

PM 2018:76

Lina Dahlberg
Patrik Fridh
Annika Nilsson

2018-09-07

Underlagsrapport Fördjupad måluppföljning - bostäders tillgänglighet

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Årligen utför Trafikanalys en uppföljning av de transportpolitiska målen som redovisas varje år i april. År 2017 sågs uppföljningen över och från och med 2018 års måluppföljningsrapport beskrivs måluppföljningen av 15 indikatorer för en långsiktigt hållbar transportförsörjning. Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål - tillgänglighet och ett hänsynsmål - säkerhet, miljö och hälsa¹.

¹Regeringen. (2017). *Mål för transporter och infrastruktur*. 20 november. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/transporter-och-infrastruktur/mal-for-transporter-och-infrastruktur/> (Hämtad 2018-08-14)

Trafikanalys föreslog i samband med översynen av måluppföljningen att den årliga rapporten skulle kompletteras med tematiska fördjupningar av delar av målstrukturen. Dessa fördjupningar skulle utgöra grunden för en fördjupad uppföljning av hela den transportpolitiska målstrukturen vart fjärde eller vart femte år. I regleringsbrevet för 2018 fick Trafikanalys uppdraget att presentera en fördjupad måluppföljning redan 2018, utan att myndigheten ännu hunnit göra de tematiska fördjupningar som föreslagits. Föreliggande rapport utgör ett underlag för denna fördjupning, och sammanfattar resultaten av ett konsultuppdrag rörande bostadsbebyggelsens tillgänglighet.

Regeringens bedömning är att bostäders tillgänglighet i dagsläget främst är anpassade för biltrafik. Det ska därför undersökas om nya bostäders trafikförsörjning planeras på ett mer hållbart sätt genom att fotgängare, cyklister och kollektivtrafikresenärer får god tillgänglighet vid nyexploateringar.

Trafikverket ska enligt förordning (2010:185) verka för att de transportpolitiska målen uppnås samt inhämta och sprida information om tillgänglighet när ny infrastruktur planeras². Det ansvaret inkluderar granskning av detaljplaner för att säkerställa att ny infrastruktur planeras på ett hållbart sätt.

Tillgänglighet enligt Trafikverket definieras som den lätthet medborgare och näringsliv kan nå de utbud av aktiviteter de är i behov av³. Tillgängligheten skapas genom bidrag från alla transportslag. I denna analys definieras tillgänglighet som medborgares möjlighet att ta sig från bostaden till en målpunkt men exkluderar tillgängligheten inne i bostaden.

Trafikverket har tagit fram en checklista för vad de anser bör beaktas vid detaljplanering för att skapa ett tillgängligt och hållbart transportsystem⁴.

1.2 Syfte

Syftet är att kartlägga hur transportförsörjningens tillgänglighet tas hänsyn till vid bostadsbyggande för att se om det sker på ett hållbart sätt. Detta görs genom att visa vilka transportslag som beaktas i detaljplanearbetet.

1.3 Metod

Studien har analyserat totalt 60 av Trafikverkets yttranden över detaljplaner och 10 detaljplaner. Urvalet av yttrande över detaljplaner har gjorts av Trafikanalys. Trafikanalys har kontaktat Trafikverket centralt för att få yttrande till kommuner från samtliga Trafikverkets regioner. Trafikverket har också valt ut och skickat de 10 detaljplanerna till Trafikanalys.

²Näringsdepartementet RS T (2010). *Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket*. SFS-nummer 2010:185

³Trafikverket (2007). *Trafik för en Attraktiv Stad Utgåva 2*. Sveriges kommuner och Landsting, Vägverket, Banverket och Boverket. ISBN 978-91-7164-267-7. Edita

⁴Trafikverket (2017). *Checklistor vid detaljplanering*. 6 Juli. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/samhallspanering/Checklistor/Checklistor-vid-detaljplanering/> (Hämtad: 2018-08-23)

Yttranden och detaljplaner har delats in efter kommunstorlek, efter bostadstyp och efter Trafikverkets synpunkter om tillgänglighet avseende transportslagen gång, cykel, bil och kollektivtrafik.

Kommunstorleken delades upp efter Sveriges Kommuner och Landstings indelning av kommungrupp⁵, med:

- ▶ A: Storstäder och storstadsnära kommuner
- ▶ B: Större städer och kommuner nära större stad
- ▶ C: Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

Bostadstyp har delats in efter villor, radhus och flerbostadshus. Med villor avses småhus och enbostadshus. Tomtmark har räknats som bebyggelse av samtliga bostadstyper.

Analys av yttranden

För varje yttrande över detaljplan har registrerats vilka synpunkter som Trafikverket uttryckt över transportslagen. Synpunkterna har klassificerats enligt följande:

- ▶ 0: Trafikverket har inte kommenterat transportslaget med avseende på tillgänglighet
- ▶ L: Trafikverket anser att tillgängligheten är för låg för transportslaget
- ▶ G: Trafikverket anser att tillgängligheten är godkänd för transportslaget
- ▶ H: Trafikverket anser att tillgängligheten är för hög för transportslaget

Exempel på hur Trivector har tolkat yttranden från Trafikverket visas i Tabell 1-1.

Tabell 1-1 Exempel på hur Trivector har tolkat yttranden från Trafikverket med avseende på låg, godkänd och hög tillgänglighet.

	Gång och cykel	Bil	Kollektivtrafik
Låg tillgänglighet		Avstängning av väg, dålig anslutning till riksväg, förväntad ökad köbildning	Kollektivtrafikhållplats tas ur bruk
Godkänd tillgänglighet	Förbättrar förutsättningar för gång- och cykel	God anslutning till riksväg	Förtätning förbättrar förutsättningar för kollektivtrafikanslutningar
Hög tillgänglighet	Bidrar till ökat nyttjande av gång- och cykelväg	Ny anslutning till riksväg som bidrar till ökad biltrafik	Nära kollektivtrafikanslutning med god turtaethet

⁵ Gillingsjö, Elizabeth. (2016). *Kommungruppsindelning 2017 omarbetning av Sveriges kommuner och landsting kommungruppsindelning*. Sveriges kommuner och landsting. ISBN 978-91-7585-455-7. Advant Produktionsbyrå

Analys av detaljplaner kopplat till Trafikverkets yttranden

Trivectors analys av detaljplaner har genomförts som en analys av hur Trafikverket granskar detaljplaner. Trivectors metod för granskning har utgått ifrån rapporten *Enkla tillgänglighetsmått för resor i tätort* samt *Checklistan för tillgänglighet och hållbart transportsystem*. I rapporten nämns att det är svårt att ta fram enkla tillgänglighetsmått, därför definieras för denna analys vad tillgänglighet är samt vilka avstånd som är avgörande för tillgängligheten med olika transportslag. Detta ligger till grund för en kvalitativ analys av detaljplanerna. Information är tagen från planbeskrivningen och inte plankartan.

Bostäders tillgänglighet för Trivectors analys definieras som avståndet från bostaden till olika målpunkter, där målpunkter är:

- ▶ Arbete
- ▶ Skolor; förskolor, grundskolor, gymnasieskolor
- ▶ Service; vårdcentral, livsmedelsaffärer, postservice, viktiga områden för handel
- ▶ Fritidsanläggningar; grönområden, idrottsanläggningar, bibliotek
- ▶ Infrastruktur; knutpunkter för kollektivtrafik, hållplatser.

Avståndet till målpunkter är viktigt för tillgängligheten. Avståndet till målpunkter påverkas av täthetsmått och lokalisering. I denna analys är det relaterat till boendety och kommunstorlek. Bedömningen av avstånd har klassificerats för varje enskild detaljplan med utgångspunkt från nedanstående avstånd till målpunkt respektive hållplats/station:

- ▶ Gång 300 - 1000 m⁶
- ▶ Cykel 5 - 6 km⁷
- ▶ Kollektivtrafik 60 - 120 minuter⁸
 - ▶ 500 meter till stadsbuss⁹
 - ▶ 1000 meter till regionbuss
 - ▶ 1500 meter till tågstation

⁶ Folkhälsomyndigheten (2015). *Tätortsbefolkning mer än 300 meter till närmsta grönområde*. Hämtad 2018-08-22

Folkhälsomyndigheten (2015). *Tillgänglig service*. Hämtad 2018-08-22

⁷ Boverket, Trafikverket, Sveriges Kommuner och Landsting (2015). *Trafik för en attraktiv stad underlag till handbok-Utgåva 3*. ISBN: 978-91-7585-275-1

⁸ SIKÄ (2004). *Mått för måluppföljning Tänkbara mått för de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet, regional utveckling och transportkvalitet*. Rapport 2004:5

⁹ Länsstyrelsen i Skåne, Skånetrafiken, Region Skåne, Trafikverket (2010). *Stationsnära läge*

Detaljplanerna har klassificerats på samma sätt som yttrandena med låg, godkänd och hög tillgänglighet, se

Tabell 1-2 för definition och indelning. När avstånden och restiden ligger inom ramarna ovan är den godkänd, annars är den hög respektive låg. Vid fall där detaljplan ej berör tillgänglighet har det klassats som ej synpunkt.

Tabell 1-2 Definition och indelning av transportslag vid analys av detaljplaner.

Tillgänglighet	Definition	Låg	Godkänd	Hög
Fotgängare	Avstånd till målpunkter Fysisk nedsättning av väg* Anslutning till bostäder	Överstiger avstånd till målpunkter Fysisk nedsättning av väg finns Anslutning till bostäder uteblir	Åtgärd av fysisk nedsättning av väg vidtas Ansluter till bostäder	Ingen fysisk nedsättning Direkt anslutning till bostäder
Cykel	Avstånd till målpunkter Fysisk nedsättning av väg* Anslutning till cykelvägnät	Överstiger avstånd till målpunkter Fysisk nedsättning av väg finns Anslutning till bostäder uteblir	Åtgärd av fysisk nedsättning av väg vidtas Ansluter till bostäder	Ingen fysisk nedsättning Direkt anslutning till bostäder
Bil	Anslutning till bilvägnätet	Ingen anslutning till bilvägnätet	Anslutning till bilvägnätet finns	Direkt anslutning till bilvägnätet
Kollektivtrafik	Avstånd till hållplats Turtäthet Restid till målpunkter Kapacitet	Överstiger avstånd till hållplats Turtäthet under en gång per timme i rusningstid Överstiger restid till målpunkt Kapacitetsbrist	Uppfyller avstånd till hållplats Turtäthet uppfyller en gång i timmen under rusningstid Uppfyller restid till målpunkt Tillgänglig kapacitet	Uppfyller avstånd till hållplats Tätare turtäthet än en gång i timmen under rusningstid Uppfyller restid till målpunkt Tillgänglig kapacitet

*Fysisk nedsättning av väg är till exempel stark lutning samt trappor.

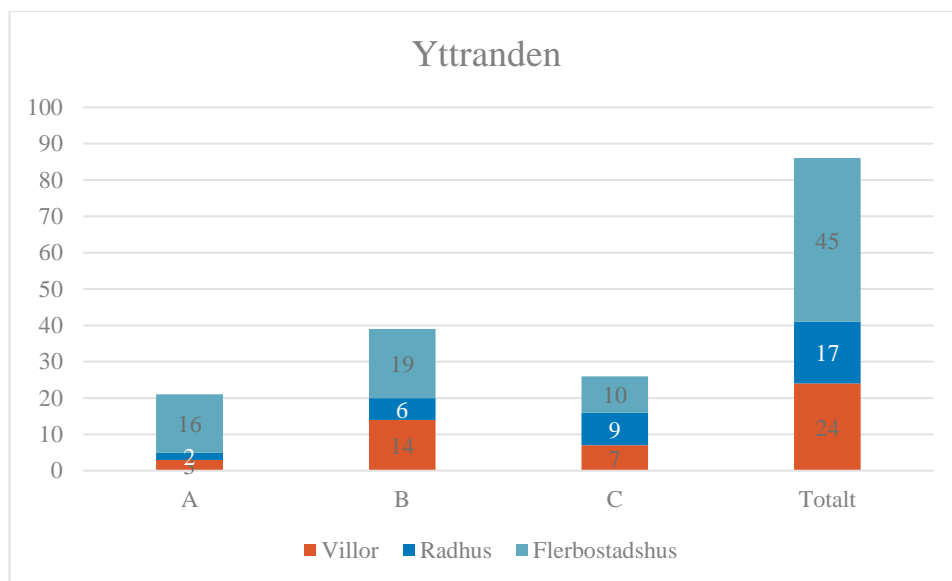
2. Analys av bostäders tillgänglighet

I kapitlet redogörs resultat från yttranden som Trafikverket har gjort över detaljplaner fördelat på typ av kommun (A, B eller C), på bostadstyp (flerbostadshus, radhus och/eller villor) och på transportslag (gång, cykel, bil och kollektivtrafik).

Yttranden analyseras med avseende på hur Trafikverket har bedömt tillgängligheten för transportslagen till fots, cykel, bil eller kollektivtrafik.

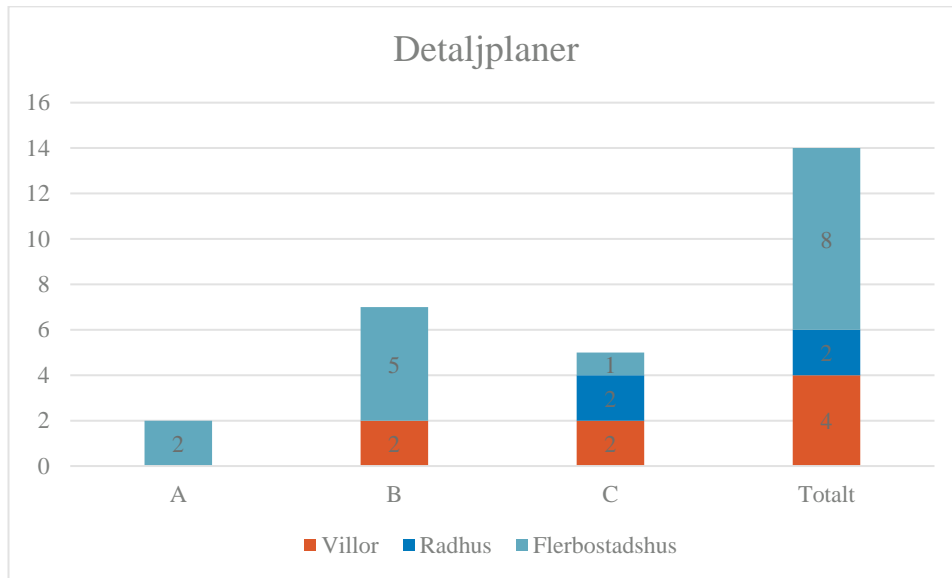
Grunddata

I detta PM analyseras 60 yttranden. Knappt hälften av yttrandena har synpunkter om detaljplaner med fler än en bostadstyp, därav finns det 86 bostadsspecifika yttranden i Figur 2-1. Totalt är det 53 % flerbostadshus, 20 % radhus och 27 % villor som planeras för i de studerade detaljplanerna.



Figur 2-1 Fördelning av bostadstyp för de olika kommunstorlekarna i detaljplanerna för yttrandena. Samma detaljplan kan ha flera olika bostadstyper. (A: Storstäder och storstadsnära kommuner, B: Större städer och kommuner nära större stad, C: Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner)

De studerade detaljplanerna har en liknande fördelning av bostadstyper som yttrandet. Totalt är det 57 % flerbostadshus, 14 % radhus och 29 % villor som planeras för.



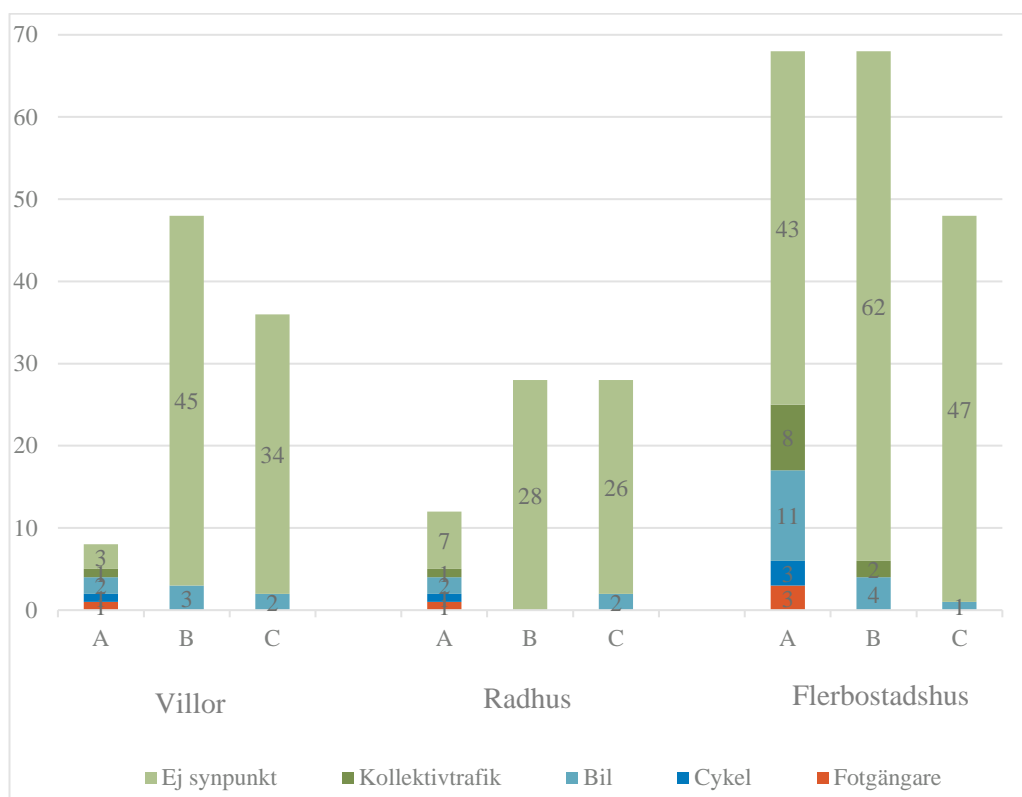
Figur 2-2 Fördelning av bostadstyp för de olika kommunstorlekarna i detaljplanerna. Samma detaljplan kan ha flera olika bostadstyper. (A: Storstäder och storstadsnära kommuner, B: Större städer och kommuner nära större stad, C: Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner)

2.1 Analys av Trafikverkets yttranden

I kapitlet görs en analys av om och i så fall hur Trafikverket har yttrat sig över kommunernas detaljplaner med avseende på tillgänglighet.

Av de 60 yttrandena är det endast i knappt 40 % som Trafikverket har haft synpunkter på tillgänglighet, och i de 40 % är en majoritet av synpunkterna för detaljplaner i storstäder och storstadsnära kommuner, se Figur 2-3.

Analysen visar dels att villor byggs i låg utsträckning i större kommuner, dels att flest yttranden sker för flerbostadshus. I många yttranden har Trafikverket synpunkter på en faktor som t.ex. buller men inte över tillgänglighet.

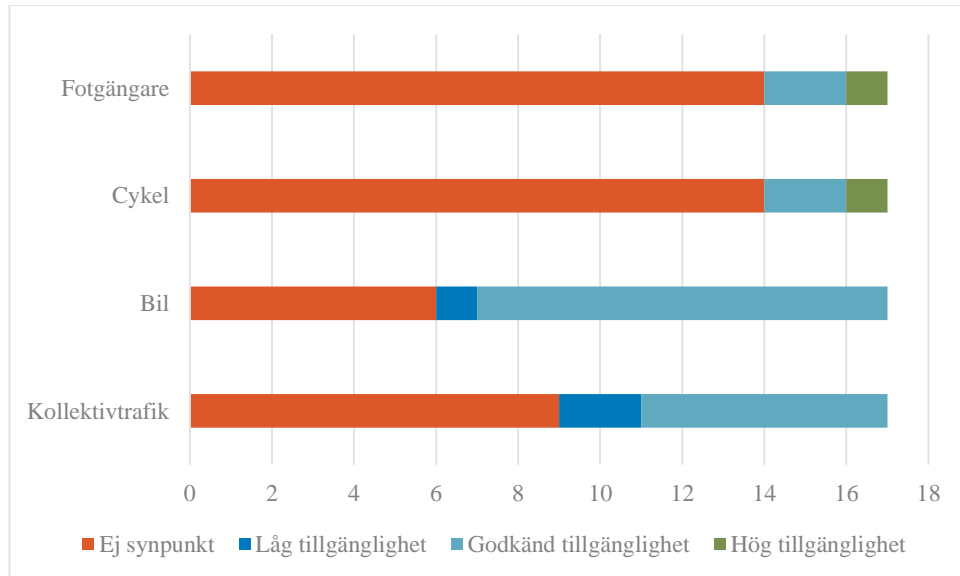


Figur 2-3 Antal synpunkter Trafikverket berört angående tillgänglighet för respektive transportslag för respektive bostadstyp fördelat på kommunstorlekar (A, B och C).

Analys utifrån kommunstorlek

A: Storstäder och storstadsnära kommuner

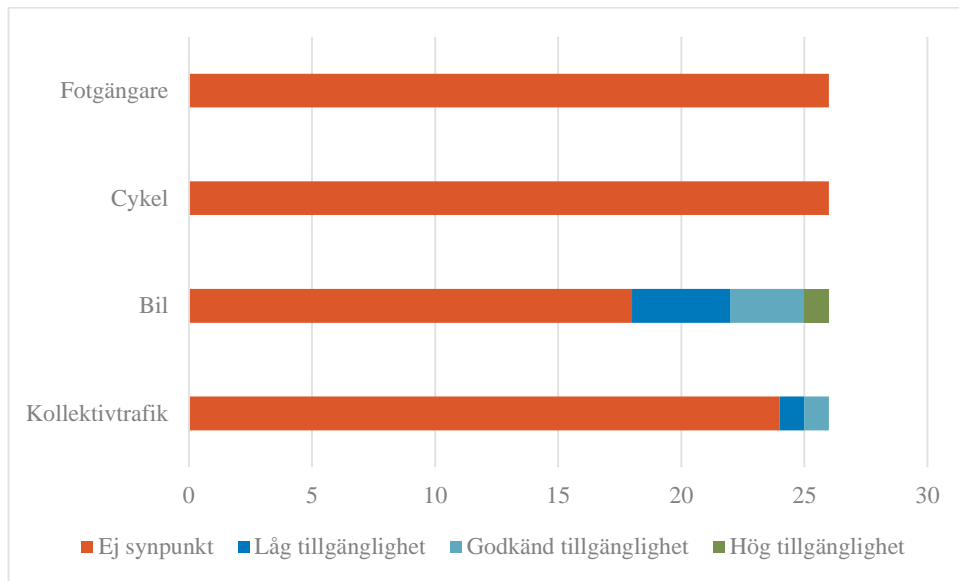
I storstäder och storstadsnära kommuner har Trafikverket haft synpunkter om tillgänglighet i 37 % av yttrandena, i störst grad med synpunkter kring bil, se Figur 2-4. Kommungrupp A är den enda kommunstorleken där synpunkter på fotgängares och cykeltrafikens tillgänglighet förekommer.



Figur 2-4 Antal yttranden med synpunkter om tillgänglighet fördelat på transportslag.

B: Större städer och kommuner nära större stad

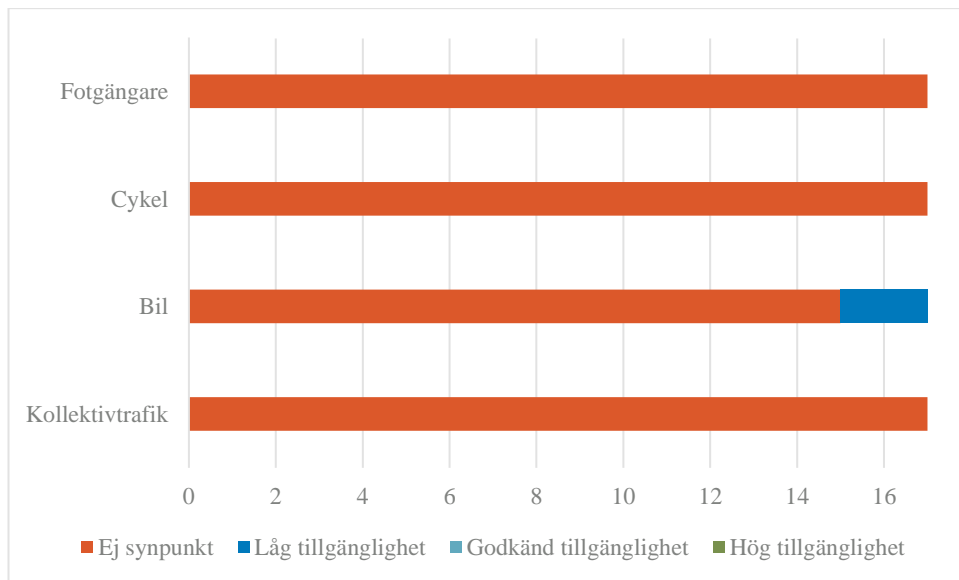
I större städer och kommuner nära större städer har Trafikverket haft synpunkter i 10 % av yttrandena, även här med flest synpunkter om biltrafiken, med lite synpunkter på kollektivtrafiken men inget på fotgängare/cyklister, se Figur 2-5.



Figur 2-5 Antal yttranden med synpunkter om tillgänglighet fördelat på transportslag.

C: Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

För mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner har Trafikverket endast haft synpunkter på tillgängligheten i 3 % av yttrandena, se Figur 2-6. Trafikverket har i dessa yttrandena endast haft synpunkter på bilens tillgänglighet.

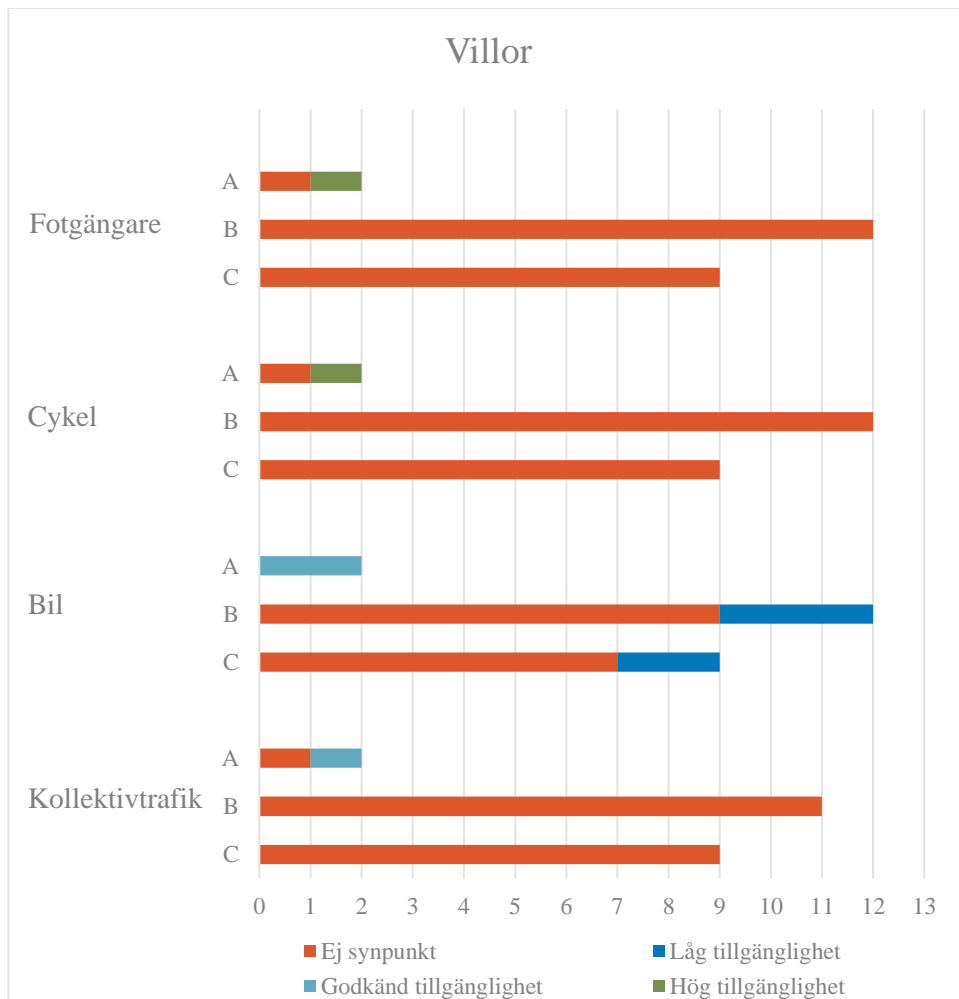


Figur 2-6 Antal yttranden med synpunkter om tillgänglighet fördelat på transportslag.

Analys utifrån bostadstyp

Villor

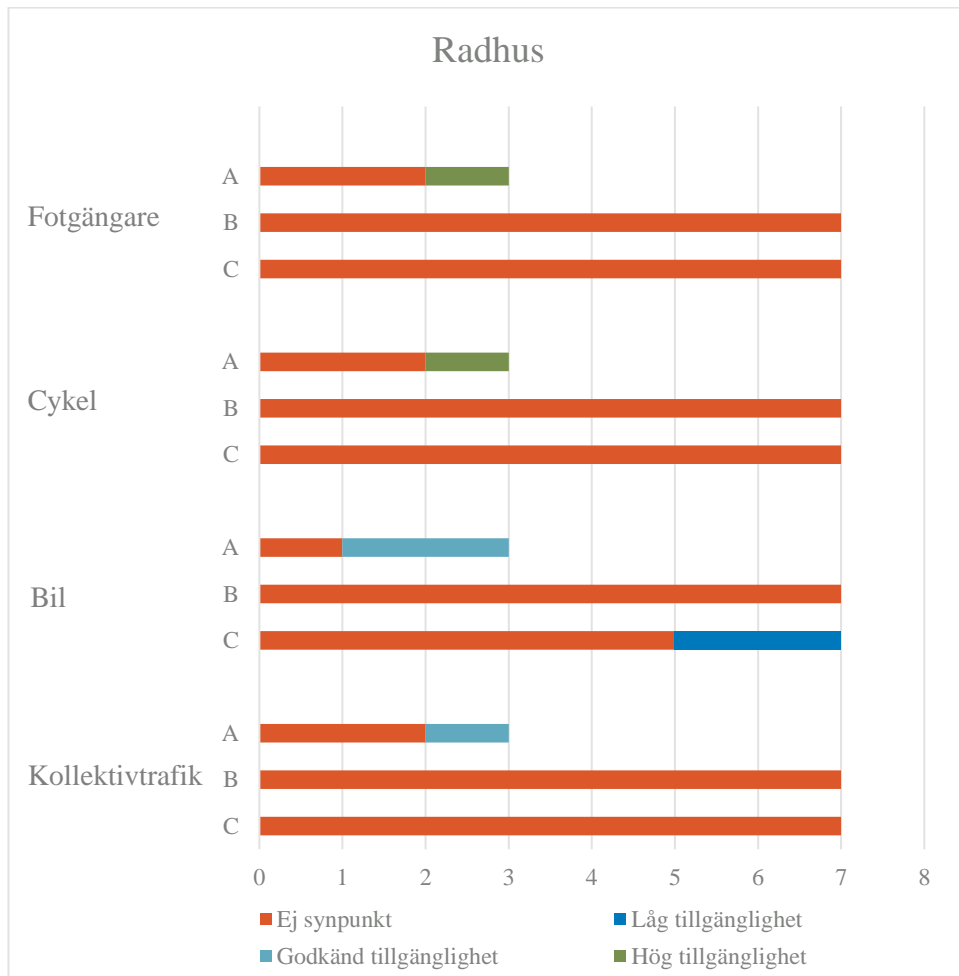
Villor planeras byggas i 23 av detaljplanerna och i 10 % av yttrandena återfinns synpunkter om tillgänglighet för något av transportslagen. Bil är det transportslag som berörs i högst grad där Trafikverket främst haft synpunkter om en låg tillgänglighet, se Figur 2-7.



Figur 2-7 Antal yttranden angående detaljplan med villor fördelat på kommunindelning och transportslag.

Radhus

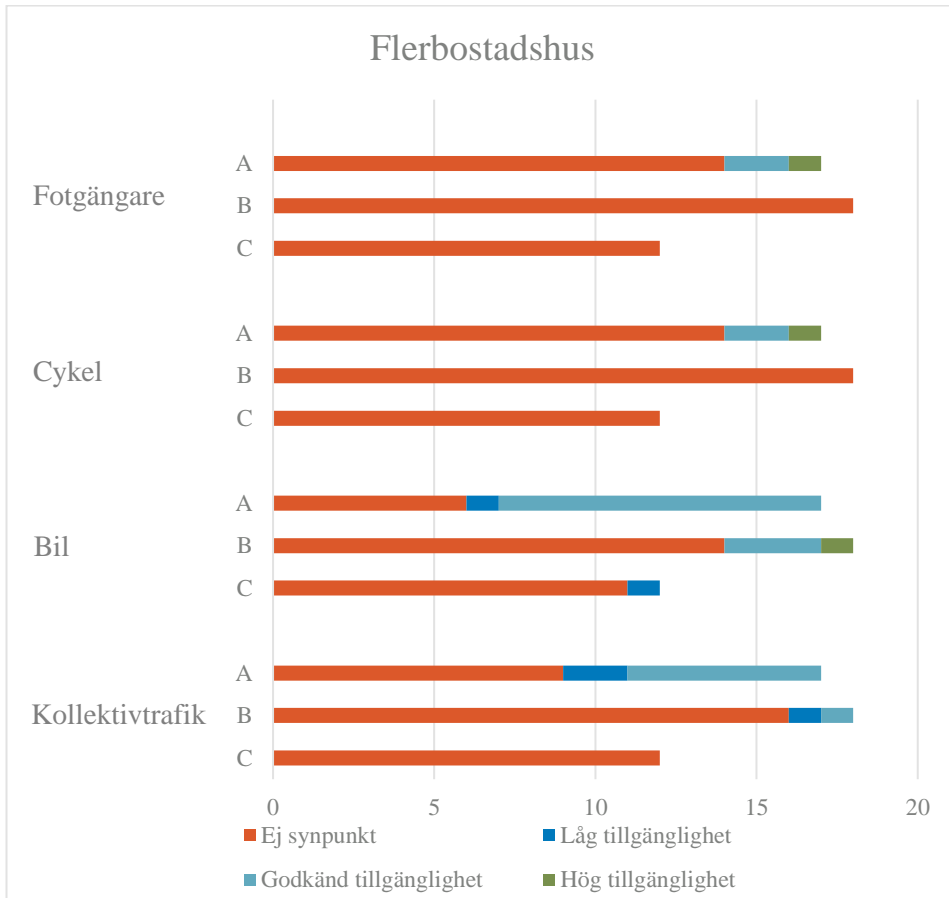
Radhus planeras byggas i 17 av detaljplanerna och 10 % av yttrandena har synpunkter om tillgänglighet för något av transportslagen. Bil är även här det transportslag som berörs i högst grad med godkänd tillgänglighet i storstäder och låg tillgänglighet i mindre städer/tätorter, se Figur 2-8.



Figur 2-8 Antal yttranden angående detaljplan med radhus fördelat på kommunindelning och transportslag.

Flerbostadshus

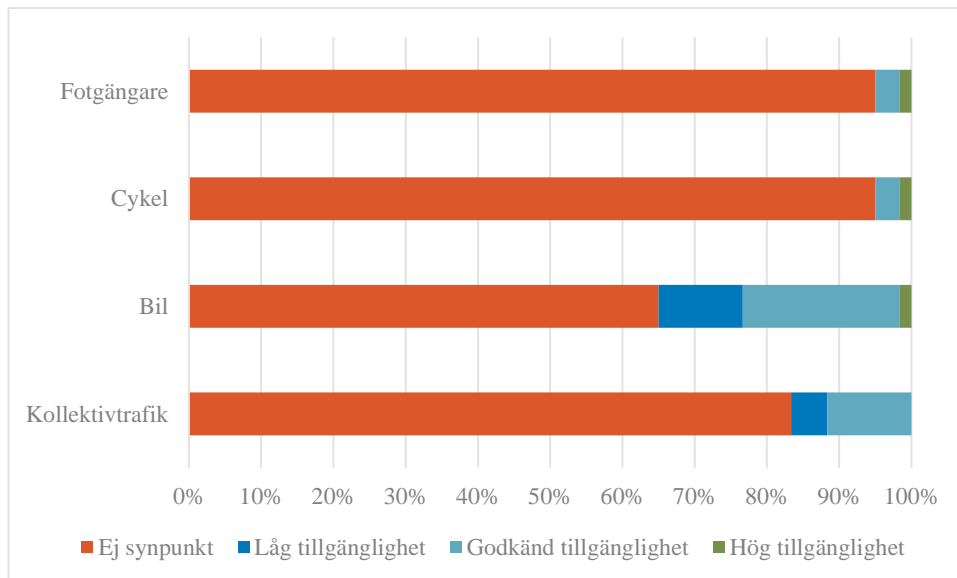
Flerbostadshus planeras byggas i 46 av detaljplanerna och 17 % av yttrandena har synpunkter om transportslagens tillgänglighet, se Figur 2-9. Bil omnämns främst med godkänd tillgänglighet.



Figur 2-9 Antal yttranden angående detaljplan med flerbostadshus fördelat på kommunindelning och transportslag.

Analys utifrån transportslagen

Generellt visar resultatet att Trafikverket sällan har synpunkter om bostäders tillgänglighet. Vid synpunkter kan det förekomma såväl låg tillgänglighet som hög tillgänglighet med en majoritet för bilens tillgänglighet. Det finns dock inga synpunkter om låg tillgänglighet för fotgängare och cyklister, Figur 2-10.



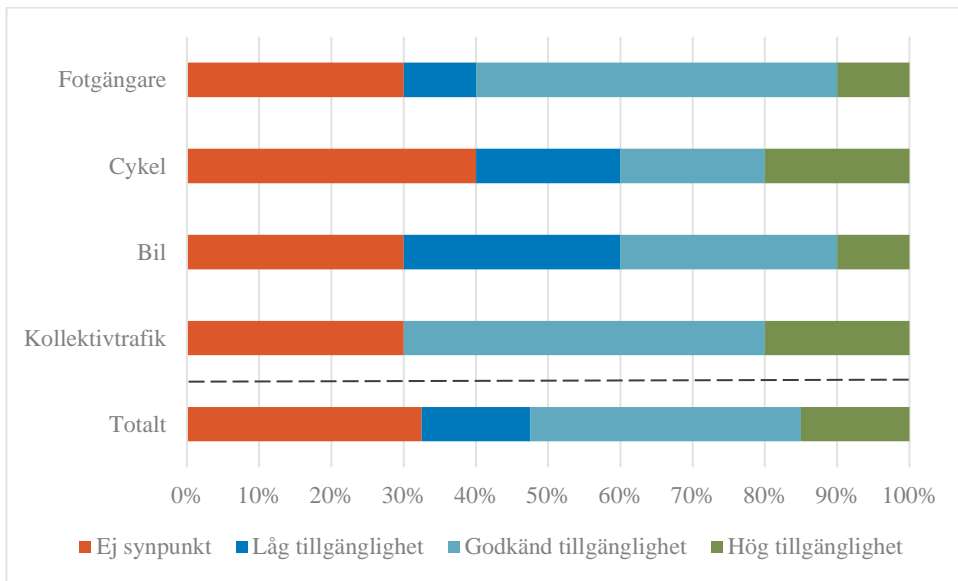
Figur 2-10 Fördelning av tillgänglighet från synpunkter om tillgänglighet.

2.2 Analys av detaljplaner kopplat till Trafikverkets yttranden

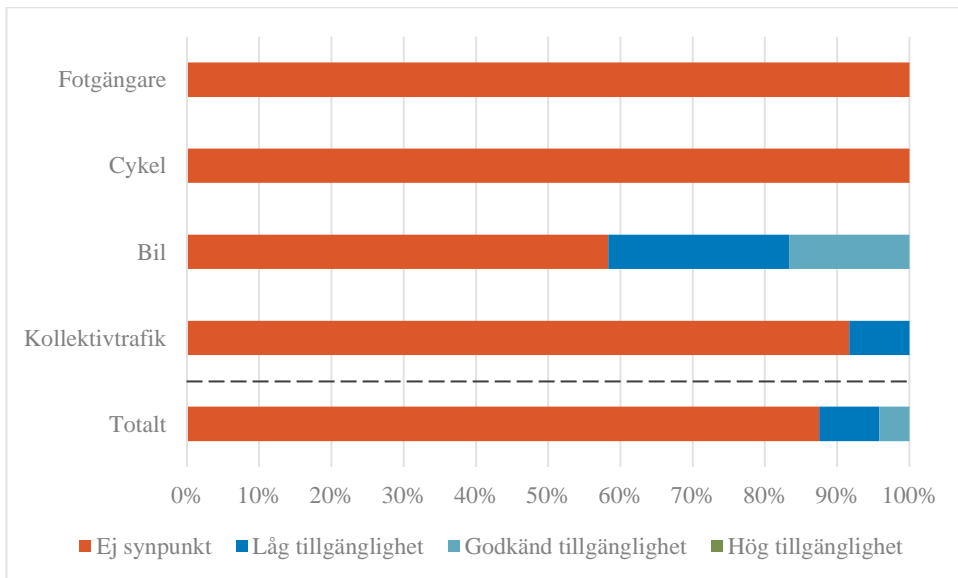
Här görs en analys av hur detaljplanerna hanterar frågan om tillgängligheten för fotgängare, cyklister, bilister och kollektivtrafikresenärer. Här gör Trivector en analys av hur vi bedömer tillgängligheten enligt beskrivningen i Metodkapitlet. Motsvarande analys bör Trafikverket göra när de yttrar sig över en detaljplan.

Detaljplanerna har i 38 % godkänd tillgänglighet för samtliga transportslag, se fördelning i Figur 2-11. Ej synpunkt i figuren motsvarar att tillgänglighet ej berörs i detaljplanens planbeskrivning.

I jämförelse mellan Trafikverkets yttranden för de studerade detaljplanerna och Trivectors synpunkter från detaljplanerna var det 7 % fler med låg tillgänglighet som Trafikverket skulle kunnat yttrat sig om samt 33 % som ej nämnt tillgänglighet, se Figur 2-12.



Figur 2-11 Fördelning av granskade detalplaners indelning över transportslagens tillgänglighet.



Figur 2-12 Fördelning av synpunkterna om tillgänglighet till yttrandena kopplade till granskade detalplaner.

3. Slutsatser och analys

Transportförsörjningsmålets uppföljning av bostäders tillgänglighet har studerats med avseende på Trafikverkets arbete vid granskning av detaljplaner. Det visade sig att Trafikverket yttrar sig i stor utsträckning över detaljplaner runt om i landet, men de har främst synpunkter om buller och generellt få synpunkter om tillgänglighet. Det har inte utretts hur det praktiskt går till hos Trafikverket vid granskning av detaljplan. En hypotes är att Trafikverket varit delaktig tidigare i detaljplaneprocessen och därmed nöjd vid färdigställandet av detaljplanen.

Metoden som använts har endast lyft upp Trafikverkets yttranden när det gäller att en detaljplan ska gå för fastställelse. Vid en utvidgning av studien skulle Länsstyrelsens yttranden även kunna inkluderas. Länsstyrelsens roll är att bevaka riksintressen och kan stoppa kommuners detaljplan att fastställas om detaljplanen ej uppfyller lagkraven.

Det är svårt att dra långtgående slutsatser från det låga antalet detaljplaner men resultatet visar att Trafikverket i störst grad engagerar sig i tillgänglighet för att bil ej störs och inte i fotgängare och cyklisters tillgänglighet.

Slutsatser om Trafikverkets yttranden:

- ▶ Generellt få synpunkter om bostäders tillgänglighet, endast i 40 % av detaljplanerna har Trafikverket gett synpunkt om tillgänglighet.
- ▶ I mindre kommuner (C) är det sällan som tillgängligheten kommenteras.
- ▶ Kommunstorleken tycks alltså ha påverkan både med avseende på vilka transportslag som kommenteras och om tillgänglighet överhuvudtaget kommenteras.
- ▶ Tillgänglighet för fotgängare och cyklister nämns endast i kommunstorlek (A) i tre yttranden, alla inkluderande flerbostadshus. Inga synpunkter om låg tillgänglighet.
- ▶ Tillgänglighet för bil omnämns främst som godkänd tillgänglighet med 22 % av yttrandena, främst kopplat till flerbostadshus och storstäder.
- ▶ Tillgänglighet för kollektivtrafik nämns som godkänd i 12 % och låg vid 5 %, även dessa kopplat till flerbostadshus och storstäder.
- ▶ Vid anläggande av villor och radhus kommenteras sällan tillgängligheten.
- ▶ Bostadstyp tycks alltså ha påverkan både med avseende på vilket transportslag som kommenteras och om tillgänglighet överhuvudtaget kommenteras.
- ▶ Ingen detaljplan underkändes av Trafikverket på grund av att tillgängligheten var för låg.

Slutsatser om Trivectors analys av detaljplaner:

- ▶ Generellt hade detaljplanerna godkänd eller hög tillgänglighet för samtliga transportslag.
- ▶ Kollektivtrafik ges oftast godkänd tillgänglighet följt av fotgängares tillgänglighet.
- ▶ Både gång och cykel anses ha låg tillgänglighet (eller nämns inte tillgängligheten) i 40 % respektive 60% av detaljplanerna medan Trafikverket inte gett någon synpunkt.
- ▶ Trafikverket hade möjlighet att ge synpunkter om ökad tillgänglighet i 40 % av detaljplanerna.

Sammanfattningsvis har studien gett en inblick i måluppföljningen av bostäders tillgänglighet och att Trafikverket bör se över sin process vid granskning av detaljplaner för att ge konkreta synpunkter för en förbättrad tillgänglighet till bostäder för hållbara transportslag.

Det är utifrån studien svårt att uttala sig om hur bostäder planeras för en mer hållbar transportförsörjning jämfört med tidigare. Däremot finns det förbättringspotential i processen med granskning av detaljplaner, vilket kan bidra till en mer hållbar utveckling av transportförsörjningens tillgänglighet vid bostadsbyggande.