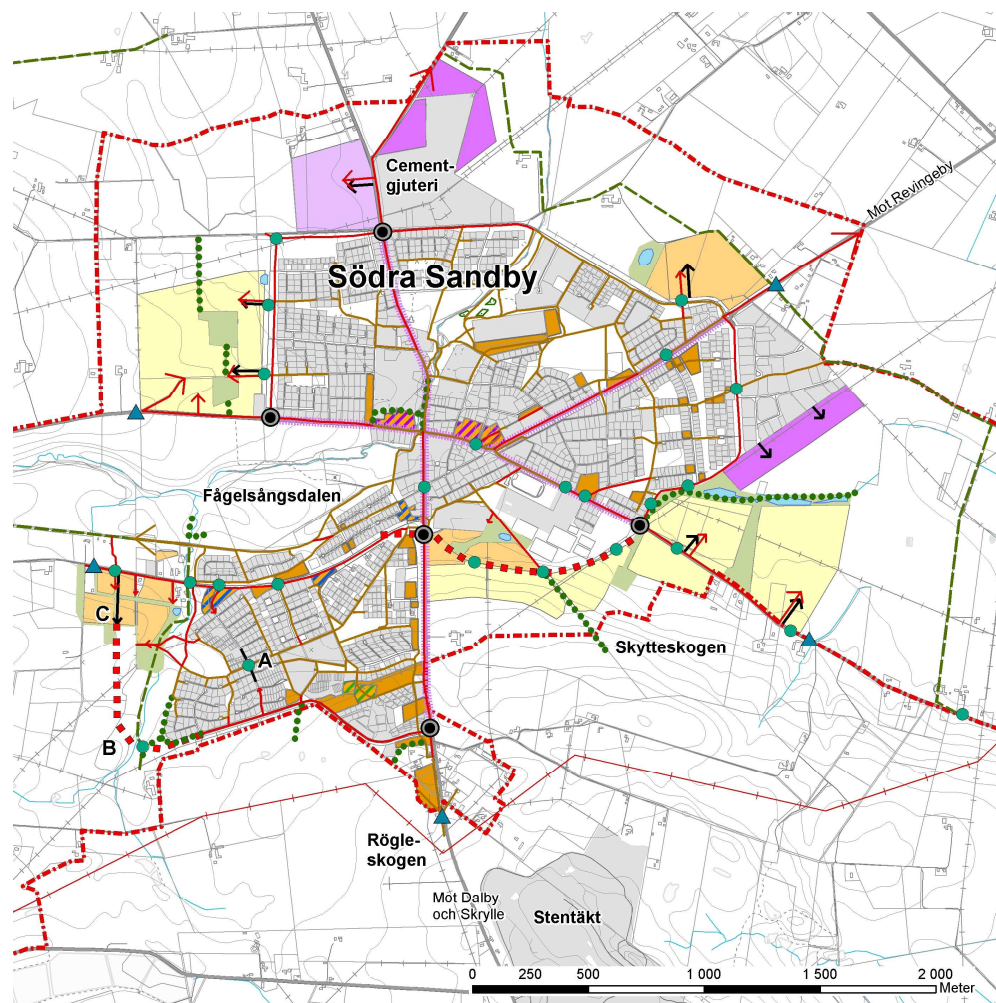


Bild 4; Utsnitt ur plankartan