



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds-
och växtproduktionsvetenskap

Landskapsaspekten i åtgärdsvalsstudier

Katharina Nyström

Självständigt arbete • 30 hp
Landskapsarkitektprogrammet
Alnarp 2015

Landskapsaspekten i åtgärdsvalsstudier

The aspect of landscape in Strategic Choice of Measures

Författare Katharina Nyström

Handledare: Anders Larsson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Erik Skärbäck, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Bitr examinator: Bengt Persson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Master Project in Landscape Planning

Kurskod: EX0774

Ämne: Landskapsplanering

Program: Landskapsarkitektprogrammet

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2015

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: åtgärdsvalsstudie, ÅVS, landskap, ELC, infrastruktur, landskapskarak-
tärisering, LKA

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Sammanfattning

Transportsystemet i sin helhet ska betraktas i ett samhällsbyggnadsperspektiv. Infrastruktur ger förutsättningarna för markanvändning och bebyggelseutveckling. Genom en samordnad planering tillsammans med kommuner och andra planeringsorgan finns förutsättningar att hitta lösningar som gynnar en hållbar samhällsutveckling och som följer de transportpolitiska målen. Trafikverket, SKL och Boverket har gemensamt tagit fram ett arbetssätt, kallad Åtgärdsvalsstudie (ÅVS), att använda i tidig planering innan åtgärd har valts. Studien ska vara förutsättningslös och valet av åtgärder handlar om att lösa problem och tillgodose behov. I arbetssättet ingår ett samarbete med andra berörda aktörer.

Enligt landskapskonventionen (ELC) ska landskapet ses som en gemensam resurs och i samband med planering och förvaltning lägger ELC stor vikt vid den demokratiska aspekten. Ett annat av ELC:s syften är också att utveckla en helhetsyn på landskapet, som kan leda till en hållbar förvaltning av detta. I Trafikverkets handledning för ÅVS inbegrips idag inte landskapsfrågorna. Däremot skapas i ÅVS:en ett bra sammanhang för dialog kring planering och förvaltning.

Ett sätt att hantera de fysiska landskapsförutsättningarna i ett helhetsperspektiv är att använda landskapskaraktäriseringsanalys (LKA). I Trafikverkets forskningsprojekt Landskap i Långsiktig Planering (LiLP) gjordes en regional LKA över Västra Götaland, vilken med fördjupning och anpassning utgjorde underlag för tre ÅVS:er: Kinnekullebanan, Västra Stambanan och väg 190. Dessa ÅVS:er har utvärderats utifrån frågeställningen: Bidrar landskapskaraktärsanalys som underlag och arbetsmetod i ÅVS:er till mer hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningar som uppfyller transportpolitikens hänsynsmål och den europeiska landskapskonventionen? En jämförelse har också gjorts mellan dessa och två ÅVS:er som inte haft ett sådant underlag: Mittstråket och väg 225.

Utvärderingen, som gjordes genom instudering och intervjuer, har angett att det som skiljer ut de studerade ÅVS:erna som haft en LKA som underlag är framför allt att landskapsfrågorna och hänsynsmålet har beaktats på ett eller annat sätt, vilket inte gäller jämförelsestudierna. Hur det påverkat ÅVS-processen har däremot varierat. LKA som *underlag* bidrar inte automatiskt till mer hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Ett bra landskapsunderlag är en förutsättning, men det är hur kunskapen och kompetensen tas till vara i ÅVS-processen som är avgörande. I samband med revideringen av handledningen bör dessa frågor som gäller landskapet komma fram tydligare och i rätt skede.

Abstract

The transportation system as a whole has to be regarded from an urban and landscape planning perspective. Infrastructure provides the preconditions for land use and urban development. By coordinating planning between municipalities and other planning bodies possibilities can be created for finding solutions that promote the development of a sustainable society in line with the political targets for transportation and infrastructure. The Swedish Transport Administration (Trafikverket), the Swedish Association of Local Authorities and Regions (Sveriges kommuner och landsting) and the National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) have jointly developed a working method for Evaluation of Strategic Choice of Measures (Ågärdsvalstudie, ÅVS) to be used in early planning stages before any directional decisions have been taken. ÅVS are performed without preconceptions and in the choice of measures the focus lies on solving problems and to satisfy needs. In this working method cooperation with other concerned parties is included.

According to the "European Landscape Convention" (ELC) the landscape shall be seen as a common resource and in the context of planning and maintenance the ELC strongly emphasizes the democratic aspect. Another purpose of ELC is to develop a holistic view on the landscape to obtain a sustainable maintenance situation. In the guidelines for ÅVS the landscape aspects are not included. However by using the ÅVS a good basis for dialogue about planning and maintenance is created.

One way to handle the preconditions of the physical landscape in a holistic way is to use a Landscape Characterization Assessment (LCA). In the research project "Landscape in long term planning" conducted by the Swedish Transport Administration, a regional LCA was made of the county of Västra Götaland. Together with in-depth studies and adaptations this LCA was used for three ÅVS, two railways, Kinnekullebanan and Västra Stambanan and road 190. The studies are evaluated from the basic research question: Does LCA as background and working method contribute to more sustainable and economic solutions that meet the transport and infrastructure policy for environmental consideration and the ELC? A comparison has also been made with other ÅVS without a preceding LCA, Mittstråket and the road 225. The evaluation, which was done through studies of planning material and interviews found that in the ÅVS, which used the LCA as background, the policy for environmental consideration and aspects of landscape was more considered. How the ÅVS-process was influenced has however varied. LCA as basis does not automatically lead to more sustainable and economically efficient solutions. A comprehensive landscape assessment is essential, but how the knowledge and competence is used in the process is vital. When revising the guidelines for ÅVS aspects concerning landscape should be emphasized more and should be placed in the correct planning phase.

Innehållsförteckning

Förkortningar	5
Figurförteckning	6
Förord	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte	9
1.2 Metod	10
1.3 Avgränsning	11
2 Bakgrund	12
2.1 Begreppet hållbar utveckling	12
2.2 Tidig planering för transportinfrastruktur	12
2.2.1 Transportpolitiska mål	13
2.2.2 Förberedande studier enligt fyrstegsprincipen	13
2.3 Landskapskonventionens innehåll och syfte	19
2.4 Implementeringen av ELC i Sverige	19
2.5 Landskapskaraktärisering	22
2.5.1 Landskapskaraktärisering som metod	22
2.5.2 Landskapskaraktärisering i tidig planering	23
2.5.3 Exemplet Landskap i Långsiktig Planering för Västra Götaland	26
3 Studerade ÅVS:er	29
3.1 Metod för utvärdering	29
3.2 Studerade ÅVS:er med landskapskaraktärsanalys som underlag	32
3.2.1 Kinnekullebanan	33
3.2.2 Väg 190	35
3.2.3 Västra stambanan genom Västra Götaland	37
3.3 Studerade ÅVS: er som inte haft landskapskaraktärsanalys som underlag	39
3.3.1 Mittstråket- från kust till kust	39
3.3.2 Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund	41
3.4 Landskapsaspekterna i de studerade ÅVS:erna	42
3.4.1 Kunskapsbakgrund	42
3.4.2 Initiering och avgränsning	43
3.4.3 Syften med åtgärdsvalsstudierna	45
3.4.4 Förstå situationen – underlag och medverkan	45
3.4.5 Workshop och dialog- deltagare och underlag	47

3.4.6	Målarbete - metod och kompetenser	49
3.4.7	Åtgärdsval och fortsatta utredningar	51
3.5	Resultat	56
3.6	Diskussion	60
3.6.1	Initiera	60
3.6.2	Förstå situationen	61
3.6.3	Pröva tänkbara lösningar	62
3.6.4	Forma inriktning och rekommendera åtgärder	63
3.6.5	Metodkritik och behov av fortsatta studier	64
3.7	Slutsats	65
4	Förslag till komplettering av handledningen för åtgärdsvalsstudier	67
4.1	I fasen "Initiera"	67
4.2	I fasen Förstå situationen	69
4.3	I fasen Pröva tänkbara lösningar	71
4.4	I fasen Forma en inriktning och rekommendera åtgärder	71
	Referenslista	72

Förkortningar

LCA	Landscape Character Assessment
LKA	Landskapskaraktärsanalys
LiLP	Landskap i Långsiktig Planering
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
PBL	Plan- och Bygglagen
SKL	Sveriges kommuner och landsting
ÅVS	Åtgärdsvalsstudie

Figurförteckning

<i>Figur 1. Illustration av fyrstegsprincipen enligt beskrivning på Trafikverkets hemsida (2015-01-21).</i>	14
<i>Figur 2. Illustration över åtgärdsvalsstudiens olika faser. Från "Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar" (Trafikverket, SKL & Boverket 2012).</i>	16
<i>Figur 3. Landskap i långsiktig planering – rapportens framsida. (Trafikverket 2012a)</i>	26
<i>Figur 4. Illustration av LILP:s metod för landskapskaraktärisering. (Trafikverket 2012a)</i>	27
<i>Figur 5 Åtgärdsvalsstudie Kinnekullebanan - rapportens framsida. (Trafikverket 2014f)</i>	33
<i>Figur 6. Åtgärdsvalsstudie för väg 190 - rapportens framsida.(Trafikverket 2013a)</i>	35
<i>Figur 7. Åtgärdsvalsstudie för Västra stambanan genom Västra Götaland - rapportens framsida.(Trafikverket 2014e)</i>	37
<i>Figur 8 Åtgärdsvalsstudie för Mittstråket- rapportens framsida.(Trafikverket 2014g)</i>	39
<i>Figur 9 Åtgärdsvalsstudie Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund - rapportens framsida.(Trafikverket 2014d)</i>	41
<i>Figur 10. Ett bra landskapsunderlag är en förutsättning, men det är hur kunskapen och kompetensen tas till vara i ÅVS-processen som är avgörande.</i>	66

Förord

Landskapsfrågor har under många år varit mitt huvudområde i arbetet som landskapsarkitekt och konsult, för bland annat Trafikverket. Under de här åren har just denna fråga fått allt större betydelse i infrastrukturplaneringen, bland annat på grund av landskapskonventionen, men också för att Trafikverket har efterfrågat både landskapskompetens och sett landskapet som en viktig aspekt för att åstadkomma bra infrastrukturanläggningar. I valet av ämne för detta examensarbete är jag väldigt tacksam för att jag fått möjlighet att fördjupa mig ytterligare i ämnet och förhoppningsvis kunnat bidra till att landskapsaspekten blir en del av även den tidiga planeringen inom Trafikverket. Ett extra stort tack vill jag därför ge Anna Lindell, strateg och Eva-Lisa Anderson, specialist landskap och gestaltning på Trafikverket för insiktsfullhet, smittande engagemang i landskapsfrågorna och hjälp med underlag och kontaktuppgifter. Tack till Christoffer von Bothmer, Trafikverket Planering för initierade synpunkter. Konsultgruppen inom Landskap i Långsiktig Planering ska ha tack för att ni villigt delar med er av era erfarenheter och ett särskilt tack till projektledare Ulrika Lundin på Trafikverket och Tobias Noborn på Radar Arkitektur och Planering, som jag kunnat ta hjälp av närhelst jag behövt.

Tack också för all uppmuntran från arbetskamrater på Ramböll och från min chef Cecilia Frederiksen, som gett mig utrymme att göra detta på arbetstid.

Sedan vill jag också tacka inblandade på SLU som trots korta tidsramar hjälpt mig komma i mål och för att min handledare Anders Larsson ville ställa upp, trots en pressad kalender, och ledsagat mig i den akademiska världen som kanske var den största utmaningen.

Sist men inte minst vill jag tacka min familj som låtit mig få den tid jag behövt till detta, för alla middagar jag serverats och för reflekterande pratstunder som min man Mats peppat upp mig med.

1 Inledning

Sedan Trafikverket blev ett transportslagsövergripande statligt verk ser verksamheten och därmed organisationen av planeringsarbetet annorlunda ut. Transportsystemet i sin helhet ska betraktas i ett samhällsbyggnadsperspektiv. Infrastruktur ger förutsättningarna för markanvändning och bebyggelseutveckling. Genom en samordnad planering tillsammans med kommuner och andra planeringsorgan finns förutsättningar att hitta lösningar som gynnar en hållbar samhällsutveckling och som följer de transportpolitiska målen.

Åtgärdsvalsstudie (ÅVS) är ett förberedande arbete inför val av åtgärd i Trafikverkets strategiska planering. Tanken med åtgärdsvalsstudien är att man förutsättningslöst och trafikslagsövergripande tittar på ett problem eller brist tillsammans med berörda aktörer. Man ser ett nära samband mellan utvecklingen av bebyggelse och näringsliv och transportsystemets utveckling.

1.1 Syfte

Landskap är i ständig förändring. Den europeiska landskapskonventionen (ELC) pekar på att denna förändring kräver helhetsförståelse och medveten planering. ELC innehåller också en tydlig demokratisk aspekt och understryker vikten av att människor kan delta aktivt i värdering och förvaltning av landskapet. För att kunna hantera landskapet i ett helhetsperspektiv och se förändringarna utifrån landskapets funktioner och samband i både tid och rum behövs bra underlag. Landskapskaraktärsanalys (LKA) är en metod för hantering av helhetsperspektivet.

Trafikverket har tillsammans med SKL och Boverket tagit fram en metodik för åtgärdsvalsstudier. Man beskriver en dialogbaserad process, som väl överensstämmer med landskapskonventionens intentioner. Att det krävs en helhetsförståelse för funktioner, kvalitéer och möjligheter i landskapet för att kunna välja den

mest hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningen är däremot inte beaktat i handledningen ”Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar” (Trafikverket, SKL & Boverket 2012) som finns till förfogande.

Forskningsprojektet Landskap i Långsiktig Planering (LiLP), lett av Trafikverket, har i tre utvalda åtgärdsvalsstudier prövat hur en regional LKA kan användas som underlag och i arbetsprocessen.

Min frågeställning är: *Bidrar landskapskaraktärsanalys som underlag och arbetsmetod i ÅVS:er till mer hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningar som uppfyller transportpolitikens hänsynsmål och den europeiska landskapskonventionen?*

Min utgångspunkt är att möjligheter till samverkande lösningar mellan trafik- och landskapsfrågor finns, om man är medveten om landskapets förutsättningar och möjligheter.

1.2 Metod

Utifrån min frågeställning har jag valt att studera de tre ÅVS:erna som haft LiLP:s landskapskaraktärsanalys som underlag för att jämföra dessa med två ÅVS:er som inte har haft någon landskapskaraktärsanalys. Avsikten har varit att utifrån de studerade fallen se vad som legat till grund för de aktuella åtgärdsvalen och hur arbetsprocessen sett ut.

Mitt arbete är inriktat på att bedöma om landskapsunderlaget fungerar i ÅVS-arbetet och hur det i så fall påverkat arbetsprocessen. Jag har utgått från mina studerade exempel, från intervjuer, egen erfarenhet som konsult i infrastrukturprojekt och från Trafikverkets handledning för åtgärdsvalsstudier. För att öka min referensbas har jag översiktligt studerat tidig planering av infrastruktur i nordiska länder samt hur de använder LKA-metoden i planeringen. Jag har också studerat utifrån tillgängliga och aktuella forskningsrapporter hur landskapskonventionens intentioner implementerats i den svenska fysiska planeringen. Arbetet fokuserar dock mer på empiri och praktisk tillämpning än teori och metodutveckling.

De fem utförda ÅVS:erna har alltså studerats genom inläsning av rapporter, men också genom intervjuer med Trafikverkets ansvariga projektledare och ansvariga konsulter. Jag har studerat och jämfört arbetena just utifrån hantering av landskapsfrågorna. De studerade ÅVS:erna är olika i syfte och avgränsning, vilket redovisas inledningsvis i utvärderingen. I en jämförande studie, redogörs för hur

aspekter som har med landskapet att göra har hanterats. Denna senare del utgår framförallt från intervjuerna. I en efterföljande diskussion utifrån ÅVS-metodens fyra faser redovisar jag möjligheter till förbättringar av ÅVS- metoden utifrån landskapssynpunkt. Metod för utvärderingen beskrivs mer ingående i kapitel 3 Studerade ÅVS:er.

1.3 Avgränsning

Mitt syfte med studien har lett till att avgränsningen satts vid hur LKA som underlag och process påverkar just ÅVS:ernas resultat utifrån valda aspekter. Jag har dock inte fördjupat mig i hur dialogen med allmänheten har genomförts, som också är en aspekt av ELC. Eftersom ÅVS-metoden är anpassad till dialog med allmänheten finns det däremot potential att utveckla denna enligt ELC:s intentioner i fortsatta studier.

Mina studerade vetenskapliga referenser har främst berört medborgardialogen utifrån ELC och implementeringen av ELC i Sverige. Jag har översiktligt studerat dessa, men bedömt dem som mindre intressanta utifrån mitt syfte. Strategisk och tidig fysisk planering på regional och kommunal nivå utifrån ELC har en tydlig koppling till ÅVS:er. Vissa källor har berört detta men det behövs ytterligare forskning i ämnet och även fler praktiska exempel.

LKA- metoden kan troligen utvecklas vidare i både teori och praktik. LiLP är ett exempel på ett sådant forskningsprojekt och metoden som sådan utvärderas under hand inom LiLP. Initialt var tanken att LiLP skulle utveckla metoder för miljöbedömning av planer och program i tidig planering. Det tycks som om den frågan har knoppats av från projektet och nu ligger inom andra forskningsprojekt. Jag har därför valt att inte utvärdera de studerade ÅVS:erna ur den aspekten. Min egen reflektion över detta är att det är viktigt att LKA:n får vara en del av underlaget för miljöbedömningen. Det finns vissa miljöfrågor som inte blir belysta i en LKA såsom buller, riskbedömningar, klimatpåverkan och så vidare. För natur- och kulturfrågor är däremot LKA:n enligt min uppfattning ett utmärkt underlag. Metoder för samordning mellan helhetssyn på landskapet och sektorsuppdelad miljöhänsyn behöver utvecklas.

2 Bakgrund

Sedan Trafikverket fick ett transportövergripande ansvar har samhällsperspektivet på infrastrukturplaneringen fått allt större betydelse. Den politiska styrningen pekar mot en samordnad planering där stat, regioner och kommuner ska samverka i frågorna kring infrastruktur. Kostnadseffektiva lösningar efterfrågas men också hållbara lösningar där hänsyn och utveckling gynnar varandra.

2.1 Begreppet hållbar utveckling

Hållbar utveckling är "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov". De tre dimensionerna av hållbar utveckling - den ekonomiska, sociala och miljömässiga - ska samstämmigt och ömsesidigt stödja varandra (Regeringen 2015-04-12).

2.2 Tidig planering för transportinfrastruktur

I en rullande fyraårig verksamhetsplanering anger Trafikverket inriktning för den samlade verksamheten. Verksamhetsplanen reglerar genomförandet av den nationella transportplanen samt genomförandet av länsplanerna och insatserna till drift och underhåll. Anslag tilldelas i det årliga regleringsbrevet från regeringen. De beslut och avvägningar som görs vilar bland annat på strukturerade dialogomgångar med andra intressenter. Ett stöd i verksamhetsplaneringen är också den strategiska inriktningen som anger de viktigaste utmaningarna på upp till tio års sikt. Mycket av arbetet sker på regional nivå inom Trafikverkets regioner i samverkan med regionala intressenter. Formerna för hur dialogen sker kan variera utifrån regionala behov och förutsättningar (Trafikverket 2015-05-07).

2.2.1 Transportpolitiska mål

I maj 2009 tog riksdagen beslut om nya transportpolitiska mål enligt regeringens förslag i propositionen ”Mål för framtidens resor och transporter, proposition 2008/09:93”. Det övergripande målet för transportpolitiken i Sverige är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv. Det övergripande målet stöds av ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa:

Funktionsmålet om tillgänglighet innebär att alla ska ha en grundläggande tillgång till ett transportsystem med god kvalitet och användbarhet.

Hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa anger att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, att miljö kvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa hos befolkningen uppnås.

För båda målen finns ett antal preciseringar som regeringen har antagit. I preciseringen om hänsynsmålet står bland annat att transportsektorn bidrar till att övriga miljö kvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål (Regeringen 2008).

2.2.2 Förberedande studier enligt fyrstegsprincipen

Regeringens proposition 2011/12:118 ”Planeringssystem för transportinfrastruktur” antogs av riksdagen och därmed följde vissa lagändringar som gäller från 1 januari 2013. Regeringens förslag innebar att den fysiska planeringen av transportinfrastruktur ska ske i en sammanhållen planeringsprocess i stället för en tidigare process som gjordes i flera steg samt att en förberedande studie ska göras inom ramen för den långsiktiga ekonomiska planeringen (Regeringen 2013).

Fyrstegsprincipen

Under idéstadiet, innan de formella planeringsprocesserna har börjat, finns det möjlighet att påverka val av trafikslag och åtgärder utifrån fyrstegsprincipen. Det handlar också om att påverka andra aktörer och öppet diskutera förändringar som påverkar resande och transporter.

Fyrstegsprincipen utgår från att transportsystemet ska utformas och utvecklas utifrån en helhetssyn. Det är viktigt att analyserna genomförs i ett tidigt skede i planeringen, innan åtgärderna har valts (Trafikverket, SKL & Boverket 2012). Tänkbara åtgärder ska analyseras i följande fyra steg:

1. TÄNK OM	Det första steget handlar om att först och främst överväga åtgärder som kan påverka behovet av transporter och resor samt valet av transportsätt.
2. OPTIMERA	Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen.
3. BYGG OM	Vid behov genomförs det tredje steget som innebär begränsade ombyggnationer.
4. BYGG NYTT	Det fjärde steget genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder ny-investeringar och/eller större ombyggnadsåtgärder.

Figur 1. Illustration av fyrstegsprincipen enligt beskrivning på Trafikverkets hemsida (2015-01-21).

Steg 1 omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.

Steg 2 omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till transportsystemets olika komponenter för att använda befintlig infrastruktur effektivare, säkrare och miljövänligare.

Steg 3 omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintlig infrastruktur, till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.

Steg 4 omfattar ny- och ombyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya väg- eller bansträckningar (Regeringen 2011).

Åtgärdsvalsstudie som metod

Åtgärdsvalsstudier ska sedan 2013 användas i tidigt planeringsskede och förväntas leda till att vi får transportlösningar som tillsammans ger större samhällsekonomisk effekt. Alla trafikslag, alla typer av åtgärder och kombinationer av dessa ska vara med i studien. Val av åtgärder handlar om att lösa problem och tillgodose behov. Valen ska bidra till en hållbar samhällsutveckling genom kostnadseffektiva åtgärder. Man tittar på problemen utifrån alla trafikslag och samtidigt på de fyra stegen i fyrstegsprincipen. Detta presenteras i handledningen "Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar" (Trafikverket, SKL & Boverket

2012). För mer avgränsade problem eller brister i trafiksystemet behöver ÅVS:en anpassas till en mindre resursinsats och tidsåtgång. Denna variant kallas för ”för-enklad ÅVS” i handledningen.

Den ekonomiska långsiktiga planeringen nationellt och regionalt samspelar med regionalt tillväxtarbete. Kommunernas översiktsplanering ska ta hänsyn till dessa planer och program. Åtgärdsvalsstudier har en funktion i gränssnittet mellan ekonomisk planering och fysisk planering för vägar och järnvägar. Åtgärdsvalsstudierna ger ett gemensamt underlag för flera olika processer, även för den kommunala planprocessen enligt Plan- och Bygglagen (PBL). Den ska studera alternativa möjligheter att hantera en viss situation och vara underlag för att finna lämplig åtgärd ur såväl trafik som mark- och vattenanvändning samt bebyggelseutvecklingsperspektiv.” (Trafikverket 2013b s 26)

En åtgärdsvalsstudie kan, men behöver inte, initieras av Trafikverket och den genomförs i allmänhet genom samarbete mellan ett antal olika intressenter. Resultatet av en åtgärdsvalsstudie kan bli lösningar som flera aktörer kan ansvara för att genomföra. En avsiktsförklaring eller en bred överenskommelse mellan flera aktörer kan vara resultatet av en ÅVS (Trafikverket 2013b s 29).

När beslut om fortsatt hantering av åtgärdsvalsstudien är klar kan det innebära att man registrerar åtgärden i en åtgärdsbank. Det kan handla om att starta en planeringsprocess enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg. För de fall där åtgärder kommer att handla om byggande av väg och/eller järnväg är metodiken för åtgärdsvalsstudier alltså tänkt att tillämpas innan planprocessen inleds.

Trafikverkets verksamhetsområde Planering (tidigare Samhälle) har genomgått en omorganisation under 2015 där nu enheterna Utredning, Samhällsplanering och Åtgärdsplanering ansvarar för olika delar av den tidiga planeringen inom Trafikverket. Enheterna Samhällsplanering och Åtgärdsplanering beställer ÅVS:er av Utredning som i sin tur återkommer med en färdig studie med rekommenderade åtgärder (Christoffer von Bothmer, Trafikverket Planering, muntligen).

Den nya planprocessen för väg och järnväg (som gäller sedan 1 januari 2013) innebär en sammanhållen process utan indelning i specifika planeringsskedan. Samråden skall starta tidigt som en del av hela processen och den innehåller färre inslag av formell karaktär än tidigare. Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) behöver endast tas fram om åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan i annat fall en miljöbedömning (MB).

Den metod för åtgärdsvalsstudier som Trafikverket tillsammans med Boverket och SKL presenterar i handledningen "Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar" är byggd på erfarenheter från sex utredningsfall. Under 2011 har ett erfarenhetsutbyte skett för utveckling av åtgärdsvalsmetodiken. I början av 2012 fanns en preliminär handledning för åtgärdsvalsstudier att tillgå i Trafikverket samtidigt som Trafikverket skulle utöka tillämpningen av metodiken. I april 2012 skickade Trafikverket ut förslag till handledning på extern remiss. Trafikverket tillsammans med Boverket och SKL har därefter diskuterat lämpliga justeringar och kommit fram till att alla tre kan ställa sig bakom handledningen och vill främja dess användning. Metodiken i denna handledning är främst utformad med tanke på planering i transportsektorn. Den bedöms dock även kunna tillämpas för problemlösningar som inte har med trafik och transporter att göra (Trafikverket, SKL & Boverket 2012). Handledningen håller på att ses över och revideras under 2015 (Christoffer von Bothmer Trafikverket Planering, muntligen).



Figur 2. Illustration över åtgärdsvalsstudiens olika faser. Från "Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar" (Trafikverket, SKL & Boverket 2012).

Samordnad planering

Boverket har i rapporten "Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt" (Boverket 2013) beskrivit hur ÅVS:er ska spela in mot kommunal och regional planering. De resonemang som är relevanta för min frågeställning redovisas nedan. Rapporten understryker att utvecklingen av bebyggelse och transportinfrastruktur spelar en central roll för samhällets utveckling och att det finns ett nära samband mellan utvecklingen av bebyggelse, näringsliv och transportsystemets utveckling.

"Transportarbetet och vårt resande har ökat under mycket lång tid. Detta har länge setts som ett mått på välförhållanden, och ett verktyg för den enskilda människans frihet. I dag finns ett annat synsätt. Dagens transportpolitik lyfter i

stället fram tillgänglighet till målpunkter snarare än rörlighet, och järnvägssystemet och kollektivtrafiken spelar en allt större roll” (Boverket 2013).

Boverket pekar på att de transportpolitiska målen, miljökvalitetsmålen och folkhälsomålen är av särskilt intresse för samordningsfrågorna mellan sektorövergripande fysisk planering och planering för transportinfrastruktur. Man menar att det är främst på den regionala arenan som den största potentialen till samverkan och samordning mellan statlig infrastrukturplanering och kommunal respektive regional markanvändningsplanering finns.

Analys och utredningar som tagits fram inom arbetet med översiktsplan har värde för åtgärdsvalsarbetet, påpekar Boverket i sin rapport, då det kan fungera som underlag till åtgärdsanalyser. Kunskap om landskapets förutsättningar och värden samt studier av orternas förutsättningar och samband sinsemellan, kan ge en helhetsbild av det berörda området. Enligt det kommunala självstyret har kommunerna det övergripande ansvaret för den långsiktiga utvecklingen. Det kommunala planmonopolet innebär ansvar för den sektorövergripande planeringen, vilken bygger på en tydlig politisk förankring och ett utvecklat system för att hämta in synpunkter från medborgarna. Det är i den kommunala planeringen som den statliga transportinfrastrukturen kan behandlas parallellt och integrerat med planering av bostäder och annan bebyggelse och infrastruktur. Boverket framhåller att de som planerar, bygger och förvaltar infrastruktur har ansvar för att samordning kommer till stånd och menar att det är nödvändigt att utgå från det kommunala helhetsperspektivet för att åstadkomma en fungerande samordning (Boverket 2013).

Tidig infrastrukturplanering i Danmark och Norge

I Danmark har Transportministeriet (på nationell nivå) ansvar för den strategiska planeringen av infrastruktur. Transportministeriet beställer i sin tur strategiska analyser från danska Vejdirektoratet. Genom dessa strategiska analyser kartläggs framtida utmaningar och långsiktiga val. Syftet med analysarbetet är att säkra sammanhanget mellan beslut om infrastrukturen och de utmaningar som väntar på lång sikt.

Det är stora nationella infrastrukturprojekt som analyseras, som kan få avgörande betydelse för Danmarks transportsystem och hur man vill binda samman Danmark. De är underlag för politiska ställningstaganden. Man tittar på möjliga förslag i ljuset av det långsiktiga behovet (Transportministeriet 2015-04-01). De strategiska analyserna ligger därefter till grund för fortsatta undersökningar.

Den konkreta planläggningen som görs i det danska systemet startas med en förstudie för ett visst område. Förstudien är en övergripande utredning av behov och möjligheter att lösa specifika trafikproblem. Förstudien ska ge svar på om det, utifrån en samhällsekonomisk bedömning, är lämpligt att starta en VVM-utredning (Vurdering af Virkninger på Miljøet) som utreder var vägen ska ligga. Ofta studeras vägsträckningen som en korridor i första skedet. VVM-utredningen behandlar bland annat hur studerade väglinjerna påverkar landskapet, kulturarvet, djurlivet boendemiljö med mera (Vejdirektoratet 2015-04-01).

I Danmark planerar man alltså mer efter politiska beslut om vad som ska utredas vidare och inte förutsättningslöst som den svenska fyrstegsprincipen föreskriver.

I Norge använder man sig sedan länge av Konseptvalgutredning (KVU), något som liknar åtgärdsvalsstudier. En sådan utredning ska säkerställa att bedömningar av olika principlösningar görs i ett tidigt skede, innan ett projekt är definierat (Statens Vegvesen 2015-04-02). Lösningarna ska värderas i fyra olika steg, som verkar snarlik den fyrstegsprincip som används i Sverige.

Konseptvalgutredning (KVU) är en statlig utredning för stora projekt och för transportsystem i tätorter. I en KVU analyseras transport- och andra samhällsbehov och där bedöms olika principkoncept att lösa behoven på. En KVU ska göras före projektplaneringen.

Det är regeringen som utifrån KVU:n med efterföljande kvalitetssäkring tar beslut om vilken lösning som ska väljas och vad som ska ligga till grund för vidare planläggning i en så kallad kommunplan eller regleringsplan enligt Plan- och bygglagen (Statens Vegvesen 2014).

För att få synpunkter på utredningen skickas den ut på remiss till berörda myndigheter och intressenter (Statens Vegvesen 2015-04-02). Skillnaden mellan norska KVU och svenska ÅVS är alltså att KVU inte är dialogbaserad.

Enligt Statens Vegvesens ”Håndbok 140 Konsekvensanalyser” Høringsutkast 2014 ska KVU baseras på redan existerande kunskap om värdefulla områden eller objektet utifrån de fem fackområdena: Landskap- och tätortsbild, närmiljö och friluftsliv, naturmiljö, kulturmiljö och naturresurser. Regional och lokal utveckling tillkommer separat (Statens Vegvesen 2014). Man efterfrågar inte någon landskapskaraktäriseringsanalys som underlag för KVU i denna handbok.

2.3 Landskapskonventionens innehåll och syfte

Europeiska landskapskonventionen (ELC) tillkom på initiativ av Europarådet och överenskommelsen fattades vid ett möte i Florens 2000.

Enligt landskapskonventionen ska landskapet ses som en gemensam tillgång och ett gemensamt ansvar. Den har en tydlig demokratisk aspekt och understryker vikten av att människor kan delta aktivt i värdering och förvaltning av landskapet.

Ordet landskap definieras som: ”ett område sådant som det uppfattas av människor och vars karaktär är resultatet av påverkan av och samspel mellan naturliga och/eller mänskliga faktorer” (COE 2000).

Landskapskonventionens innehåll och syfte är:

- erkänna landskapets betydelse i den egna lagstiftningen,
- öka medvetenheten om landskapets värde och betydelse,
- främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet,
- utveckla en helhetssyn på landskapets värden och hållbar förvaltning av dessa
- utbyta kunskap och delta i europeiska samarbeten (Riksantikvarieämbetet 2015).

Då Sverige valde att ratificera den europeiska landskapskonventionen 2011 förband landet sig att inarbeta konventionens intentioner i sin nationella lagstiftning och politik (Riksantikvarieämbetet 2015-01-21). Norge och Danmark hade tidigare ratificerat konventionen.

2.4 Implementeringen av ELC i Sverige

ELC har inte inneburit några förändringar i svensk lagstiftning. Implementeringen tycks ha skett och sker succesivt på olika planeringsnivåer.

En nationell samordningsgrupp bildades 2011 med uppdrag att initiera och koordinera implementeringen av ELC. I gruppen ingick sju nationella myndigheter och en representant för länsstyrelserna. Riksantikvarieämbetet sammankallade övriga myndigheter: Boverket, Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket och Tillväxtverket (Riksantikvarieämbetet 2013). Helhetssynen på landskap lyftes fram tillsammans med behovet av ett tvärsektoriellt arbete i denna samordningsgrupp. Samverkansgruppen på nationell nivå upplöstes i mars 2014 (Dovlén & Olsson 2014).

Formellt har berörda myndigheter självständigt ansvar för genomförandet, uppföljning och utvärdering av ELC inom sina respektive områden (Riksantikvarieämbetet 2011). Trafikverket har framförallt via forskningsprojektet Landskap i Långsiktig Planering bidragit till att landskapsperspektivet prövats och utvecklats i infrastrukturplaneringen. Enligt Trafikverket är landskapsanalysen ett viktigt verktyg för att skaffa sig en helhetsbild av landskapets huvudsakliga innehåll – dess karaktär, funktioner och värden (Trafikverket 2015-04-14). Tanken är att alla väg- och järnvägsplaner som Trafikverket handlar upp idag innefattar en landskapsanalys (Trafikverket 2011; Trafikverket 2014h). En översyn av hur landskap utifrån ELC hanteras i Trafikverkets MKB-process visar på att bristerna i processen främst gäller medborgardeltagandet, helhetssynen, kompetensen och samordningen mellan Trafikverket, länsstyrelsen och konsulten (Antonsson 2011). MKB-processen är främst inriktad på att skydda och bevara värden i landskapet i stället för att utveckla värden eller låta värden försvinna för att ersättas med nya. Kunskapen om ELC var låg hos de inblandade aktörerna. Ordet landskap hade ingen gemensam definition och användes parallellt med ordet landskapsbild utan att åtskillnad gjordes (a.a. 2011).

Stad och land- rapporten ”Nationella, regionala och kommunala aktörer om implementering av den europeiska landskapskonventionen i Sverige” (Dovlén & Olsson 2014) är en del av forskningsprojektet ”Införandet av ett landskapsperspektiv i svensk rumslig planering – behov av en relationell ansats (2012-2015)”. Studien, som är relativt aktuell och relevant, innefattar tre delstudier varav jag här refererar till den del som bygger på intervjuer av tjänstemän på nationell, regional och kommunal nivå om hur ELC implementerats i respektive organisation. De har jämfört de olika policynivåerna utifrån policy-gemenskaper, meningsskapande av konventionen och landskap samt strategier för implementering av konventionen (Dovlén & Olsson 2014 s. 11). Det handlar framförallt om att organisera tvärsektoriellt samarbete i handlingsstrategier för att implementera konventionen, men också att skapa legitimitet för konventionen både politiskt och inom den egna organisationen. Många av de intervjuade pekar också på att konkret juridiskt stöd för implementering av konventionen, som i PBL och Miljöbalken, saknas (a.a. s. 29). De finns enligt rapporten skillnader mellan de olika planeringsnivåerna. På nationell nivå sker meningsskapandet främst kring det tvärsektoriella förhållnings-sättet till landskap. På regional och lokal nivå handlar det dessutom om karaktärisering och värdering av landskap med konkreta diskussioner om landskapsförändringar och dess konsekvenser. På kommunal nivå är vardagslandskap och det levda landskapet begrepp som ofta används (a.a. s. 49).

Kommunal översiktlig planering inbegriper ett samråd där bland annat länsstyrelsen är en betydelsefull samrådspart. Statens intressen i uttolkningen av ELC bör kunna förmedlas via länsstyrelserna. Deras kulturmiljöenheter eller motsvarande skulle kunna se möjligheten och delges ansvaret för att stödja Riksantikvarieämbetet med implementering av ELC (Sandström 2012 s. 5). ELC kan stärka den demokratiska aspekten i den kommunala planeringen om kontakten med allmänheten i vissa projekt fördjupas och ges mer tid och resurser. Konventionen legitimerar detta. Många kommunala tjänstemän menar att både allmänheten och politiker uppskattar detta, eftersom beslut blir bättre förankrade hos allmänheten (Dovlén & Olsson 2014 s. 29).

I Riksantikvarieämbetets återrapporering av regeringsuppdraget angående den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige (2011) föreslår de att länsstyrelserna ansvarar för att samordna arbetet med tillämpningen av landskapskonventionen på regional nivå. Länsstyrelsen föreslås också stödja kommuner och regioner i tillämpningen (Riksantikvarieämbetet 2011). Länsstyrelsens sektoruppdelning gör att ingen där anser att landskapsfrågorna ligger inom deras ansvarsområde (Antonsson 2011 s. 203).

Enligt rapporten "Nationella, regionala och kommunala aktörer om implementering av den europeiska landskapskonventionen i Sverige" (Dovlén & Olsson 2014) finns olika strategier hur man hanterar landskapskonventionen. Man inväntar nationella myndigheters tolkning eller man väljer att förankra konventionen hos politiker och chefer. Den tredje strategin är att konkretisera konventionen i praktiska sammanhang, i planer och program. Där regionala planeringsunderlag funnits har processen underlättats (a.a. 2014). Regeringen gav 2013 Boverket i uppdrag att analysera och vid behov lämna förslag till insatser för att stärka samordningen mellan det kommunala översiktsplanarbetet, infrastruktur- och transportplaneringen samt det regionala tillväxtarbetet. Rapporten som sammanställdes 2014 visar på svårigheten att få det svenska systemet för fysisk planläggning och regionalt tillväxtarbete att fullt ut fungera tillsammans. Man pekar på att fysisk planering, regionalt tillväxtarbete och arbetet med regionala transportinfrastrukturfrågor inte enbart ligger inom olika politikområden utan hanteras även på olika planeringsnivåer. Boverket föreslår bland annat att det införs krav i gällande förordning för regionalt tillväxtarbete i ett rumsligt perspektiv (Boverket 2014 s. 15).

Utifrån de studerade rapporterna och min egen erfarenhet tycks implementeringen av ELC i svensk planering och förvaltning gå tämligen trögt. Att samverkansgruppen på nationell nivå upplösts, av för mig okänd anledning, är negativt för den fortsatta implementeringsprocessen.

2.5 Landskapskaraktärisering

Landskapsanalysen har varit ”en expertprodukt och det typiska objektet för landskapsanalysen är en glest befolkad landsbygd. Där står knappast allmänhetens värderingar i fokus, utan snarare vetenskapliga och andra värden som experterna kan identifiera. Medborgarnas rätt att medverka gäller alltid, men vad den betyder och hur den tillgodoses måste få variera utifrån situationen och det landskap som berörs” (Berglund et al 2013 s.20).

En helhetssyn på landskapet efterfrågas i ELC. Inte bara ekologiska, tekniska och ekonomiska aspekter ingår utan också kulturella, estetiska, sociala och etiska dimensioner (Sarlöv Herlin 2004 s. 407). Ett sätt att hantera detta är att betrakta landskapet utifrån sammanhållna områden i stället för att dela in urbana, semiurbana och rurala områden, vilka är komplext sammankopplade med varandra. De som planerar bör även omfatta landskapsprocesser och landskapsdynamik (a.a. 2004 s. 407-408). Såväl i den nationella, regionala som kommunala planeringen är ELC:s helhetssyn på landskap högst relevant.

Landskapskonventionen har utformats med utgångspunkten att landskap förändras, och dess mål är att förbättra förutsättningarna så att förändringar ska ske på ett medvetet sätt. (COE 2000) Landskapskaraktärisering är ett planeringsunderlag som utgår från ELC:s synsätt.

2.5.1 Landskapskaraktärisering som metod

I Storbritannien började man redan på 1970-talet att utveckla metoder för att beskriva landskapets karaktär. I den fysiska planeringen kom hänsyn till landskapet att bli allt viktigare. Den vanligaste metoden som har tillämpats i England och Skottland är Landscape Character Assessment (LCA). På ett strukturerat sätt tog man fram program över hela landområden där man identifierade, beskrev och analyserade landskapets karaktär och hur denna ska beaktas i samband med förändringar. I LCA beskrivs och bedöms olika aspekter av landskapet kopplade till en ytäckande indelning i ”character types” (karaktärstyper) och/eller ”character areas” (karaktärsområden). Analysmetoden kan användas i olika skalnivåer: nationell, regional, länsvis och på olika lokala nivåer. LCA är den analysmetod som har använts mest i andra länder, så även i de nordiska (Berglund et al 2013).

I Trafikverkets bruk av landskapskaraktärsanalysmetoden (LKA) har indelning av landskapet varit i landskapstyper och karaktärsområden (Trafikverket 2011). Syftet är att skilja de generella landskapstyperna (som kan förekomma på flera ställen) från de mer socialt präglade, lokalt förankrade och därmed unika karaktärsområdena. Förkortningen LKA används i denna rapport, eftersom den (inte

LCA) förkommer i Trafikverkets studerade material och på deras hemsida. Tanken med den geografiska indelningen är att man på så vis kan hantera helhetssynen på landskapet, det vill säga undvika sektorindelning i natur, kultur och så vidare och samtidigt kunna föra ett resonemang kring det specifika området och ha det som en arena för dialog och medverkan.

2.5.2 Landskapskaraktärisering i tidig planering

Utifrån den del av min frågeställning, som handlar om ifall landskapskaraktärsanalys bidrar till mer hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningar som uppfyller den europeiska landskapskonventionen i ÅVS:er, har jag nedan jämfört med hanteringen av frågan i annan tidig planering i Sverige och i Norden. Jag har inte gjort egna studier utan utgått ifrån tillgänglig forskning samt rapporter från Riksantikvarieämbetet och Boverket.

I regional och lokal planering i Sverige

Regionala och lokala aktörer är viktiga för genomförandet av ELC (Riksantikvarieämbetet 2011). Av översiktsplanen ska det framgå hur kommunen i den fysiska planeringen har tagit hänsyn till och samordnat översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål och till planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Kommunerna har en viktig roll i tillämpningen av landskapskonventionen, inte minst för att stärka medborgarperspektivet och den lokala förankringen (a.a. 2011).

Utvecklingsansvaret på regional nivå ser olika ut i landet. Regionala tillväxtfrågor och regional transportinfrastrukturplanering ligger emellanåt på länsnivå men allt oftare på kommunala samverkansorgan. Ett antal direktvalda regioner innehar även detta ansvar, däribland Västra Götaland och Skåne. Det finns många exempel på ELC-arbete i dessa båda självstyrande regioner. (Dovlén & Olsson 2014 s. 22) Vad det gäller landskapskaraktärisering i dessa län kan jag konstatera att Skånska landsbygdsprogrammet från 2007 bygger på en landskapskaraktärisering som täcker in hela Skåne län (Länsstyrelsen i Skåne län 2007). I Västra Götaland har man i Trafikverkets regi gjort en heltäckande karaktärisering över länet (se vidare avsnitt 2.5.3). Pilotstudien "Landskap i Långsiktig Planering" har gjorts i dialog med Västra Götalandsregionen, Västra Götalands län och Riksantikvarieämbetet.

Länsstyrelsen i Västmanland har ansvaret för regional utvecklingsplanering. Under 2011 inledde länsstyrelsen ett arbete för att förbättra den rumsliga dimensionen i sin kommande länsplan för Västmanland. Man såg Trafikverkets utvecklingsarbete inom projektet Landskap i Långsiktig Planering som en intressant arbetsmetod och konsultgruppen från detta projekt anlätades. I ett samarbete mellan

Trafikverket, Riksantikvarieämbetet och Länsstyrelsen gjordes en landskapskaraktärsanalys vars syfte var att konkretisera tanken om hållbar utveckling. (Länsstyrelsen i Västmanlands län 2012) Landskapets känslighet och potential för nyttjande i den regionala skalan identifierades. Förutom landskapskaraktärsanalysen var anspråk och förändringstryck i olika områden utgångspunkten för arbetet. Under processen genomfördes workshopar där kommunerna i länet var representerade. Utgångspunkten för arbetet var ELC:s definition av landskap. Genom att skapa en helhetssyn kan kontaktytor mellan olika kommuner, sektorer och aktörer skapas. En snäv tidsplan gav dock litet utrymme för gemensamt meningsskapande av ELC och landskap (Dovlén & Olsson 2014 s. 25). Enligt muntlig uppgift från en representant för konsultgruppen för LiLP är det kommunala planmonopolet så pass starkt att det gemensamma underlaget inte alltid bidragit till samverkande kommunala planer. Det svenska planmonopolet innebär att den praktiska tillämpningen av såväl lagar som konventioner, inom den fysiska planeringen, sker hos kommunerna. På kommunal nivå har inga policygemenskaper (samverkansgrupper) för ELC-implementering identifierats. Många tjänstemän påpekar att de inte är särskilt kunniga om konventionen (a.a. 2014 s. 27).

Sandströms rapport ”Översiktsplanering, som potentiellt instrument vid implementering av ELC” byggde på ett antal intervjuer med tjänstemän i fem kommuner. Urvalskriterier vid valet av kommuner var att den aktuella kommunen hade ett utvecklat mellankommunalt samarbete eller hade utvecklat en landskapsanalys som planeringsunderlag. För de kommuner som tagit fram en landskapsanalys framgick från intervjuerna att de varit ett mycket viktigt hjälpmedel i det framtida planarbetet (Sandström 2012 s. 4). Om det är en LKA som använts i de kommunala analyserna framgår inte av det studerade materialet. Däremot framgår det att en helhetssyn på landskapet förväntas av landskapsanalyserna som därmed uppfyllt en del av ELC.

I kommunplaner i Norge och Danmark

I både Norge och Danmark har man tagit fram metoder för landskapskaraktärisering, men då på kommunnivå och inte för regionala planer. I Norge är metodiken anpassad till att sätta upp mål för landskapskvalitet. Till grund för målen ligger en värdering av det landskap som dokumenteras. Man använder också denna värdering i samband med konsekvensbedömningar av planer. Värderingen görs i en skala från lokalt till nationellt värde (Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning 2011).

I Danmark förhåller man sig till värdet av landskapets karaktär samt sårbarhet utifrån den planerade förändringen. Betydelsen eller värdet av ett områdes karaktär

är en expertbedömning som ligger inarbetad i de strategiska mål som sätts upp för att skydda, bevara eller ändra en landskaplig karaktär. Värdet förhåller sig till om landskapskaraktärens tillstånd i en skala från gott till dåligt (Miljöministeriet Danmark 2007).

Den danska vägledningen uppmanar till samarbete mellan kommunerna men metodiken är inte anpassad till medborgardialog. Det är däremot viktigt i den norska metodiken, där man ser betydelsen av platstillhörighet och identitet i relationen till landskapet. Medverkan från allmänheten ger större legitimitet till analysresultatet och indelningen i karaktärsområden enligt LKA-metoden ska vara lokalt förankrad enligt Norges sätt att arbeta med frågan.

2.5.3 Exemplet Landskap i Långsiktig Planering för Västra Götaland

Projektet Landskap i Långsiktig Planering (LiLP) kom till i samband med att Trafikverket skulle göra en miljöbedömning av planen för transportsystemet 2010–2021. Trafikverket fick i uppdrag av regeringen att vidareutveckla metoder för miljöbedömning av planer och program (Trafikverket 2015-04-14). Projektet LiLP blev en del i detta.

En tvärvetenskaplig konsultgrupp med specialistkompetens inom natur, kultur, fysisk planering respektive landskapsarkitektur anlätades. Tillsammans med Trafikverket valdes en metod för analysen och en pilotstudie som tillämpning av metodiken gjordes för Västra Götalands län. I processen med att vidareutveckla metodiken och genomföra pilotstudien har flera andra aktörer

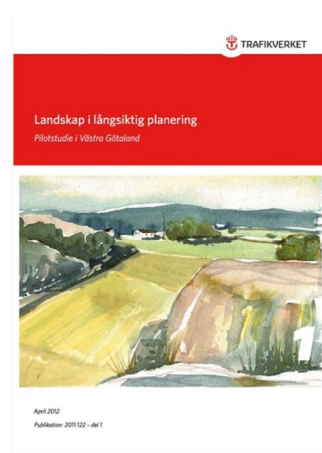
såsom Västra Götalandsregionen (VGR), Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Riksantikvarieämbetet (RAÄ) samt personer från olika avdelningar på Trafikverket deltagit i workshopar och liknande. Naturvårdsverket (NV) har varit inbjudna, men inte deltagit.

Landskapskaraktärsanalysen enligt LiLP:s metod utgår också från konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biodiversity, CBD) som har tre huvudmål. Två av dessa hanteras i LKA:n för Västra Götaland:

- Bevarande av biologisk mångfald. Det vill säga variationsrikedomen på genetisk-, art- och ekosystemnivå, men även i termer av struktur och funktion av ekosystem.
- Hållbart nyttjande av biologisk mångfald. I praktiken innebär det att man ska ta hänsyn till alla de ekosystemtjänster som produceras av biologisk mångfald.

Den metodik LiLP använder bygger på (men inte kopierar) är den engelska metoden Landscape Character Assessment (LCA). Styrkan i metoden är att den ser till landskapet som helhet: hur det uppfattas idag, och beskriver hur det har utvecklats, det vill säga varför det ser ut och fungerar som det gör (Trafikverket 2012a).

När en landskapsanalys tas fram i ett infrastrukturprojekt är det också ett underlag för gestaltungsarbete och utformning av en anläggning (Trafikverket



Figur 3. Landskap i Långsiktig Planering – rapportens framsida. (Trafikverket 2012a)

2014h). En landskapsanalys, utförd enligt intentionerna i ELC, kan också vara bra underlag för strategisk miljöbedömning, MKB och gestaltungsprogram. Att låta flera ta en aktiv del i processen ger en god kunskap om landskapet. Att tidigt identifiera berörda intressegrupper som har intresse av en eventuell förändringsprocess är väsentlig (Berglund et al 2013 s. 24).

Landskapskaraktär är ett centralt begrepp i LKA- metodiken. Det definieras i rapporten enligt den norska definitionen: "Landskapskaraktär är ett koncentrerat uttryck för samspelet mellan ett områdes naturförhållanden, markanvändning, historiska och kulturella innehåll samt rumsliga och andra upplevelsebara förhållanden som präglar ett område och skiljer det från omkringliggande landskap." Enligt rapporten "Landskap i Långsiktig Planering" (Trafikverket 2012a) görs ingen värdering av landskapets kvalitet eller karaktär i denna analys utan fokus ligger på funktionaliteten. Karaktärsområdenas avgränsningar spelar en underordnad roll. De är främst till för att förklara övergripande sammanhang och funktioner i landskapet (a.a. 2012a).



Figur 4. Illustration av LiLP:s metod för landskapskaraktärisering. (Trafikverket 2012a)

En av de viktigaste uppgifterna för en landskapsplanerare är att förstå och förklara landskapets förändringar och effekten av politiska beslut (Sarlöv Herlin 2004). Kännedom om landskapets pågående omvandlingsprocesser, känslighet för förändring och potential för utveckling är av avgörande betydelse för en medveten planering. Lika viktigt är förståelse för infrastrukturens inverkan på, och samspel med, det landskap den befinner sig i, och förstås förmågan att omsätta sådan förståelse till handling vid planering, underhåll och utveckling av ny infrastruktur.

Landskapet är en gemensam arena och ram för samhällsutveckling och förvaltning av miljövärden (Trafikverket 2012a). Att synliggöra landskapets utvecklingspotential skiljer denna LKA-metod från de metoder som används i Danmark och Norge (Clementsén & Schibbye 2015).

För att jämföra LiLP:s metodik med annan relevant internationell metodik gjordes en utvärdering inom projektet (Trafikverket 2012b). Ett av syftena med utvärderingen (som gjordes på den första versionen av den regionala analysen från 2011) var att påpeka brister och begränsningar i metodiken. En av kommentarerna är att den övergripande regionala analysens tillvägagångssätt bygger på en övergripande syntes av fackkunskap, medan en mer detaljerad analys tar mer hänsyn till brukarperspektivet. Detta bör framgå eftersom karaktärsområdenas legitimitet bör grundas i brukarnas syn på landskapet. Skalan är dock inte lämplig för medborgardeltagande eftersom den inte synliggör brukar- och identitetsaspekter. I en mer detaljerad skala kan andra teman bli viktiga som friluftsliv, lokala mötesplatser eller landskapsbaserade aktiviteter (Trafikverket 2012b).

För att se om kunskaperna från pilotstudien kan vara till nytta i åtgärdsvalsstudier så har metodik och underlag om landskapet testats i tre större åtgärdsvalsstudier.

Samma grupp som tog fram den regionala landskapskaraktärsanalysen för Västra Götaland (LiLP) gjorde inom samma forskningsprojekt tre objektsanpassade analyser för de utvalda ÅVS:erna. Man anpassade skalan, gjorde en nedbrytning av landskapstyperna och skapade sig en tydligare bild av området genom fältbesök bland annat. Landskapskaraktärsanalyserna redovisades i separata underlagsrapporter för respektive ÅVS (Trafikverket 2015-01-21).

3 Studerade ÅVS:er

Pilotprojektet Landskap i Långsiktig planering (LiLP) som hade tagit fram landskapskaraktärsanalysen för Västra Götaland såg skäl att testa materialet i åtgärdsvalsstudier. Trafikverket valde ut tre studier som var initierade och påbörjade: ÅVS för Kinnekullebanan, Västra stambanan genom Västra Götaland och för Väg 190. Delstudierna gjordes för att se om metodiken och underlaget fungerade i den tidiga infrastrukturplaneringen. Ett par uppföljningsmöten har genomförts inom LiLP- projektet där ansvariga projektledare för ÅVS:erna har deltagit. Genom att utvärdera deras arbeten har jag sökt svar på min frågeställning.

3.1 Metod för utvärdering

Inledningsvis har jag valt att studera relevanta styrdokument och vägledning. Inför fördjupade studier av de utvalda ÅVS:erna har jag läst in mig på metoden som används i Landskap i Långsiktig planering (LiLP). Jag har också utifrån relevanta rapporter och forskning breddat mina referenser gällande ELC och dess implementering. Egen erfarenhet av landskapskaraktärsanalys i trafikverksprojekt har också varit en viktig referens för mig. Eftersom mitt ämne och frågeställning är inriktad på en nyss införd planeringsmetod (ÅVS) i Sverige, har jag däremot inte kunnat grunda min metod på vetenskapliga referenser kring denna.

De utförda ÅVS:erna som haft en landskapskaraktärsanalys som underlag har studerats utifrån min frågeställning: Bidrar landskapskaraktärsanalys som underlag och arbetsmetod till mer hållbara lösningar som uppfyller transportpolitikens hänsynsmål och den europeiska landskapskonventionen?

Som en jämförelse har även två ÅVS:er utan landskapskaraktärsanalys: ÅVS för Mittstråket respektive väg 225 utvärderats på liknande sätt. Med hjälp av ÅVS-samordnare i Trafikverkets olika regioner valdes dessa två genomförda och dokumenterade ÅVS:er ut. En förutsättning i valet var de skulle behandla ett längre

stråk och gärna vara transportövergripande, åtminstone studera både väg och järnväg. Lämpliga ÅVS:er i en annan region än Region Väst eftersöktes, eftersom arbets sättet och därmed erfarenheterna skulle kunna se annorlunda ut. Valet föll på ”Mittstråket – Från kust till kust” i Region Mitt samt ”Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund” i Region Stockholm.

De fem åtgärdsvalsstudiernas slutrapporter och eventuella underlagsrapporter, som kartlagt de fysiska förutsättningarna, har samlats in och lästs igenom. Detta har också varit en förberedelse för intervjuer med projektledare och konsulter. De grundläggande skillnaderna och förutsättningarna sammanfattades under rubrikerna:

- syfte med ÅVS:en
- processen (mötes-/beslutsunderlag/workshopar osv)
- mål och målarbete
- bristanalys
- åtgärdsval och måluppfyllelse

I detta valde jag att skilja ut vilka aspekter som har med landskapets fysiska förutsättningar att göra.

Vid ett Lync-möte med konsultgruppen för LiLP-projektet (där Ulrika Lundin, Emily Wade och Tobias Noborn representerade gruppen) förhörde jag mig om hur de ansåg att deras landskapskaraktärsanalys och expertkompetens hade tagits tillvara i de olika ÅVS:erna, samt vad de ansåg hade fungerat och vad som inte hade fungerat. De fick även uttala sig om vad det kan ha berott på. Jag har även fått tagit del av anteckningar från ett erfarenhetsmöte den 19 nov 2013, där lärdomar och synpunkter från projektledare och andra inblandade på Trafikverket fångades upp.

Därefter kontaktades projektledarna för de fem ÅVS:erna och möten bokades in med var och en av dem. Mötena har sedan hållits över Lync med den fördelen att jag både kunnat spela in intervjun, för att i efterhand teckna ner dem ord för ord.

Intervjuerna har varit kvalitativa och semistrukturerade. Med kvalitativ intervju menas att den utgår ifrån den intervjuades eget perspektiv och att det inte finns någon absolut sanning som ska kunna kvantifieras (Kvale och Brinkmann 2009). Semistrukturerad eller halvstrukturerad intervju innebär att det finns endast förberedda frågeområden i stället för att ha ett detaljerat frågeformulär. På så vis blir intervjun mer som ett samtal och den intervjuade kan få möjlighet att berätta så mycket som möjligt utan att styras av intervjuaren (Hedin 1996). I varje frågeområde har förberedda underfrågor funnits. Dessa har funnits i beredskap, som en

checklista, så att den intervjuade bemöter de frågeställningar som utvärderingen ska hantera. Underfrågorna har inte sett samma ut i alla intervjuerna. Vissa frågeställningar som gällt en specifik ÅVS har ställts för att förstå just den specifika processen.

ÅVS:erna har haft väldigt olika förutsättningar och har därför haft olika processer. Det har varit viktigt att förstå varje åtgärdsvalsstudies särskilda problematik och strategi och organisation. För att kunna förstå förutsättningarna och sammanhanget har intervjuerna inletts med en frågeställning kring detta. Det är inte så att landskapsfrågorna kommer in i ett visst skede eller en viss typ av ÅVS. Det är hela ÅVS-arbetet som har behövt studeras. Den frågeställning som jag försöker besvara i detta arbete berör hela ÅVS-processen.

En kännedom om de intervjuades kunskapsbakgrund har behövts för uttolkningen av svaren kring landskapsfrågorna. Både yrke- och trafikverksbakgrund men framförallt kunskap om landskapskaraktärisering som metod och om landskapskonventionen samt den intervjuades definition av landskap har noterats. Efter ett par intervjuer valde jag att ställa frågan om kunskapsbakgrund först. Jag insåg att det var bra att ha kännedom om detta under intervjun då ord ibland används med olika definitioner (som till exempel ordet landskap).

Eftersom ÅVS-metodiken är relativt ny, och den tidigare förstudien utgör en del av en ÅVS, tyckte jag det var intressant att höra om man tappat något som varit bra med den tidigare metoden. Förstudien var mycket en inventering av de befintliga fysiska förutsättningarna för en tänkt trafikåtgärd. Har ÅVS-metodens förutsättningslösa process gjort att de fysiska förutsättningarna inte blir belysta? Vilka fördelar har den nya ÅVS-metoden enligt de tillfrågade projektledarna?

En stor del av intervjuerna har handlat om hur processen har sett ut. Vad har gjorts i de fyra stegen: Initiera, Förstå, Pröva tänkbara lösningar, Forma inriktning och rekommendera åtgärder? Hur har målarbetet gått till? I de fall LiLP har bidragit med underlag och kompetens i ÅVS:en har jag frågat vilka konkreta nyttor landskapskaraktärsanalysen bidragit med, både som underlag och i ÅVS-processen. Avslutningsvis har jag frågat om hur arbetet går vidare. Blir det en planprocess och vad behöver studeras vidare?

Jag har aktivt undvikit att ställa ledande frågor. Jag har i stället lyssnat av den intervjuade och utgått från att de haft en annan referensram än min.

Huvudfrågeområdena under intervjuerna har alltså varit:

- Praktiska förutsättningar för studien? (Beställning-avgränsning-upphandling-kompetenser-intressenter)
- Kunskapsbakgrund hos den intervjuade
- Hur väl fungerar ÅVS-metodiken?
- Hur såg arbetsprocessen ut?
- Vilka konkreta nyttor bidrog landskapskaraktärsanalysen med?
- Hur ser fortsättningen ut?

Intervjuerna med respektive projektledare har genomförts under en till två timmar. Utfrågningen av konsulterna har gjorts i kortare telefonsamtal där frågorna mer inriktat sig på konsultens roll i arbetet. Även dessa har varit semistrukturerade.

I intervjuerna gällande ÅVS:er utan landskapskaraktärsanalys hänvisades frågor om underlag, som visar områdets fysiska förutsättningar, till trafikverksregionernas Utredare Miljö inom verksamhetsområde Planering (tidigare miljöstrateger). Jag har därför valt att intervjua även dem i telefon angående de specifika ÅVS:erna, men också hört efter vilken syn de har på ÅVS-metodiken.

Samtliga intervjuer och samtal har tecknats ned och har varit ett betydelsefullt underlagsmaterial i analys och utvärdering av de fem ÅVS:erna.

För att kunna jämföra och analysera skillnaderna i de fem ÅVS:erna har jag valt att utgå från varje frågeområde för sig och där se skillnader. Därefter har jag utifrån respektive ÅVS tittat på hur de var för sig har hanterat hänsynsmål och den europeiska landskapskonventionen och eventuellt vilka nyttor som en LKA har bidragit med.

3.2 Studerade ÅVS:er med landskapskaraktärsanalys som underlag

I detta avsnitt presenteras de studerade ÅVS:erna allmänt utifrån de specifika förutsättningarna.

3.2.1 Kinnekullebanan

Kinnekullebanan går mellan Håkantorps och Gårdsjö och passerar bland annat Lidköping och Mariestad på Vänerens sydöstra sida. Den ansluter i söder och norr till andra banor. För trafikeringen är ändpunkterna Göteborg respektive Örebro. Banan har stora brister gällande underhåll, trafiksäkerhet och tillgänglighet. Den är inte elektrifierad. Trafikverket bedömde 2013 att banan är samhällsekonomiskt motiverad eftersom den har relativt mycket trafik och har betydelse för robustheten i systemet.



Kinnekullebanan går genom ett av UNESCO:s utpekade biosfärsområden (Vänerskärsgården med Kinnekulle), vilket innebär att det är ett modellområde för hållbar utveckling.

Figur 5 Åtgärdsvalsstudie Kinnekullebanan - rapportens framsida. (Trafikverket 2014f)

Syftet med ÅVS:en har övergripande varit att skapa en gemensam syn på utvecklingen av banan. Den ska också vara ett underlag för politiska beslut både inom och utanför de nationella och regionala transportinfrastrukturplanerna samt att tydliggöra ansvar för åtgärder utanför dessa planer. ÅVS:en är även ett inriktningsunderlag för samhällsplanering och anskaffning av tågfordon.

Trafikverket initierade ÅVS:en eftersom det fanns osäkerheter om vad som skulle hända med banan och hur man skulle bemöta kommunernas exploateringsplaner. Studien är inte trafikslagsövergripande utan gäller just järnväg. Huvuddelen av arbetet har skett inom en arbetsgrupp bestående av tjänstemän från Västra Götalandsregionen (VGR), Skaraborgs kommunalförbund, Västtrafik och de fem berörda kommunerna. Det har också funnits en intern styrgrupp på Trafikverket.

En inledande workshop hölls med en bredare referensgrupp där frågan om mål, behov samt vilken kunskap som saknades för att kunna uttala sig om målen togs upp. De mål som tagits fram har stämts av mot beslutade politiska mål som har betydelse för Kinnekullebanan. Trafikeringsfrågan avskildes så småningom från ÅVS:en då det rådde delade meningar om denna i arbetsgruppen.

Tre övergripande mål är:

- Regional och lokal utveckling
- Minskade kostnader för löpande underhåll
- Stöd i samhällsplaneringen och anskaffning av tågfordon

Arbetsgruppen har tagit fram mer specifika mål och prioriterat dessa, för att sedan sortera dem under åtta huvudrubriker: Pendling/tillgänglighet och rörlighet, Gods, Turism, Miljö och hälsa, Trafiksäkerhet, Landskap och Övrigt. Under respektive mål finns ett antal behov som konkretiserar dessa. Det har också ansetts viktigt att lyfta upp mål och behov som kan tänkas stå i konflikt med varandra och försöka hitta åtgärder som minskar dessa konfliktpunkter.

Via LiLP kom landskapsfrågan in i ÅVS-arbetet i ett relativt tidigt skede. En vägledning togs fram som ett kunskapsunderlag i processen och som användes vid "landskapscoachningen" i ÅVS:en. Göteborgs universitet genomförde en medborgardialog som ytterligare ett underlag. Dialogen, där människors upplevelse och erfarenheter av banan och landskapet var i fokus, har kompletterat expertbedömningen av landskapet. En av slutsatserna av landskapsarbetet och medborgardialogen i anslutning till ÅVS-processen är att Kinnekullebanans kännetecken kan sammanfattas i fyra väsentliga landskapskvaliteter och en gemensam förutsättning:

- A Livsnerv för djur och människor
- B Viktiga korsande stråk
- C Trädens betydelse
- D Samhällets möjligheter
- E Integrerad i landskapet

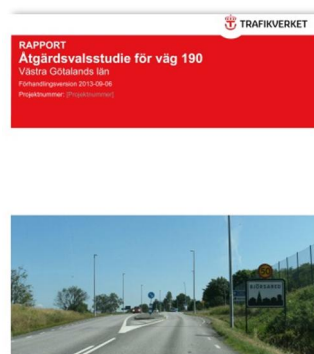
Punkt E är en gemensam förutsättning för de fyra landskapskvaliteterna. Banan är så pass väl integrerad i landskapet "att den märks först när det kommer ett tåg".

I arbetsgruppen har effektbedömning och måluppfyllelse gjorts av de föreslagna åtgärderna som kommit fram i ÅVS-arbetet. Prioritering, ansvarsfördelning och tidsmässig ordning har sorterat åtgärdsvalen. Åtgärderna har sorterats under rubrikerna Trafiken, Tillgängligheten, Anläggningen och Landskapet. Vid tiden för intervjun var materialet ute på remiss då det krävdes en politisk förankring för att komma vidare.

Projektledare Ann-Charlotte Eriksson inom verksamhetsområde Planering på Trafikverket har bidragit med specifik kunskap och personliga reflektioner i samband med intervjun.

3.2.2 Väg 190

Väg 190 går från E45 nära Hjällbo i Göteborgs Stads nordöstra del till Nossebro i centrala Västergötland via en rad mindre samhällen. Stråket är ett av nio prioriterade stråk för arbetspendling som 2007 pekades ut av Västra Götalandsregionen. Vägen går i Lärjeåns dalgång, längs Mjörns och Antens västra stränder och till stor del i ett varierat jordbrukslandskap. Längs vägens sydvästra tredjedel, Hjällbo-Björboholm, tillkommer årligen både bostäder och verksamheter och här är trafiken mer omfattande.



En smal tvåfältsväg, med bitvis många fastigheter intill vägen och en omfattande pendlingstrafik med bil ger sammantaget en konfliktfylld trafiksituation där de oskyddade trafikanterna ses som de mest utsatta.

Figur 6. Åtgärdsvalsstudie för väg 190 - rapportens framsida. (Trafikverket 2013a)

Syftet med denna ÅVS var att åtgärda den identifierade problembilden på ett resurseffektivt sätt med stöd av de tre första stegen i fyrstegsprincipens. Denna avgränsning gjordes i initieringsfasen för ÅVS:en. Orsaken var begränsade ekonomiska resurser för åtgärder. En annan orsak var att landskapet ansågs vara så känsligt att det inte skulle tåla en nyanlagd väg som det fjärde steget skulle medföra. Detta var en av de första ÅVS:er som gjordes i Region Väst efter de så kallade idéstudier som dessförinnan prövat ÅVS- metoden. Den påbörjades i slutet av 2012 och avslutades i september 2013.

I dialoggruppen ingick Göteborgs Stad samt Lerum och Alingsås kommuner. Gruppen träffades två gånger under fasen "Förstå situationen" där också en målbild arbetades fram. De fem övergripande målen är:

1. Öka trafiksäkerhet och trygghet för gående, cyklande och busstrafikanter längs med och tvärs väg 190.
2. Öka tillgänglighet avseende restider för gående, cyklande och busstrafikanter längs med och tvärs väg 190.
3. Öka tillgänglighet genom minskade barriäreffekter för människor och biologisk mångfald tvärs väg 190.
4. Resor med bil behöver minska för att också minska flera negativa effekter: klimatpåverkan, luftföroreningar, buller, trängsel, sårbarhet i transportsystemet samt påverkan på natur- och kulturmiljö.
5. Öka kollektivtrafikens attraktivitet relativt bil.

Förankring av åtgärdsvalsstudien hos berörda aktörer har skett genom deltagandet i dialogmötena. Ytterligare ett möte genomfördes senare för att ge möjlighet till samråd med dels de aktörer som varit involverade, dels andra som inte tidigare deltagit i processen. En preliminär rapport skickades till kommunerna samt Göteborgsregionens kommunalförbund, Västra Götalandsregionen och Västtrafik, för synpunkter. (Trafikverket 2013a)

Landskapskaraktärsanalysen över området från LiLP togs fram efter att ÅVS:en påbörjats. Rapporten ligger som en bilaga till huvudrapporten. Delen "Känslighet och potential" redovisas under kapitel "Befintliga förhållanden och utveckling" i huvudrapporten. Under rubriken "Landskapets värden" har rapporten kompletterats av ÅVS- utredarna med en karta som visar skyddade natur- och kulturområden. I LKA- bilagan finns rekommendationer till landskapsanpassning. LKA:n har inte frånsatt steg 4- åtgärder, utan ser känslighet och potential i ett längre tidsperspektiv. Rekommendationerna för ett längre tidsperspektiv finns med i rapporten under avsnitt "Rekommendation till planering på projektnivå" det i ett senare skede. En representant från LiLP-gruppen deltog i de två mötena med arbetsgruppen.

Tre åtgärdskoncept har tagits fram i ÅVS-arbetet:

- A. Öka trafiksäkerhet och öka tillgänglighet för gående och cyklister längs och tvärs väg 190.
- B. Stärka möjligheterna för pendling med kollektivtrafik i stråket.
- C. Minska andelen korta resor och pendlingsresor med bil.

Åtgärdskoncepten är fördelade på sju åtgärdspaket med tydlig mottagare (Trafikverket, VGR och kommunerna) som tillsammans kan åtgärda hela paketet. Åtgärdspaketen är definierade i ett antal rekommenderade åtgärder.

Projektledare Per Schillander inom verksamhetsområde Planering på Trafikverket och utredande konsult Joachim Karlgren på Trivector har bidragit med specifik kunskap och personliga reflektioner i intervjuer.

3.2.3 Västra stambanan genom Västra Götaland

Västra stambanan mellan Göteborg och Stockholm är en av Sveriges viktigaste och hårdast belastade järnvägar. Banan har mycket stor betydelse för regionala och långväga persontransporter samt för nationella och internationella godstransporter. Banans kapacitet utnyttjas idag maximalt, främst på sträckan Alingsås-Göteborg, vilket innebär att trafiken är känslig för driftstörningar och att tågen ofta blir försenade. Det finns dessutom starka önskemål om utökad trafik. Efterfrågan på både resande och godstransporter förväntas fortsätta öka ytterligare, vilket medför behov av fler tåg av alla kategorier.



Figur 7. Åtgärdsvalsstudie för Västra stambanan- rapportens framsida.(Trafikverket 2014e)

Syftet med åtgärdsvalsstudien var att öka kunskapen om vilka åtgärder som bäst bidrar till att uppfylla nationella och regionala mål för person- och godstransporter på Västra stambanan genom Västra Götaland (Göteborg – Laxå). Målet med studien har varit att i samförstånd med berörda aktörer rekommendera åtgärder inom ramen för nationell plan 2014- 2025 samt att föreslå inriktning för fortsatt planering av kapacitetshöjande åtgärder på lång sikt.

Arbetet med åtgärdsvalsstudien drev Trafikverket i samverkan med styrgrupp, arbetsgrupp, och referensgrupp. Styrgruppen bestod av politiska representanter för Västra Götalandsregionen, Skaraborgs, Sjuhärads och Göteborgsregionens kommunalförbund och Göteborgs Hamn.

I arbetsgruppen ingick representanter för Västra Götalandsregionen, Västtrafik, Västra Stambanegruppen, Alingsås, Lerums och Partille kommuner samt Trafikverket. Arbetsgruppen hade till uppgift att i samverkan identifiera mål, funktioner och åtgärder i stråket. En referensgrupp, bestående av flertal berörda myndigheter och organisationer har följt arbetet och dess förutsättningar under två möten.

Målen togs fram av arbetsgruppen men förankrades i styrgruppen. De övergripande målen, som har sin utgångspunkt i nationella och regionala mål, är:

- A Större och effektivare arbetsmarknadsregioner
- B En konkurrenskraftig kollektivtrafik
- C Effektiva och bekväma långresor
- D Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften

- E En god livsmiljö
- F Minskade utsläpp av koldioxid och minskad energianvändning
- G Samordnad planering av markanvändning och transporter
(Trafikverket 2014e)

En tillämpad och fördjupad landskapskaraktärsanalys inom LiLP togs fram för projektet. Man valde att avgränsa denna till sträckan Göteborg – Alingsås. Landskapets karaktär med dess känslighet och potential har beskrivits i analysen och även Västra stambanans karaktär. Kunskapen om landskapet är en viktig pusselbit för att förstå begränsningar och möjligheter längs såväl befintlig sträckning som i obruten terräng enligt LKA:n. Inom utredningsområdet har man identifierat fem nyckelfrågor som berör viktiga strukturer och funktioner i dagens landskap.

Delar av gruppen av LiLP-gruppen var involverade i vissa moment av åtgärdsvalsstudien, då de medverkade i möten med Trafikverkets projektledning och konsulternas utredare samt vid framtagning av den Samhällsekonomiska bedömningen (SEB). En representant från LiLP var även med på ett arbetsgruppsmöte.

En underlagsrapport ”Nya spår Alingsås – Göteborg” togs fram i ÅVS-arbetet. Sträckorna som utretts är Alingsås – Floda och Floda – Göteborg. Denna visar att en utbyggnad kan ske antingen i befintlig sträckning eller i ny sträckning. Som underlag för denna rapport låg bland annat landskapskaraktärsanalysen. Där kan man utläsa att LKA:n influerat vissa av dessa. På delen Aspen-Kåhög föreslås till exempel spår längre från befintlig sträckning för landskapets skull och att Sävveåns höga naturvärden kräver särskilda åtgärder (Trafikverket 2014c).

Huvudrapporten hanterar främst trafik- och kapacitetsfrågor. Eftersom LKA:n visar att det går att göra tänkta åtgärder om man tar hänsyn till de landskapliga nyckelfrågorna har man valt att gå vidare utifrån detta. Förslag till inriktning och rekommenderade åtgärder tas fram efter remissvar inkommit till Trafikverket.

Projektledare Alexander Hellervik inom verksamhetsområde Planering på Trafikverket och utredande konsult Bo Asplind på Ramböll har bidragit med specifik kunskap och reflektioner kring studien i intervjuer.

3.3 Studerade ÅVS: er som inte haft landskapskaraktärsanalys som underlag

ÅVS-samordnare på Trafikverkets olika regioner har kontaktats för att ge förslag på avslutade ÅVS:er som skulle kunna utvärderas genom intervjuer och rapportstudier. Ofta spänner åtgärdsvalsstudierna över en lång tidsperiod. Många är pågående, men inte så många avslutade. De förenklade ÅVS:erna valdes bort på grund av de har en helt annan komplexitet. Likaså föredrog jag att söka exempel i andra trafikverksregioner än Region Väst för att kunna studera olika arbetssätt bland utredarna. Valet föll på åtgärdsvalsstudie ”Mittstråket - från kust till kust” i Region Mitt, som gäller alla transportslag längs ett långt stråk där det krävdes en översiktlig skala och åtgärdsvalsstudie ”Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund” som är ett vägstråk i Region Stockholm med en problematik liknande väg 190.

Båda studierna är påbörjade under 2013 och sammanställda under 2014. De är därmed genomförda i ett senare skede än de tre där LiLP medverkade. De erfarenheter som vunnits sedan man började använda metoden har förstås påverkat genomförandet.

3.3.1 Mittstråket- från kust till kust

Stråket Sundsvall-Östersund-Trondheim är en viktig pulsåder för personresor och godstransporter och har stor betydelse ur ett regionalt, nationellt och internationellt perspektiv. I stråket finns ett starkt tryck på ökade transporter, men det har uppenbara infrastrukturrella och fysiska brister.

Studien har i huvudsak genomförts via tre workshops under våren 2014, där många av stråkets aktörer från Sverige och Norge har medverkat.

Arbetsgruppen har bestått av sex personer från Trafikverket Region Mitt samt representanter från Länsstyrelsen i Västernorrland samt regionförbundet Jämtlands län.



Figur 8 Åtgärdsvalsstudie för Mittstråket- rapportens framsida. (Trafikverket 2014g)

Trafikverket har bidragit med processledare för genomförandet av studien.

Syftet med ÅVS:en har varit att:

- tydliggöra Mittstråkets brister och kommande behov och funktioner när det gäller personresor och godstransporter på väg och järnväg och kopplingar till flyg och sjöfart.
- belysa de målkonflikter som finns för E14 och Mittbanan när det gäller boende, lokaltrafik, plankorsningar med väg och järnväg etcetera.
- hitta övergripande åtgärdsinriktningar vilka kan fungera som ett gemensamt planeringsunderlag.

Initialt i studien har en gemensam målbild för Mittstråket sammanställts: ”Mittstråket är ett funktionellt och hållbart gränsöverskridande transportstråk som främjar utvecklingen i Mittnorden.” Målpreciseringar har likaså gjorts under rubrikerna: Godstransporter, Pendling, Miljö och hälsa och Trafiksäkerhet (Trafikverket 2014g).

Målet med åtgärdsvalsstudien har varit att etablera ett starkt samarbete över kommun- och länsgränser och riksgränsen. Målet har också varit att ta fram en gemensam bild av stråkets funktioner, brister, behov och mål, ta fram en gemensam prioritering av övergripande åtgärdsinriktningar enligt fyrstegsprincipen och ta fram ett underlag för avsikter om genomförande. En sammanställning av åtgärdsförslag med översiktliga bedömningar utifrån tid, kostnad, effekter och måluppfyllelse har bilagts rapporten. Uppföljningsmöten kommer att hållas med start under 2015 för att hålla dialogen gällande Mittstråket igång.

Projektledare Jan Lindgren inom verksamhetsområde Planering på Trafikverket och utredande konsult Sofia Bergström på Sweco har intervjuats och bidragit med både kunskap och reflektioner om den specifika ÅVS:en.

3.3.2 Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund

Länsväg 225 är den kortaste vägen mellan Nynäshamn och Södertälje och en viktig länk på Södertörn söder om Stockholm genom att den binder samman väg 73 med E4/E20.

Åtgärdsvalsstudien initierades år 2013 av Trafikverket Region Stockholm, Nynäshamns kommun och Botkyrkas kommun. Problem har även lyfts fram av boende längs väg 225. Stråket väg 225 har bitvis bristfällig sikt och linjeföring. Stora delar av sträckan saknar helt utrymme för oskyddade trafikanter. Framkomlighet för busstrafik är dålig på långa sträckor där vägbredden understiger sju meter.

Syftet med åtgärdsvalsstudien anges vara att delta-gående parter översiktligt ska definiera stråkets funktioner och fastställa en gemensam målbild för stråkets framtid. Den förväntades utmytna i konkreta åtgärder eller åtgärds paket, tidsatta och översiktligt kostnadsberäknade.

Mål för vägstråket som har tagits fram av arbetsgrupp och styrgrupp är:

- Allmänt ge kollektivtrafiken en förbättrad konkurrenskraft samt ge förutsättningar för införande av en stomlinje senast år 2030.
- Ge förutsättningar för ökad trafiksäkerhet för alla trafikantgrupper med fokus på oskyddade trafikanter.
- Minska barriäreffekter och anpassa vägens utformning till den lokala trafikens behov.
- Minska trafikens, främst den tunga trafikens, negativa effekter för boende längs sträckan.
- Binda samman arbetsmarknaderna längs sträckan på ett bättre sätt än idag.

Åtgärdsvalsstudien har resulterat i förslag på åtgärder som rör gång- och cykelåtgärder, förbättring av busshållplatser och dess gånganslutningar, breddning av delar av väg 225, 540 och 542 där bussar går idag och stombussar planeras gå i framtiden samt åtgärder i korsningar för ökad framkomlighet och trafiksäkerhet. De föreslagna åtgärderna omfattar även ett antal utredningar.



Figur 9 Åtgärdsvalsstudie Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund - rapportens framsida. (Trafikverket 2014d)

Väg 225 går genom ett område med mycket höga natur- och kulturvärden bland annat i form av riksintressen för natur- och kulturmiljö, Natura 2000, kulturvägar, bevarade bystrukturer, stor koncentration fornminnen samt våtmarksområdet Östra Styran. Som underlag för åtgärdsvalet togs ”Natur- och kulturvärden, länsväg 225” fram på initiativ av utredare Miljö (tidigare benämnt miljöstrateg) i trafikverksregionen. Syftet med rapporten är att inventera och ge åtgärdsförslag utifrån ett natur- och kultursperspektiv. Beskrivningen är uppdelad i fem delområden där den övergripande landskapsbilden beskrivs samt natur- och kulturvärden. Under rubriken ”Hänsyn och åtgärder” lyfts ett antal punkter fram. Rapporten är framtagen av en landskapsarkitektstuderande praktikant på Trafikverket under sommaren 2013, då ÅVS:en påbörjades.

3.4 Landskapsaspekterna i de studerade ÅVS:erna

Grunden för utvärderingen av de fem ÅVS:erna är studier av huvudrapporterna och delar av underlagsmaterialet samt intervjuer. Utifrån detta har vissa jämförelser kunnat göras av såväl processen som resultaten. Jämförelsen gäller framförallt hur de fysiska förutsättningarna (landskapet) påverkat åtgärdsvalet och om processen sett annorlunda ut när en LKA funnits till hands. Vad det gäller de tre ÅVS:erna som haft en LKA skiljer sig dessa sinsemellan åt. Skillnaderna ligger främst i hur man använt underlaget och kompetensen i processen och i vilken fas LiLP blivit involverade.

När jag fördjupat mig i hur de fem studerade ÅVS:erna har hanterat landskapsaspekterna har jag valt att utifrån svaren på huvudfrågorna i intervjuerna och göra en jämförelse mellan studierna inom respektive frågeområde. Därefter har jag redovisat hur respektive ÅVS hanterat landskapsfrågorna och utifrån detta försökt utläsa om LKA:n bidragit särskilt i ÅVS-processen eller för samhällsnyttan.

3.4.1 Kunskapsbakgrund

Projektledaren och arbetsgruppen har relativt stora möjligheter att bedriva ÅVS-processen som man tycker är lämpligt. Tidigare erfarenheter präglar ofta studierna och kunskapsbakgrunden är därför en intressant aspekt att titta på.

Endast en av de tillfrågade projektledarna kände till landskapskonventionens (ELC) huvudsyften. Hon hade hört talas om ELC i ett annat sammanhang där LiLP presenterades. Trots att ÅVS-metodikens dialog är likvärdig med ELC:s efterfrågade medborgarinflytande verkar det som om ELC än så länge blivit en fråga för de planerare som arbetar med miljö- och landskapsfrågor. En annan vä-

sentlig faktor för en process som integrerar landskapsfrågorna är om Trafikverkets projektledare eller intern specialist känner till begreppet landskapskaraktärisering och ser möjligheterna med ett sådant underlag. I det fall där LKA:n påverkat studien mest fanns också störst kunskap initialt om vad en LKA med bedömning av känslighet och potential kan bidra med i åtgärdsvalen.

3.4.2 Initiering och avgränsning

I denna fas avgörs viktiga delar av ÅVS-processen. Avgränsning och organisation läggs bland annat fast, vilket har betydelse för hela det fortsatta arbetet.

Ingen av de studerade ÅVS:erna med LKA-underlag hade tillgång till denna när ÅVS:erna initierades. Att just dessa blev utvalda som fallstudier i LiLP hade att göra med en strateg på Trafikverket som var väl insatt i LiLP-projektet introducerade idén mot projektledarna. Avgränsningen av de tre ÅVS:erna var då redan gjord. Nedan beskrivs hur respektive ÅVS utifrån hur initieringen och avgränsningen gjordes.

ÅVS för Kinnekullebanans var inte trafikslagsövergripande utan utgick från en funktion. Detta ifrågasattes senare av projektledaren: ”Hade vi börjat idag hade vi nog velat göra en stråkstudie för både väg och järnväg, och var man ska satsa pengarna.” Initieringen kom ifrån att Trafikverket ville klara ut banans framtid och se vilka behov som fanns. Inom Trafikverket vidtalades ett antal olika personer inom trafikering, underhåll, samhällsplanering i initieringsskedet. LiLP kom in relativt tidigt i ÅVS: en men inte initialt.

ÅVS för väg 190 initierades av att det var utpekad i regional plan och därför skulle prioriteras. Vissa investeringar utmed vägen var redan planerade och beställda, men man ansåg att det fanns utrymme för att göra mer. Det låg av vissa skäl en tidspress i arbetet redan från början. I ett tidigt skede beslutades det att ÅVS: en bara skulle hantera de tre första stegen i fyrstegsprincipen. Projektledaren poängterade under intervjun att utifrån denna ÅVS och andra han deltagit i att ”initieringsfasen ofta underskattas. När vi har bestämt att en ÅVS behöver göras så säger vi: Nu kör vi! och räknar med att andra parter står jämsides med oss och också säger: Nu kör vi! Men det gör de inte. De säger: Vad sa ni nu att ni tänkte göra? Den där fasen behöver ta tid och vi är lite slarviga. Ju större ÅVS: er desto mer tid behöver Initiera-fasen ta.”

ÅVS för Västra stambanan hade en äldre historik vad det gäller Trafikverkets utredningar. Ett antal punktinsatser utmed banan var redan utredda och finansierade, men det fanns en osäkerhet om dessa skulle räcka i ett längre tidsperspektiv.

Denna osäkerhet, som även fanns hos kommunerna, samt frågan om hur banan skulle trafikeras initierade ÅVS:en som framförallt var en kapacitetsutredning. Avgränsningen Göteborg- Laxå gjordes eftersom den höll sig inom ett och samma län. Detta visade sig vara praktiskt i dialogen med regionen och kommunerna. Sträckan Göteborg- Alingsås är den mest trafikerade på banan. För denna sträcka togs en strategi fram för planering och utbyggnad av nya spår som redovisas i en fördjupad utredning vilken låg som en underlagsrapport till huvudutredningen. ”Många frågor ledde till en ganska stor ÅVS”, enligt projektledaren.

ÅVS för Mittstråket initierades av Trafikverket men avgränsningen gjordes i arbetsgruppen. Man ville ju göra en övergripande studie och avsåg då E14 och Mittbanan eftersom de går parallellt. I nationell plan hade stråket pekats ut. Projektledaren berättar om tankarna kring avgränsningen: ”Vi hade delade meningar om vad som är ett stråk i början. Det var en ganska lång initiering och det var ju bra. Ett stråk är ett långsträckt geografiskt område och i det här fallet finns både väg, järnväg, hamn och flyg. Det är ett sammanhängande stråk för både långa och korta transporter. En annan avgränsning vi hade var om vi skulle stanna vid Storlien vid norska gränsen. Vi hade ett möte med fylkena Nord och Sör Tröndelag och med norska Vegvesendet och Jernbaneverket. Detta var en gränsöverskridande ÅVS där vi både gick över kommungränser, läns- och landsgränser. Vi är inte så bra på att arbeta över gränser i Sverige och här var det extra tydligt.”

Inledningsvis i arbetet hade man två trafikverksinterna möten. Enligt projektledaren var detta viktigt för att skapa en gemensam intern bild över vad som är Mittstråkets problem. I detta interna arbete är det viktigt att ha med en landskapskunskap enligt projektledaren. Regionens utredare Miljö (tidigare benämnt miljöstrateg) deltog i initialt, men var senare tjänstledig och därför inte följt arbetet. Enligt utredare Miljö skulle de behöva vara med när projektet initieras och i slutet vid uppföljningen. Mer än så räcker inte tiden till för, enligt henne.

ÅVS för väg 225 initierades av Trafikverket efter att det framförts starka önskemål från kommunerna att få trafiksäkerhetshöjande åtgärder genomförda i vägstråket. ÅVS:en är genomförd ”med ett problemorienterat angreppssätt”. Ett stort antal punktåtgärder har studerats. Projektledaren gjorde en reflektion under intervjun: ”Egentligen ska ju en ÅVS vara förutsättningslös och ganska snabb och övergripande. Där är tankarna kring ÅVS:en ganska delade. Jag sitter med i en annan ÅVS i den här trakten, där man är mycket inne på detaljer. Jag tror inte att man ska göra det helt enkelt.”

3.4.3 Syften med åtgärdsvalsstudierna

Syftena med åtgärdsvalsstudierna har givetvis varierat. Kan man i syftet se om det finns behov av ett landskapsunderlag?

ÅVS för Mittstråket har ett framtidsinriktat syfte där man vill tydliggöra brister i nuläget, men också kommande behov och funktioner i stråket och söka åtgärdsinriktningar som ska fungera som ett gemensamt planeringsunderlag. Ett av syftena är också att belysa de målkonflikter som finns vad det gäller lokal trafik, trafiksäkerhet och boende.

Syftena med både **ÅVS för Kinnekullebanan och Västra stambanan** har varit att hitta en gemensam syn/inriktning på den fortsatta planeringen av banan. Det har funnits en osäkerhet från samhällsplaneringssynpunkt men även ett starkt engagemang hos region och kommuner som gjort att ÅVS:erna prioriterats. Det som båda ÅVS:erna har gemensamt är att de inte är transportövergripande utan hanterar endast den specifika järnvägen.

Trots att **ÅVS för väg 190 och 225** har liknande brister och problemställning och främst berör de som bor och rör sig utmed stråket så är syftena olika formulerade. ÅVS för 190 har angett syftet att kunna åtgärda den identifierade problem-bilden på ett resurseffektivt sätt medan ÅVS för väg 225 har också som syfte att definiera stråkets funktioner och fastställa en gemensam målbild för stråkets framtid. Den senare syftar också till att utmynna i konkreta åtgärder, tidsatta och kostnadsberäknade, något som även väg 190 hanterat men inte definierat i syftet.

3.4.4 Förstå situationen – underlag och medverkan

I de ÅVS:er som fått ett landskapsunderlag via LiLP har detta tillhandahållits i fasen Förstå situationen och inte i Initiera-fasen.

I **ÅVS för Kinnekullebanan** var även planerare, samhällsplanerare, trafikörer och trafikhuvudmän på Trafikverket inblandade i denna fas. Underhåll tillförde även sin bild av situationen. Landskapsunderlaget (LKA:n) presenterades för hela arbetsgruppen och fick därför troligen ett bättre genomslag i det fortsatta arbetet. Projektledare för Kinnekullebanan har tagit till sig grundtanken i LKA:n och menar att ”man kan påverka positivt i stället för negativt när det gäller landskapsfrågor. Vi kanske inte ska bevara något som inte fungerar så bra, vi kanske kan göra något bättre i stället, som bättre förutsättningar för biologisk mångfald. Ett positivt sätt att tänka. Vad finns det för brister - kan vi göra något bättre?” Hon har också insett i efterhand att den medborgardialog som genomfördes som ett sidoprojekt borde gjorts tidigare för att kunna vara ett underlag i den efterföljande processen.

I **ÅVS för väg 190** var det Trafikverket med konsulter som utgjorde arbetsgruppen. En bredare grupp med olika kompetenser på Trafikverket vidtalades initialt. Landskapsunderlaget kom in något sent i arbetet. Vid två dialogmöten deltog de tre kommunerna. En representant från LiLP deltog i dessa dialogmöten. LiLP levererade ett koncept som enligt projektledaren ”hängdes på vid sidan om. Det fick inget fäste i arbetet eftersom ÅVS:en inte handlade om åtgärder som skulle göra avtryck i landskapet. LKA:n bidrog helt klart till vidgade perspektiv på landskapet och vägen i landskapet och värden i landskapet. Men samtidigt som sagt, eftersom åtgärderna inte skulle synas i landskapet, så blev det ett sidospår.” I denna ÅVS redovisades också en karta med skyddade miljövärden. Enligt projektledaren togs den fram av Trafikverkets arbetsgrupp för att undvika risker för konflikter med utpekade miljövärden.

I **ÅVS för Västra stambanan** kom landskapsunderlaget från LiLP in relativt tidigt. En representant från LiLP var med på några tidiga arbetsgruppsmöten och fick information om projektet. LiLP tog parallellt med det övriga ÅVS-arbetet fram ett landskapsunderlag och deltog i något möte med arbetsgruppen, som främst gällde delen Göteborg- Alingsås. Enligt projektledaren låg de stora landskapsfrågorna där och man fick genom LKA:n fram kunskap som annars inte hade kommit fram enligt honom.

De två studerade ÅVS:erna som inte haft ett landskapsunderlag har i det ena fallet, **Mittstråket**, inhämtat information om området från workshoparna. Projektledaren betonar att det varit en översiktlig studie. ”Den ska inte gå ner i detalj. Vi har använt helikoptern som bild. Vi får inte gå för lågt med helikoptern så vi ser varenda korsning och inte heller för högt så att vi inte ser någonting och stråket kan förläggas var som helst.” Detta diskuterades först internt och underströks sedan på workshoparna. Det viktiga har varit att arbetet varit förutsättningslöst. Samtidigt ska man enligt projektledaren inte jobba med förslag som alla vet är omöjliga. De som deltar i studien (till exempel från länsstyrelsen) ska bidra med sin kunskap om området. Om ett område är ”olämpligt” att utreda inom kan man avgränsa ÅVS:en initialt.

Väg 225 passerar ett område med mycket höga natur- och kulturvärden med såväl riksintressen som Natura 2000-områden och naturreservat, vilka redovisas på en karta i rapporten. Miljöfrågor diskuterades med regionens utredare Miljö (tidigare benämnt miljöstrateg), men hon ingick inte i arbetsgruppen. Hon tyckte att det behövdes ett miljöunderlag och lät en sommarjobbade landskapsarkitektstudent ta fram detta. Natur, kultur och även landskapets form beskrivs i denna under-

lagsrapport (Trafikverket 2013c). Syftet med underlaget enligt rapporten är att inventera och ge åtgärdsförslag till ÅVS:en utifrån natur- och kulturperspektiv. Rapporten är indelad i delområden och för varje delområde redovisas behov av hänsyn och åtgärder. Hur väl materialet fungerade i fasen Förstå situationen är svårt att utläsa i ÅVS-rapporten. Under kapitel "Förutsättningar och problembeskrivning" i huvudrapporten sammanfattas delar av natur- och kulturunderlaget under rubriken "Miljö och hälsa". Utredande konsult anser att miljökonflikterna är små, eftersom det bara är små åtgärder som förslås. Det finns inga rutiner för när ett miljö-/landskapsunderlag ska tas fram och enligt regionens utredare Miljö. Det bör enligt henne vara färdigt innan ÅVS:en påbörjas.

3.4.5 Workshop och dialog- deltagare och underlag

Workshop, ibland kallat dialogmöte eller referensgruppsmöte, är till för att dela utredningen med andra intressenter och aktörer som påverkar situationen, förankra åtgärdsvalen och ibland dela ansvaret för genomförandet. Frågan är hur denna dialog skulle kunna gynnas av att man samlas kring även landskapets förutsättningar. Den första workshopen har i de studerade ÅVS:erna genomförts i fasen Förstå situationen. Vilka underlag har funnits och utifrån vad har bristanalysen respektive målarbete gjorts?

Planeringen av workshoparna görs till stor del i Initieringsfasen. Den viktigaste delen är kanske den så kallade intressentanalysen. Vilka är viktiga att få med i arbetet?

Den ÅVS som fört arbetet framåt via just workshopar är **ÅVS för Mittstråket**. Förberedelserna gjordes i en arbetsgrupp där Trafikverkets samhällsplanerare (som har kontakt med kommunerna och är samordnande på länsnivå), två långsiktiga planerare samt projektledare tillsammans med infrastrukturansvariga på Regionförbundet Jämtlands län samt Länsstyrelsen Västernorrland. Workshoparna användes som "avstämningar och bollplank" enligt projektledaren som också var processledare. En bred inbjudan till workshop-serien skickades till ett femtiotal möjliga intressenter varav trettio till fyrtio deltog, däribland aktörer i Norge. Enligt projektledaren är "den ideala bilden att man samlar alla berörda vid ett tillfälle och att de följer hela processen. I verkligheten är det inte så. Många aktörer har svårt att avsätta resurser." Det är, enligt projektledaren, viktigt att ha en tillräcklig tidsrymd mellan workshoparna, så att de som deltar i dessa har tid att förankra sina synpunkter i den egna organisationen och informera om det pågående arbetet. Det arbete som görs mellan workshoparna, bearbetning och vidareutveckling av underlaget, är en väldigt stor del av arbetet. Utredande konsult anser också att det är viktigt att planera workshoparna så att man får ut det man behöver. Hon menar

också att det man förbereder till workshopen styr utfallet. Den första workshopen ledde fram till en gemensam målbild och även en bild av brister och behov. I den andra togs övergripande åtgärdsinriktningar fram som bearbetades vidare av processledningen och i den tredje diskuterade man hur man skulle gå vidare och hur ÅVS:en ska användas i de medverkandes egen verksamhet. Man kommer under 2015 att bjuda in till uppföljningsmöten för att ”hålla dialogen igång”.

Inledningsvis i **ÅVS för Kinnekullebanan** hade man en workshop som hölls med en bredare grupp av folk som representerade olika parter som skulle kunna vara intresserade av Kinnekullebanans stråk. Därifrån fick man inspel till mål och behov för utvecklingen i Kinnekullebanan, samt insikt om områden där ökad kunskap behövdes för att kunna uttala sig om behoven. LiLP var med vid den första workshopen och där berättade man om uppdraget och hur långt man kommit i inventeringsfasen. Man har däremot inte använt LKA:n som gemensam plattform, då hade den behövt vara med från första början. Arbetsgruppens förberedande inspel till målbilden stämde av mot de mål och behov som lyftes vid workshopen. Via arbetsgruppens representanter fördes fortsättningsvis en stor del av dialogen med kommunerna, Västtrafik och regionen. Deltagare i arbetsgruppen hade enligt projektledaren ett stort ansvar för att förankra beslut och synpunkter i den egna organisationen och vidtala de som har ansvar för särskilda frågor. Tyvärr missade man en del intressenter på detta vis, när det inte fungerade. Bland annat näringslivet. Det är enligt projektledaren viktigt att vara tydlig mot kommunerna att man behöver en kunskapsbredd i en ÅVS. Ofta har de inte tillräckligt med resurser som kan delta i många möten. Antalet ÅVS:er behöver därför begränsas enligt projektledaren. Hon menar också att det kan gå bra att ha ett landskapsunderlag i diskussioner med tjänstemännen på kommunerna och länsstyrelsen. Det är svårare att ha ett sådant fokus i diskussion med politikerna. Då måste man särskilt visa hur landskapsfrågan gynnar kommunen i så fall. En politiker citerades då man ville föreslå en upprustad bana som ändå är integrerad i landskapet enligt rekommendationer från LiLP: ”Om vi nu ska rusta upp banan så ska det väl synas att vi har gjort det!”

I **ÅVS för Västra stambanan** hade man även en stor del av dialogen med regionen, kommunerna i västra delen och Västtrafik via arbetsgruppens representanter. Två möten hölls med referensgruppen som även inbegrep myndigheter och organisationer längs hela Västra Stambanestråket inom Västra Götaland. Målstrukturer och åtgärdsförslag förankrades i denna grupp. Likaså hade man en politisk styrgrupp. LKA:n från LiLP har inte varit underlag för dialogen.

I **ÅVS för väg 190** hade Trafikverket två dialogmöten med Göteborg, Lerum och Alingsås kommuner. Inbjudan till kommunerna var bred. Det vill säga man förväntade sig att kommunerna skulle representeras av flera kompetenser. Någon hade bara möjlighet att skicka en trafikingenjör medan en annan skickade flera kompetenser. Enligt projektledaren är det viktigt att den man skickar har en bra förankring inom kommunen och rådgör med andra kompetenser. Det är enligt honom inte alltid så i kommunerna. En person från LiLP deltog i workshoparna där mål diskuterades och bidrog med kunskap om landskapet. Själva arbetsgruppen bestod av Trafikverkets projektgrupp samt utredande konsulter. Internt på Trafikverket hade man utbyte med samhällsplanerare, vägutformare och trafikingenjörer på Investering samt med Underhåll. En referensgrupp tillkom ”på sluttampen” där Västra Götalandsregionen och Västtrafik deltog. ”Det blev en konstig process” enligt projektledaren. ”Det var som att bjuda in med armbågen”. Utredande konsult kom in när inbjudan till första workshopen var skickad. Han skulle gärna se att konsulterna är med i den senare delen av initieringsfasen då eventuellt intressentanalysen görs. Utbytet med kommunerna och regionen fördes efter de två workshoparna via en preliminär ÅVS-rapport.

I **ÅVS för väg 225** ville man fånga upp berörda aktörers kunskap i en workshop om problembilden i stråket. Arbetsgruppen (kommunerna samt Trafikförvaltningen) samt ett 15-tal verksamma i stråket deltog. Enligt projektledaren är det generellt bättre att ha ett antal professionella som deltar i workshopen, för att senare gå ut mot allmänheten och presentera hur man tänkt. Finns det något annat vi behöver tänka på? bör i stället vara frågan mot allmänheten. ”Nu går vi ut till en bred allmänhet och får massa synpunkter både högt och lågt. Då förväntar sig allmänheten att det händer något” menar projektledaren och fortsätter: ”Allmänheten kanske ska komma in i ett senare skede. Det är inte alltid relevanta frågeställningar som kommer fram”. I den andra workshopen deltog ytterligare några personer ”vilket gjorde att representationen var bredare vad det gäller intressen i stråket” (Trafikverket 2014 d bilaga 1). En av kommunerna deltog aldrig i några möten, vilket gjorde att deras synpunkter kom in sent i processen.

3.4.6 Målarbete - metod och kompetenser

Målarbetet i **ÅVS för Kinnekullebanan** blev ”ganska spretigt” enligt projektledaren: ”Målkonflikterna är ju enorma! Miljö och så vidare går relativt bra, men när man kommer till socioekonomiska mål eller jämlikhetsmål då börjar man närma sig politikområden”. Målen togs fram av en utökad arbetsgrupp, men Västra Götalands Regionen (VGR) hävdade enligt projektledaren hela tiden att deras tidigare framtagna målstrategi gällde före dessa. Kommunerna var sinsemellan oense om VGR:s målbild.

Enligt LiLP-gruppen sprang målarbetet även ur landskapsfrågorna. Gruppen deltog och var enligt projektledaren ett stöd i målarbetet. Till grund för landskapsfrågorna låg "Landskapets mål och behov" som haft sin utgångspunkt i "Karaktärsbeskrivning av Kinnekullebanan" (Trafikverket 2014f bilaga 1). Man har även angett indikatorer (faktorer som ska undersökas) för måluppfyllelse. För till exempel målet: "Kinnekullebanan är en integrerad del av landskapets karaktär, följsam med terrängen" har man följande indikatorer: 1. Att banans delsträckor skiljer sig åt avseende karaktär, 2. Höjd på profil, 3. Broar, 4. Väggkorsningar i plan, 5. Sammanhängande vegetation intill banvall, 6. Småskaliga anläggningar intill banan. Utifrån landskapsfrågan syns målarbetet ha fungerat mycket bra.

I **ÅVS för Västra stambanan** gjordes målarbetet i arbetsgruppen (Trafikverket med VGR, Västtrafik, Västra Stambanegruppen och Alingsås, Lerum och Partille kommuner). De framtagna målen förankrades i styrgruppen med representanter från VGR, Skaraborgs, Sjuhärad och Göteborgsregionens kommunalförbund samt Göteborgs hamn. Med utgångspunkt från nationella och regionala mål har en övergripande målbild formulerats för Västra stambanan genom Västra Götaland. Målet "En god livsmiljö" och "Samordnad planering av markanvändning och transporter" har direkt koppling till landskapsfrågorna. Landskapsunderlaget från LiLP har däremot inte använts i målarbetet.

Övergripande mål som baserades på det Västsvenska paketet togs fram för **ÅVS väg 190**. Enligt projektledaren fungerade målarbetet bra och är en viktig del av ÅVS-processen. Under dialogmöten mellan Trafikverket och Göteborg, Lerum och Alingsås kommuner togs målen fram. Representanterna från kommunerna var främst trafik- och samhällsplanerare. Möjligen hade Trafikverket ett målbildsförslag inför mötet. En person från LiLP medverkade i dialogmötena och påverkade målbilden i viss mån. Målet "Öka tillgängligheten genom minskade barriäreffekter för människor och biologisk mångfald tvärs väg 190" har sitt ursprung i LKA:n. Målen är inriktade på att lösa de definierade bristerna längs dagens väg med utgångspunkt från att den inte ska byggas om. Den känslighet och potential som kan påvisas i LKA:n har därför inte omvandlats till mål för landskapet.

I den första workshopen för **ÅVS Mittstråket** började man med att formulera mål istället för att följa ÅVS-metodiken där man först tittar på brister och problem. Denna tankevända ("back-casting") menar projektledaren var framgångsrik: "Vad skulle man vilja? Hur skiljer det sig från situationen? Jag gillar det för att man börjar med att titta framåt, istället för att stå och trampa i leran". I denna breda dialoggrupp med intressenter längs stråket, såsom statliga, regionala och kommu-

nala myndigheter i Sverige och Norge samt näringslivet togs målbilder fram utifrån egna behov och visioner utifrån två tidsaspekter 2025 och 2050. Utifrån detta sammanställdes ett övergripande mål med ett flertal målpreciseringar. I workshop 2 tog man fram övergripande åtgärdsinriktningar för att nå de uppsatta målen.

Målarbetet inom **ÅVS för väg 225** gjordes inom arbetsgruppen (som bestod av Trafikverket med Trafikförvaltningen och representanter från kommunerna), vilket sedan styrgruppen hade några synpunkter på. Man utgick ifrån de transportpolitiska målen, men de deltagande organisationernas egna mål och strategier tog man även hänsyn till. Utöver de fem projektmålen som främst gäller trafikmiljön utmed vägen har man även tagit fram effektmål. Ett av dessa under rubriken "Begränsade negativa effekter av vägtrafiken" gäller landskapsfrågorna. "Åtgärder ska utföras så att så små negativa konsekvenser som möjligt uppstår för befintlig bebyggelse, natur- och kulturmiljö." I samtal med miljömålsstrategen i regionen framkom det att hon tycker att "begränsa effekter" är på alldeles för låg nivå. "Det skulle kunna finnas synergieffekter om man genomför rätt åtgärder".

3.4.7 Åtgärdsval och fortsatta utredningar

Denna aspekt har studerats för att se om åtgärdsvalet påverkas av ett landskapsunderlag och medverkande landskapskompetens. Hur ser kopplingen till målen ut? Kan man utläsa i ÅVS:en vilka frågor som behöver studeras vidare i andra utredningar/ÅVS:er eller kommande planarbete?

Rapporten för **ÅVS Kinnekullebanan**, som beskriver åtgärder på kort, medellång och lång sikt, var vid intervjutillfället ute på remiss. Åtgärderna har sorterats under rubrikerna Trafiken, Tillgängligheten, Anläggningen och Landskapet. I arbetsgruppen har effektbedömning och måluppfyllelse gjorts av de föreslagna åtgärderna som kommit fram i ÅVS-arbetet. Prioritering, ansvarsfördelning och tidsmässig ordning har sorterat åtgärdsvalen.

Elva åtgärdsförslag för landskapskvaliteter har arbetats fram utifrån LKA:n i slutskedet av ÅVS:en (Trafikverket 2014f bilaga 3). Åtgärdsförslagen inverkar och kan samverka med andra åtgärdsval. Expertgruppen från LiLP har också utnyttjats för att granska och kommentera andra åtgärdsförslag som framkommit. Man har även tagit fram en vägledning med fem fokusområden som genomsyrt många delar av ÅVS-processen. Denna "landscapscoachning" från expertgruppen har fungerat väl och har enligt projektledaren varit en stor tillgång i arbetet.

Åtgärdsförslag för landskapskvaliteter har inverkat på ÅVS:ens förslag på olika vis. På kort sikt föreslås ett åtgärdsval under kategorin "Landskap" att en under-

hållsstrategi med skötselplan tas fram av Trafikverket. På medellång sikt under ”Anläggning” föreslås att i samband med att det anläggs ny bankropp, räls och elektrifiering på sträckan Håkantorp – Lidköping utformas en spridningskorridor för ökad biologisk mångfald samt i möjligaste mån tillgodose övriga föreslagna landskapsåtgärder enligt ”Vägledning för landskapsfrågor”. På lång sikt föreslås för sträckan Lidköping – Gårdsjö att alternativ till elektrifiering forskas fram som ger samma funktion och effekt men i annat utförande. Denna utformning efterfrågas bland annat för att slippa skapa en bred trädfri zon utmed banan.

Eftersom finansiering för större investeringar saknas specifikt för Kinnekullebanan i Nationell plan, har man lämnat förslag till fortsatta utredningar. Även här har landskapskvaliteterna tillsetts. Artinventering längs banan som underlag för skötselplan föreslås samt medverkan i eventuellt forsknings- och utvecklingsprojekt kopplat till genomförd landskapskaraktärsanalys, med syfte att utreda hur framtida föreslagna fysiska åtgärder kan genomföras utan negativ påverkan på landskapet i ett känsligt område med höga natur- och kulturvärden. Trafikverket kommer att lyfta behovet av investeringar enligt ÅVS:ens inriktning inför nästa revidering av Nationell plan.

I ÅVS för väg 190 är åtgärdskoncepten:

A Öka trafiksäkerheten och öka tillgänglighet för gående och cyklister längs och tvärs väg 190

B Stärka möjligheterna för pendling med kollektivtrafik i stråket.

C Minska andelen korta resor samt pendlingsresor med bil.

Dessa är fördelade på sju åtgärds paket med tydlig mottagare (Trafikverket, VGR och kommunerna) som tillsammans kan åtgärda hela paket. Åtgärds paketerna är definierade i ett antal rekommenderade åtgärder. Flera åtgärder och åtgärds paket ägs inte av Trafikverket, utan förutsätter andra aktörers engagemang.

Det finns flera åtgärdsförslag som har influerats av LKA:n. Bland annat föreslås ”förstärkning av de landskapliga funktionerna genom komplettering av vegetation vid komplettering av gång- och cykelvägar” och ”att ta till vara stråkets landskapliga attraktionskraft som boendemiljö och fritidslandskap”. Varje åtgärd är också värderad utifrån kriterierna kostnadsbedömning, genomförbarhet och möjlig ansvarig aktör. Enligt projektledaren är åtgärds paketens mottagare positiva, men att de inte landat i konkreta åtgärder kan bero på att initieringsskedet inte genomfördes väl. Efter överlämnandet till enheten Samhällsplanering på Trafikverket är det tänkt att de ska följa upp hur åtgärder realiserats och samordnas. Det har inte följts upp här och någon avsiktsförklaring har inte gjorts mellan parterna.

I ÅVS:en finns även ”rekommendationer till planering på projektnivå” där LiLP betonat att flera aspekter uppmärksammas för att samtidigt främja och visa hänsyn till landskapliga funktioner och värden. Förslag till inriktning och arbets sätt i kommande planering som utgår från LKA:ns beskrivning av landskapets känslighet och potential redovisas i ett antal punkter. Trots att steg 4 valts bort i denna ÅVS så har ändå insikterna och kunskapen om landskapet tagits till vara i rapporten.

Med utgångspunkt från tidigare planering och de analyser som gjorts inom ramen för **ÅVS för Västra stambanan** har alternativa åtgärdsförslag på kort, medellång respektive lång sikt tagits fram. Förslagen omfattar kombinationer av åtgärder enligt fyrstegsprincipen. Åtgärder enligt steg 1 och 2 kan ofta stödja och förstärka effekterna av steg 3- och 4- åtgärder.

Under rubriken ”Guide för åtgärdsval - nyckelfrågor för landskapet” i LKA (Trafikverket 2014b) redovisas följande nyckelfrågor som berör viktiga strukturer och funktioner i dagens landskap:

1. Sävveåns vattenlandskap
2. Stations samhällen i en trång dalgång
3. Urbanisering och strukturu omvandling i Göteborgs området
4. Rekreation
5. Skogsmarkens vattenhållande förmåga

De berör såväl landskapets känslighet mot förändring som potentialen att stärka och utveckla landskapet i samband med utbyggnad av järnvägen. Dessa nyckelfrågor har framförallt hanterats i underlagsrapporten Nya spår Alingsås- Göteborg (Trafikverket 2014c) och påverkat alternativstudien i denna. I rapportens slutsats skriver man att utbyggnad kan göras i både befintlig och ny sträckning. Ett avsnitt är särskilt känsligt ur landskapssynpunkt (Aspen- Kåhög) och just där föreslår man ett visst läge för nya spår. Man tar också upp höga värden i Sävveån som kräver särskild hänsyn. Underlagsrapportens syfte är att föreslå en strategi för planering och utbyggnad av spår och inte att rekommendera ett särskilt utbyggnadsalternativ. En fördjupad utredning föreslås i huvudrapporten för någon av delsträckorna inom Göteborg – Alingsås, innan man kan ta ställning till om nya spår ska läggas i befintlig eller ny sträckning. De åtgärder som föreslås i huvudrapporten behandlar vissa nyckelfrågor, men mycket kortfattat och underlagsrapporterna behövs för att fånga hela åtgärdstanken. Bland annat är första åtgärden på kort sikt ”utveckling av stationsorter, främst de med tät trafik, inom pendlingsavstånd till Göteborg”. Till denna åtgärd hör både punkt 2 och 3 i Guide för åtgärdsval. Se ovan.

ÅVS:en är framförallt ett underlag för fortsatta utredningar och LKA:n kan få än fortsatt stor betydelse i det kommande arbetet. I länsstyrelsens remissvar vill man belysa viktiga planeringsförutsättningar att förhålla sig till i fortsatt planering. Man delar inte uppfattningen om att endast delen Aspen- Kåhög är särskilt känslig från landskapssynpunkt utan att risken är stor att flera av alternativen kommer att påverka områden med höga värden. Enligt projektledaren tolkade man LKA:ns guide för åtgärdsval att det mesta går att lösa med rätt åtgärder. Länsstyrelsen tolkade inte materialet på samma vis utan uttryckte denna farhåga att man underskattat de höga värdena. Trafikverket kommer att göra ett ställningstagande efter remisstiden och ge rekommendationer för fortsatt arbete. Projektledaren menar att ”när man startar en planläggningsprocess behövs det en överlämningsperiod. Planläggningsprocessen, som är rätt öppen i sin inledning, kan utreda vissa frågor man sett i ÅVS:en innan man går in i skarpa underlag. Även av demokratiska skäl bör man starta planläggningsprocessen. Det är där man har lagstadgat samråd där det går att följa processen. Lite mer godtycke i ÅVS:en. När man bestämt att man ska gå vidare då ska man gå in i planprocessen tycker jag. Det räcker med de processer som finns men man behöver ta sig tid. Men det är viktigt att ÅVS:en uttrycker tydliga medskick och rekommendationer och inte bara är ett kunskapsunderlag.” På min fråga om till projektledaren om han tyckte något saknades i LKA:n svarade han: ”Det kanske är lite mer skarpa rekommendationer. Det är mycket av en kartläggning och mycket bakgrundsmaterial. Att koka ner det till vad ska vi göra och vad ska vi inte göra. Det blir ’om ni gör detta så tänk på detta’ hela tiden. ÅVS:en handlar om ska vi göra något alls här eller inte. Ställningstagandet handlar om ska vi gå vidare med en fördjupad utredning för några fysiska åtgärder. Mycket från LKA:n blev ’om ni ska gå vidare så tänk på detta och detta’, och det är väl bra, men kanske en tydligare rekommendation om att går ni vidare här så skulle det innebära väldigt stor inverkan på landskapet eller tvärtom: detta är acceptabelt.”

Målarbetet har legat på en översiktlig och mer regional nivå (inte knutna till de specifika förhållandena) så landskapsaspekterna syns heller inte tydligt i måluppfyllelsen. Målet ”En god livsmiljö” gäller boendemiljön utmed banan. Utmed befintlig järnväg bedöms boendemiljön kunna förbättras i varierande grad beroende på alternativ, vid om- och nybyggnad av spår samt uppförande av bullerskydd. Målet ”Samordnad planering av markanvändning och transporter”, som främst berör landskapet, anses kunna uppfyllas på lång sikt särskilt om nya spår anläggs mellan Göteborg och Alingsås. Det kommenteras att nya spår kommer att ”medföra konflikter med annan markanvändning och miljöintressen. Vid utbyggnad i befintlig sträckning kan intrång uppvägas genom utveckling av stationsorterna” (Trafikverket 2014e).

I **ÅVS för Mittstråket** har man tagit fram en gemensam prioritering av övergripande åtgärdsinriktningar och ett underlag för avsikter om genomförande. För att underlätta denna prioritering av åtgärder har Trafikverkets processledning delat in lösningarna i tre etapper med koppling till ansvariga aktörer. Etapperna är en indelning i hur enkelt (inklusive kostnader) det är att genomföra åtgärden. I rapportens bilaga redovisas sju "förutsättningsskapande åtgärder" och tjugofyra "övriga åtgärder". Dessa redovisas i tabell med bland annat en bedömning av måluppfyllelse. Åtgärdsförslagen är mestadels icke-fysiska åtgärder. Många är förslag på fortsatta utredningar eller optimeringar av befintliga funktioner. Det finns dock ett antal fysiska åtgärdsförslag som "Bygg gång- och cykelvägar på särskilda sträckor", "Vägåtgärder" och "Järnvägsåtgärder". Dessa två förstnämnda åtgärdsförslagen uppfyller tre av fyra målpreciseringar och det sistnämnda alla målpreciseringar. Om åtgärden uppfyller hänsynsmålet har inte studerats. "Vi skulle kunna göra det, men vi har inte gjort det" menar projektledaren som anser att detta borde tas upp när man i initieringskedet internt diskuterar vilka frågeställningar som finns. Enligt honom är utredare Miljö inom verksamhetsområde Planering (tidigare kallade miljöstrateger) bäst rustade för detta. Enligt utredare Miljö i denna region är det viktigt att de är med initialt och hon föreslår en checklista för miljöfrågorna i ÅVS-handledningen.

I **ÅVS för väg 225** föreslås generella åtgärder som inte är kopplade till en särskild plats. Fysiska åtgärder som arbetsgruppen bedömt som möjliga redovisas under åtgärder för busshållplatser, breddning av väg och för gång- och cykelväg. Flera av åtgärdsförslagen som är relativt konkreta berör känsliga miljöer. Dessa åtgärder har stämts av mot uppsatta effektmål. Effektmålet "Begränsade negativa effekter av vägtrafiken" har hanterats för sig i löpande text eftersom man anser att effekten är avhängt ett mer detaljerat underlag om nuläget, åtgärdenas genomförande och utformning. Det påvisas tydliga konflikter med vissa känsliga miljöer "vilket ska tas i beaktande vid utformning". Enligt utredande konsult saknades både kunskap och kompetens i gruppen vid utvärderingen. Miljöstrategen i regionen har reagerat på att målet "begränsa negativa effekter" är på alldeles för låg nivå. Hon menar att man måste efterfråga miljökompetens hos konsulterna.

3.5 Resultat

De studerade ÅVS:erna har haft mycket olika förutsättningar och syften. Min frågeställning, om landskapskaraktärsanalys som underlag och arbetsmetod bidrar till mer hållbara lösningar som uppfyller transportpolitikens hänsynsmål och den europeiska landskapskonventionen, är delvis besvarad. Det har mest med hur väl LKA:n är integrerad i ÅVS-arbetet i övrigt att göra. Om landskapsfrågan funnits med i initieringsskedena, då avgränsning, organisation och processplanering avgjordes, hade troligen både processen och resultatet sett annorlunda ut. Ingen av de studerade ÅVS:erna har fullt ut kunnat utnyttja landskapskaraktärsanalysens bidrag till studien, på grund av bland annat detta. Utifrån de studerade ÅVS:ernas syften kan jag inte heller utläsa om det finns behov av ett landskapsunderlag, eftersom landskapsaspekten i initieringsskedet inte ingått i frågeställningen.

Den ÅVS som använt sig mest av underlaget och den landskapskompetens som funnits inom LiLP-gruppen är **ÅVS för Kinnekullebanan**. Projektledarens kunskap om landskapskaraktärsanalys och om landskapskonventionen redan innan LiLP kom med i arbetet, har haft stor betydelse för hur underlaget och kompetensen integrerades i det fortlöpande arbetet. LiLP-gruppen kom in relativt tidigt, men inte i initieringsfasen. ÅVS:ens avgränsning ifrågasattes av projektledaren i efterhand. Det är svårt att veta om LKA:n hade påverkat denna avgränsning om den hade varit framtagen i initieringsskedet.

LKA:n presenterades för hela arbetsgruppen i ÅVS för Kinnekullebanan där kommunerna, Västtrafik och regionen ingick. Projektledaren såg fördelarna med en möjlighetsstyrd process när det gäller landskapsfrågor, vilket ledde till ett konstruktivt utbyte med LiLP. Många av de åtgärder som föreslagits bidrar till att landskapets kvaliteter kan tas till vara och utvecklas. Något som också är väsentligt i ett biosfärsområde. LiLP påverkade såväl målformulering som åtgärdsval och måluppfyllelse. Underlag för målarbetet ”Landskapets mål och behov” och även indikatorer för måluppfyllelse har tagits fram och använts i processen. Landskapskaraktärsanalysens integrering i ÅVS-arbetet har utvecklats i detta projekt. Kompetensen har funnits tillgänglig genom hela processen och har enligt projektledaren varit en stor tillgång.

Landskapskonventionens syfte att ”främja delaktighet i beslut och processer som rör landskapet” är tillgodosett då målformuleringen och behovsanalysen påverkades av en bredare grupp som deltog i en inledande workshop. En medborgardialog kompletterade utbytet med allmänheten. Denna skulle ha gjorts tidigare i arbetet, redan under fasen Förstå situationen, enligt projektledaren.

Nyttor som LKA:n förde med sig i processen och i åtgärdsvalen:

- Insikt om banans flerfunktionella betydelse
- Samverkande åtgärdsval som även gynnar de landskapliga funktionerna
- Kinnekullebanan i landskapet är en förutsättning för övriga landskapsåtgärder för biologisk mångfald och samhällenas möjligheter
- Insikter om banans sociala funktion genom medborgardialog
- Möjlighet att utveckla biosfärsområdet i rätt riktning

ÅVS för väg 190 påverkades av en alltför kort tidsplan, som bland annat inverkade på initieringsskedet. Detta gjorde bland annat att förankringen hos de andra aktörerna inte blev så bra. Samordning med de berörda kommunerna skedde via två dialogmöten och via synpunkter på en preliminär rapport. En representant från LiLP deltog på dialogmötet där målen för ÅVS:en formulerades.

Landskapskaraktärsanalysen (LKA) efterfrågades inte riktigt av projektledningen eftersom avgränsningen, att bara titta på steg 1-3-åtgärder, redan var gjord. Enligt projektledaren betydde det att inga avtryck skulle göras i landskapet och därför behövde heller inga hänsynsåtgärder vidtas. LKA:n sågs som ett sidospår och den känslighet och potential som påvisas i LKA:n har med ett undantag inte omvandlats till mål för ÅVS:en. Målet om ökad tillgänglighet genom minskade barriäreffekter tvärs vägen för människor och den biologiska mångfalden har influerats av LKA:n. De landskapliga aspekterna syns inte i åtgärdskoncepten, men däremot har vissa åtgärdsförslag direkt landskapsanknytning. Det är svårt att följa hur mål och åtgärder hänger samman i rapporten. Landskapsfrågorna gynnas först när de kan samverka med andra åtgärdsval. Som rekommendation för planering på projektnivå (nästa skede) redovisas också ett antal förslag från LKA:n, vilka kan främja de landskapliga kvaliteterna.

Själva processen i ÅVS för väg 190 hade sina brister, vilket troligen berodde på att den var tidig i ÅVS:ens historia och hade en snäv tidplan. Det är svårt att veta om LKA:n skulle haft större inverkan på ÅVS:en om initieringen sett annorlunda ut. Kunskapen om LKA som planeringsunderlag saknades hos projektledningen och LiLP-gruppen deltog inte i något arbetsmöte. Detta märks även i att LiLP-materialet inte är anpassat till ÅVS:ens inriktning på steg 1 och 2 och vissa steg 3-åtgärder. Ofta är LKA:ns beskrivning av känslighet och potential inriktad på åtgärder som aldrig nämns i ÅVS:en, som till exempel profilhöjningar eller nya korsningar.

I dialogen skulle stråkets kvaliteter kunnat belysas mer. Vad vill kommunerna utveckla i dalstråket och hur spelar väg 190 in i dessa planer. Man skulle kunnat

utnyttja ÅVS-processen till att nå en kommunal samsyn. I initieringsfasen som styrdes av Trafikverket fanns ett relativt ensidigt fokus på trafikproblematiken. I LKA:ns beskrivning av landskapets potential påvisas en möjlighet till samplanering för att hitta goda helhetslösningar. Denna aspekt har tagits till vara i åtgärdsförslagen, men hade gjort större nytta om de varit en del av initieringsfasen.

Nyttor som LKA:n förde med sig i processen och i åtgärdsvalen:

- Landskapsaspekter kan samverka med andra åtgärdsval
- Rekommendationer för fortsatt arbete som kan användas i eventuell planprocess.

I **ÅVS för Västra Stambanan** har LKA:n främst använts som ett underlag för alternativstudier på sträckan Göteborg- Alingsås. Enligt projektledaren så framkom via LKA:n kunskap om de landskapliga förutsättningarna som annars inte hade kommit fram.

LiLP deltog i ett arbetsgruppsmöte och påverkade framförallt resonemanget kring Nya Spår. I underlagsrapporten för Nya Spår har vissa nyckelfrågor i landskapet integrerats, som däremot inte framträder i huvudrapporten.

ÅVS:en ses framförallt som ett underlag för fortsatta utredningar och som lämnar rekommendationer för fortsättningen. LiLP har valt att formulera vilken hänsyn som behöver tas beroende på vad man väljer för åtgärd i nästa skede. Projektledaren saknade mer spetsiga rekommendationer. Vad ska man undvika helt? Kanske har detta att göra med länsstyrelsens synpunkter om att man berör ett ”mycket känsligt landskap”, som också har starka skydd. Den typen av frågeställningar skulle egentligen ingå i en miljöbedömning. Varför detta inte har gjorts har jag inte tagit reda på.

Nyttor som LKA:n förde med sig i processen och i åtgärdsvalen:

- De landskapliga förutsättningarna har påverkat alternativa utformningar och fortsatta alternativstudier.
- Rekommendationer för fortsatt arbete (inte begränsat till fortsatt arbete utan ger underlag för en fortsatt process).
- Landskapskompetens fanns när den samhällsekonomiska bedömningen gjordes.

ÅVS:en för Mittstråket har inte haft någon ambition att uppfylla hantera miljöfrågorna enligt projektledaren. Landskapskonventionens tanke om helhetssyn på landskapet är inte heller bemött. ”Helikopterperspektivet” som styr utredningen är

egentligen inte ett skäl till att välja bort landskapsfrågorna, eftersom skalan i LKA:n ska anpassas till utredningens skala. Avgrensningen avgjordes i arbetsgruppen och det var viktigt att arbetet skulle vara förutsättningslöst enligt projektledaren. Även om Trafikverkets utredare Miljö i regionen var med initialt, verkar inte miljöfrågorna fått genomslag i det fortsatta arbetet.

Det finns däremot en hel del annat som denna ÅVS utvecklat och lyckats bra med. Initieringsfasen fick vara lång. ÅVS:en är väl planerad och genomförd. Den visar på hur dialog och samverkan, som ju också är en del av landskapskonventionen, bidrar till större engagemang för frågorna och bättre samsyn. Dialogen drev hela studien framåt och användes som bollplank för det arbete som gjordes mellan workshoptillfällena. Det fanns tillräcklig tidsrymd emellan workshoparna så att deltagarna hann förankra resultaten i den egna organisationen.

ÅVS:en hade en framåtblickande inriktning, vilket går hand i hand med LiLP:s synsätt. Den målstyrda processen, där man börjar med att formulera mål, är liknande LiLP:s möjlighetsstyrda tänkesätt. Ett landskapsunderlag i denna studie hade troligen tillfört en bredare frågeställning enligt det landskapskonventionen efterfrågar. Det vill säga en helhetssyn på landskapet som fångar andra funktioner i stråket än de som nu studerats.

ÅVS för väg 225 genomfördes med ett problemorienterat arbetssätt, även i dialogen. Bristerna längs vägen hanterades punktvis. Det var trafiksäkerhetshöjande åtgärder som efterfrågades, men ett av syftena med ÅVS:en var även att definiera stråkets funktioner. I målarbetet som gjordes i arbetsgruppen utgick man ifrån de transportpolitiska målen och därigenom hänsynsmålet. Målet ”Begränsa effekter av vägtrafiken” gäller just hänsynsmålet. Detta inbegrep att åtgärderna ska leda till så små negativa konsekvenser på boendemiljö, natur och kultur som möjligt. Definitionen av stråkets funktioner gäller i ÅVS:en framförallt de trafikala aspekterna. Mycket höga natur- och kulturvärden berörs, men om dessa värden är en del av stråkets landskapliga funktioner har förbisetts. Målarbetet för miljöfrågan är defensiv och ser inte till möjligheterna. Skulle man kunna hitta synergieffekter där miljöförhållandena förbättras? Något som miljöstrategen i regionen berörde i samtalet vi hade.

Det underlag som togs fram för natur- och kulturvärden tycks aldrig ha blivit integrerat i ÅVS-arbetet. Kunskapen om landskapets känsliga miljöer fanns, men frågan hanterades inte med tillräcklig kompetens, varken i målarbete, åtgärdsval eller i måluppfyllelse. Miljökonflikterna ansågs som små, eftersom åtgärderna var små. Det kanske inte någon med kompetens på området hade hållit med om. Frå-

gorna skjuts till nästa skede, med risk för att man stöter på konflikter som fördyrar, försvårar och leder till sämre lösningar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Landskapskonventionens syn på landskapet som en helhet är inte tillgodosedd. Genom att underlaget kring landskapets natur- och kulturvärden har tagits fram finns det en påbörjad tanke om att landskapsfrågorna borde hanteras inom projektet. Denna ÅVS-process påvisar behovet av att landskapskompetensen måste finnas med i initieringen och påverka avgränsningen och inriktningen på fortsättningen.

3.6 Diskussion

Utifrån resultaten av utvärderingen ovan följer här en diskussion kring om och hur en LKA kan bidra till de transportpolitiska målen och landskapskonventionens syften i de olika faserna ÅVS-metoden.

3.6.1 Initiera

Många erfarenheter från de studerade ÅVS:erna faller tillbaka på initieringsfasen. Här avgörs mycket som påverkar hela ÅVS:en såsom:

- Avgränsning av frågeställningen och formulering av syftet
- Vilka underlag som behöver tas fram
- Vilken kompetens som behövs

En LKA skulle kunna komplettera svaren på dessa frågeställningar. Internt på Trafikverket behöver kunskapen om förutsättningarna finnas redan i initieringen av ÅVS:en. Bäst vore att det redan fanns en regional LKA som är riktad mot infrastrukturella frågeställningar och är ett känt verktyg för dem som ska använda den. Ingen av de studerade fallen har haft en LKA som underlag i initieringsfasen. Den regionala analysen för Västra Götaland fanns men var inte ett introducerat planeringsunderlag vid den tidpunkten. Det behövs även en landskapskunnig uttolkare av materialet som är relativt storskaligt.

Det tycks som om initieringsfasen behöver få ta längre tid än vad man ofta planerar för. I detta skede ligger en egen process. Avgränsningen av ÅVS:en bygger på kunskap om förutsättningarna (fysiska och administrativa). Det är här som ansvarsområdena mellan deltagande aktörer tydliggörs och intressentgruppen vaskas fram. Erfarenheter från de studerade ÅVS:erna visar på att det var framförallt i detta skede som vissa misstag gjordes. En LKA som kunskapsunderlag skulle kunna bidra till såväl avgränsning som intressentanalys. Med en bedömning om

landskapets känslighet och potential i en regional LKA, kan vissa val i initieringsfasen bli bättre underbyggda.

3.6.2 Förstå situationen

I fasen Förstå situationen behövs underlag och analyser som är anpassade i till ÅVS:ens syften men också till utredningens skala. Kanske berör inte alla ÅVS:er landskapsfrågor. Det är viktigt att det är någon som har kunskap i området som avgör om det behövs ett underlag eller ej.

Om en regional LKA finns behöver den fördjupas ytterligare under fasen Förstå situationen för att kunna svara på de frågor som är relevanta i förhållande till ÅVS:ens avgränsning. Finns inte en regional landskapskaraktärsanalys bör det göras en översiktlig LKA tidigt i processen.

I fasen Förstå situationen ligger ofta den första workshopen. En LKA skulle som underlag kunna bredda frågeställningarna och även öppna för sociala och ekonomiska aspekter i landskapet. Här kan landskapskonventionens syfte ”att främja delaktigheten” i beslut som rör landskapet uppfyllas. Vilka intressenter som valts ut redovisas i rapporten för ÅVS för Mittstråket men varför de valts ut (intressentanalysen) redogörs det inte för i någon av rapporterna. Kanske kan en bakgrundsanalys behöva göras som gäller både landskapet men också sociala och ekonomiska strukturer för att fånga den intressentgrupp, som skulle kunna bidra till en kreativ dialog.

Om hänsynmålet och landskapskonventionens intentioner ska finnas med i målbildsarbetet är det nödvändigt att underlag som skapar förståelse för landskapet som helhet tas fram och som sedan är en del av kunskapsunderlaget och arbetsprocessen.

Landskapskaraktärsanalysen skulle kunna fungera som en gemensam plattform att utgå ifrån i dialogen. Det ”förutsättningslösa tänkesättet” i ÅVS:en kan behöva en arena, ett sammanhang, att utgå ifrån. Sammanhanget gäller både tid och rum, det vill säga landskap i förändring. Ingen av de studerade ÅVS:erna har använt LKA:n på det viset.

Det behövs en samverkan mellan kunskapsområdena landskap och miljö. Analyser av ekologiska strukturer, de kulturhistoriska sammanhangen och landskapets form i en LKA kan ge väsentlig kunskap i miljöbedömningen?

3.6.3 Pröva tänkbara lösningar

Av de studerade ÅVS:erna framgår det tydligt att det inte är om det finns ett underlag eller vilken kvalitet det har som avgör om landskapsfrågan blir hanterad i ÅVS:erna. Avgörande är om den eller de som besitter landskapskompetensen och ser möjligheter till samverkande lösningar medverkar aktivt i arbetet. Då blir dessa frågor en del av utredningen och kan påverka åtgärdsvalet på ett konstruktivt sätt.

Målbildsarbetet och dess betydelse i ÅVS-processen varierar mycket i de studerade fallen. Som ett redskap i dialogen och som ett sätt att nå en samsyn fungerar målbildsarbete bra. Om målbilden belyser även de landskapliga aspekterna är det i denna fas som målkonflikter kan bli synliggjorda, men kan också peka på möjligheter till samverkande åtgärder som kan uppfylla uppsatta mål och till en hållbar samhällsutveckling. LKA:ns möjlighetsinriktade innehåll kring utvecklingstenden- ser och potential i landskapet ska tas tillvara här och därmed skapa mervärden. Här sker också en prövning mot landskapets känslighet, men det behövs även en bedömning om påverkan på skyddade miljöer. Miljöbedömningsfrågan hör inte till LKA:ns analys, men frågeställningarna ligger nära varandra och kan internt på Trafikverket hanteras av samma personer. Gränsdragningen mellan dessa båda underlag behöver förtydligas.

I de ÅVS:er där man haft landskapskompetens i måldiskussionerna har det haft betydelse för målformuleringarna. Om man väljer att belysa en fråga i måldiskussionerna så färgar så klart det den fortsatta processen. Såväl ett landskapsunderlag som kompetens behövs för att kunna pröva åtgärdsvalen mot de aspekter som rör landskap och hållbarhet i de transportpolitiska målen?

I rapporten "Landskapsanalys för transportinfrastruktur" (Berggrund et al 2013) menar man att landskapsanalys är relevant i de två senare stegen (3 och 4) i fyrstegsprincipen i det strategiska planeringsskedet. Min uppfattning är motsatt: att landskapsanalysen ska ligga till grund för fyrstegsprincipens alla steg, eftersom känslighet och potential i landskapet även bör ligga till grund för steg 1 och 2 åtgärder som också kan se till fysiska och landskapliga möjligheter utan utbyggnad av infrastruktur.

Det är viktigt att landskapsunderlaget är väl underbyggt och på rätt nivå för den ÅVS som görs. Detta är en process som startar redan i initieringsfasen.

3.6.4 Forma inriktning och rekommendera åtgärder

Landskapsfrågorna kan, utan att vara det primära syftet med ÅVS:en, gynnas om de kan samverka med andra åtgärdsval. LKA:n kan vara rätt underlag för att se sådana möjligheter.

Viss osäkerhet verkar råda i denna del av ÅVS-processen. Förhoppningen tycks vara att avsiktsförklaringar görs mellan de olika samverkande aktörerna. Dessa verkar i de studerade exemplen vara relativt svåra att få till stånd. Här finns många aktörer och det krävs politisk förankring och engagemang i frågan. Utan en avsiktsförklaring är det också svårare att göra uppföljningar. Ofta verkar det som man via ÅVS:en får en samsyn som man bygger vidare på, men som kanske inte omsätts i konkreta åtgärder.

Utfallet av de studerade ÅVS:erna är väldigt olika då vissa föreslår konkreta fysiska åtgärder och andra en rekommendation för fortsatt arbete. Oavsett dessa skillnader är det tydligt att i de ÅVS:er som haft ett landskapsunderlag och tillgänglig kompetens inom området har det påverkat åtgärdsvalet. Bäst tycks det ha fungerat när landskapskompetensen har fått följa hela processen fram till åtgärdsval och måluppfyllelse som i Kinnekullebanan.

Där man hanterat konkreta fysiska åtgärder, som i ÅVS för väg 190 och väg 225 konstaterar projektledarna att osäkerheter finns när enheten Utredning inom Trafikverkets verksamhetsområde Planering lämnar vidare till enheterna Samhällsplanering eller Åtgärdsplanering. Utvärderingen visar på att rutiner saknades för hur åtgärdsvalen följs upp och hur samordningen mellan de olika aktörerna ska ske. Enligt muntlig uppgift från Christoffer von Bothmer, verksamhetsområde Planering är sådana rutiner under framtagande.

De åtgärder som Trafikverket ska tillse i fyrstegsprincipens steg 3 och 4 går så snart det finns finansiering in i planprocessen. Här är det viktigt att ÅVS:ens rekommendationer för vidare de möjligheter och hänsynstagande man sett i LKA:n och i de åtgärdsval man gjort. Den kunskap som vunnits i LKA:n bör föras vidare till planprocessen för att fördjupas i denna.

Den demokratiska aspekten på ÅVS-arbetet kontra planprocessen som framförs av projektledaren för ÅVS för Västra stambanan är viktig i åtgärdsvalet. I rekommendationerna för fortsatt arbete bör de frågeställningar som ska hanteras i planprocessen framgå för tydlighetens skull. Även behov av fortsatta utredningar bör tydliggöras. Miljöbedömning (MB) saknas i samtliga studerade ÅVS:er. De synpunkter länsstyrelsen gav på hanteringen av skyddade natur- och kulturmiljöer

längs Västra stambanan är mer miljöbedömningsfrågor (MB) som inte ingick i landskapskaraktäriseringens analys av känslighet och potential. Projektledaren saknade tydligare rekommendationer från LKA:n. Syftet med bedömning av landskapets karaktär, känslighet och potential är inte att ge klartecken eller stoppsignal för en viss åtgärd. Däremot kan tolkningen av ”tänk-på-att-bedömning” behöva göras av en någon med landskapskompetens som kan påverka hur rekommendationerna formuleras i ÅVS:ens slutskede.

Hänsynsmålet har tydligt påverkat utfallet av de tre ÅVS:er med landskapsunderlag och -kompetens, medan de två som studerats utan landskapsunderlag mer eller mindre har förbisett hänsynsmålet. Medverkande kompetens i initieringsskedet är viktig som många av de tillfrågade kommenterar, men det tycks som om det är lika avgörande att kompetensen följer med i hela ÅVS-processen i såväl åtgärdsval, målarbete som måluppfyllelse.

3.6.5 Metodkritik och behov av fortsatta studier

Min utvärdering har framförallt grundats på intervjuer med personer på som varit inblandade i projekten samt utifrån skriftligt material för de studerade ÅVS:erna. Jag har utgått från producerade rapporter och inte fördjupat mig i annat material som mötesprotokoll och så vidare. Risken finns att projektledarens minnesbilder, som jag framförallt grundar min studie på, inte stämmer i alla avseenden. Jag har inte studerat hur övriga aktörer uppfattat processen och LKA:n som underlag. Det beror bland annat på att man i de studerade exemplen inte använde LKA:n som underlag för dialogen som landskapet var aldrig den ”arena” för möten och diskussioner som det skulle kunna ha varit. I fortsatta studier skulle även andra aktörers erfarenheter av att ha en LKA som underlag för ÅVS:er vara intressanta att studera.

De studerade exemplen är inte fullt representativa för hur en LKA skulle kunna fungera som underlag och i processen eftersom LiLP kom in sent och ”lite från sidan”. För vissa ÅVS:er görs idag landskapsanalyser trots att det inte efterfrågas i handledningen. Även dessa bör utvärderas framgent för att bidra till en fortsatt utvecklad ÅVS-metod.

Vad det gäller medborgardialogen har ÅVS-metoden fört frågan om deltagande framåt. Hur denna dialogprocessen för ÅVS utvecklas och vilka erfarenheter som samlas är viktigt att studera vidare. Likaså hur den demokratiska processen ser ut om beslut om väsentliga samhällsfrågor tas i öppen dialog och inte i det lagstadgade samrådet som följer planprocessen.

LKA:n beskriver de landskapliga funktionerna utifrån natur, kultur och landskapets form. De sociala och ekonomiska aspekterna på landskapet är inte belysta utan behöver hanteras i dialog med de som använder och brukar landskapet. Även LKA:n berikas av en sådan dialog. Metoder för detta bör studeras vidare. Likaså bör metoder för att integrera urbana/semi-urbana landskap (Sarlöv Herlin 2004) i helhetsperspektivet prövas och inte bara det glest bebyggda landskapet, även i regional skala.

De förenklade ÅVS:erna har inte hanterats i denna studie. Orsaken har inte varit att det saknas landskapliga frågor i dessa, utan för att de utvalda studerade ÅVS:erna gällde större stråk. Ofta väljer man i förenklade ÅVS:er åtgärder som är fysiska och konkreta och där en helhetssyn på och förståelse för landskapet verkligen skulle vara till nytta. Vilka aspekter en förenklad och anpassad landskapsanalys för förenklade ÅVS:er ska hantera bör studeras vidare.

Mina egna erfarenheter av landskapsfrågor i infrastrukturprojekt och de intervjuade projektledarna har fått färga utvärderingen. Resultaten av utvärderingen bekräftar dock (tyvärr) Antonssons analys av bristerna i Trafikverkets hantering av landskapsfrågorna i MKB-processen (Antonsson 2011). Helhetssynen, kompetensen och samordningen mellan Trafikverket, länsstyrelsen och konsulten saknas ofta. För att landskapsfrågorna ska kunna påverka initieringsfasens tidiga skede bedömer jag att det behövs ett regionalt LKA-underlag. Det behöver även utvärderas ifall det regionala LKA-underlaget (som exemplet för Västra Götaland) har det innehåll som krävs för att Trafikverket internt ska kunna komplettera problemställning och syfte med en tänkt ÅVS i initieringsskedet. I de studerade ÅVS:erna har samma grupp gjort såväl den regionala analysen som fördjupningarna för respektive ÅVS. Den regionala analysen bör kunna användas även av andra med landskapskompetens, som är utanför denna initierade grupp.

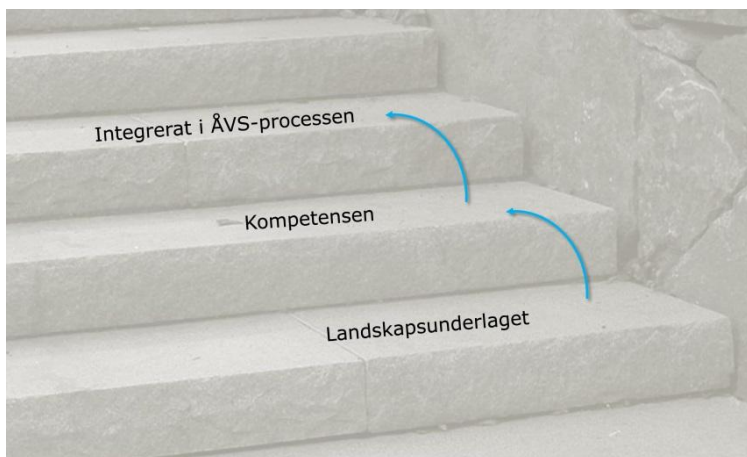
3.7 Slutsats

I jämförelse mellan de studerade ÅVS:erna som haft en landskapskaraktärsanalys (LKA) som underlag och de som inte haft ett sådant, är skillnaden framför allt att landskapsfrågorna och hänsynsmålet har beaktats på ett eller annat sätt. I de två som inte haft någon LKA har i det ena fallet hänsynsmålet inte uppmärksamats alls och i det andra fallet hanterats, men i avsaknad av landskapskompetens. Landskapskonventionens helhetssyn på landskapet har saknats helt. I de tre ÅVS:er som haft ett landskapsunderlag har en insikt om hur de landskapliga aspekterna

kan samverka med andra åtgärder väckts. Hur det påverkat ÅVS-processen har däremot varierat.

Som svar på en del av min frågeställning om LKA som *underlag* kan bidra till mer hållbara och samhällsekonomiskt effektiva lösningar, är svaret nej. Ett underlag, som tas fram som en isolerad del av ÅVS-arbetet och som tillhandahålls utan medverkan i ÅVS-processen, fyller inte den tänkta funktionen. Det behövs kunskap om landskapsfrågorna och rätt kompetens för att ett sådant underlag ska kunna tillföra ÅVS:en hållbarhetsaspekter och helhetssyn på landskapet. LKA är inte bara ett underlag, utan som LiLP utvecklat det, en arbetsmetod som kräver samverkan med och deltagande i utredningsarbetet. Detta kräver i sin tur kunskap om såväl landskapskonventionens syften samt om LKA som metod hos projektledningen inom Trafikverkets verksamhetsområde Planering och hos utredare Miljö på Planering. Upphandlade konsulter för ÅVS bör även ha någon med landskapskompetens som kan använda LKA-underlaget och relatera det till hänsynsmålet och landskapskonventionen. Genom att integrera LKA-arbetet i ÅVS-processen kommer även LKA:n att kunna anpassas bättre till ÅVS:ens syften och avgränsning.

Av utvärderingen framgår att det inte räcker med att landskapsunderlaget har rätt innehåll för att ÅVS:en ska få med landskapsaspekten som landskapskonventionen föreskriver. Ett bra landskapsunderlag enligt LKA-metoden är en förutsättning men det är hur kunskapen och kompetensen tas till vara i ÅVS-processen som är avgörande. Därför har jag valt att utifrån den tänkta processen enligt Trafikverkets handledning ”Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar” (Trafikverket 2012b) föreslå en komplettering av handledningen där frågor som gäller landskapet kommer fram tydligare och i rätt skede.



Figur 10. Ett bra landskapsunderlag är en förutsättning, men det är hur kunskapen och kompetensen tas till vara i ÅVS-processen som är avgörande.

4 Förslag till komplettering av handledningen för åtgärdsvalsstudier

Enligt Trafikverkets handledning ”Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar” (Trafikverket 2012b) är en del av ÅVS:ens syfte ”att bidra till vidareutveckling av hela transportsystemets funktion som en del i en hållbar samhällsutveckling.”

Utvärderingen ovan visar på att landskapskaraktärsanalysen som underlag i ÅVS-processen kan bidra till att en hållbar samhällsutveckling gynnas om den utformas på rätt sätt och med rätt kompetens, om landskapskompetensen kommer in vid rätt tillfälle i processen. Handledningen bör kompletteras med hur de fysiska planeringsförutsättningarna, som kan samverka med åtgärder för transportsystemet, ska tas tillvara. Med utgångspunkt ifrån metodiken med de fyra faserna föreslår jag att handledningen kompletteras i vissa delar.

4.1 I fasen ”Initiera”

En tydligare struktur av initieringsskedet saknas i handledningen. Någon av de jag har pratat med efterfrågar en checklista. Handledningens anvisningar, om vad som behöver göras i de olika skedena, formuleras nedan som en frågeställning. Jag har sammanfattat de ord som lyfts ut i marginalen i Trafikverkets handledning (resurser, kompetens, förankring och samordning med annan planering) samt den löpande textens råd och omvandlat dem till en ”checklista”. Under dessa huvudfrågor kan följdfrågor ställas. De följdfrågor jag har formulerat (se kursiv text i punktform nedan) har koppling till landskapskonventionen och hänsynsmålet i de transportpolitiska målen. Det finns troligen en mängd andra följdfrågor som skulle behöva ställas i en checklista. De som rör andra miljöaspekter, såsom skyddade miljöer, buller och så vidare antar jag ska belysas i en miljöbedömning, vilket inte ingår i detta arbete.

En början till checklista för initieringsskedet - förslag:

1. Bedöms den initierade ÅVS:en kunna leda till en hållbar samhällsutveckling och uppfyllande av de transportpolitiska målen?

- *Inbegriper den initierade ÅVS:en även landskapliga aspekter som bör hanteras enligt landskapskonventionen?*

Denna fråga bör någon som har kunskap och kompetens inom området svara på. Om svaret är ”ja” på frågan kommer nedanstående följdfrågor att behöva hanteras.

2. Vilka resurser krävs för att genomföra ÅVS:en?

Med resurser kan här menas finansiella resurser men också mänskliga resurser. Om ÅVS:en innefattar landskapliga aspekter bör resurser med denna kompetens finnas hos de medverkande aktörerna.

- *Finns resurser med landskapskompetens hos de medverkande aktörerna?*

3. Finns tillräcklig kompetens för att kunna hantera aktuella frågor allsidigt?

- *Vilket stöd behöver projektledningen för att hantera de landskapliga frågorna och i vilken omfattning?*
- *På vilket sätt ska den landskapliga kompetensen handlas upp från konsulten?*

4. Vilka underlag behövs för den tänkta ÅVS:en?

- *Vilka underlag finns som redovisar de landskapliga aspekterna?*
- *Finns en regional landskapskaraktärsanalys? Kommunala underlag?*
- *Vilka underlag behöver tas fram för att beskriva de landskapliga aspekterna?*
- *Utifrån vilka underlag eller möten kan de sociala eller ekonomiska aspekterna på landskapet som resurs belysas?*
- *Vad är det övergripande syftet med en landskapskaraktärsanalys, om en sådan ska göras?*

5. Hur ska ÅVS:en förankras hos de inblandade aktörerna?

Om landskapskonventionen ska påverka ÅVS-processen och landskapsaspekterna vara en del av ÅVS:en behöver detta motiveras och förankras hos de

inblandade aktörerna. Här kan även en informativ del om landskapskonventionen behövas för att till exempel politiker ska ta till sig frågan.

6. Kan ÅVS-processen samordnas med annan planering?
 - *Kan en landskapskaraktärsanalys som planeringsunderlag tas fram i samverkan med övriga aktörer?*
 - *Finns det konstaterade brister i landskapet som behöver åtgärdas? Kommunernas översiktsplaner?*
7. Vilken är den preliminärt geografiska avgränsningen?
 - *Finns det skäl att avgränsa området så att även landskapliga funktioner inbegrips i den tänkta ÅVS:en?*
8. Vilka nationella, regionala och kommunala mål kan kopplas till den tänkta ÅVS:en?
 - *Hur skulle miljömålen kunna uppfyllas genom samordning av transportsektorns behov och de brister eller möjligheter som finns i landskapet?*
9. Vilket är det övergripande syftet med den tänkta ÅVS:en?
 - *Finns det skäl att formulera syftet så att även de brister och möjligheter som eventuellt påvisats i landskapet kan åtgärdas?*
10. Vilka intressenter kan finnas som är berörda av den tänkta ÅVS:en?
 - *Visar en regional landskapskaraktärsanalys eller liknande på att intressenter ska vidtalas av landskapliga, ekonomiska eller sociala skäl?*

4.2 I fasen Förstå situationen

I denna fas ska enligt handledningen behov, brister och problem studeras närmare (Trafikverket 2012b). Om initierafasen visat på att en landskapskaraktärsanalys (LKA) behövs för att studera behov, problem och möjligheter närmare är det i denna fas som underlaget ska tas fram för att kunna påverka målformuleringar och åtgärdsval.

Finns en regional landskapsanalys så är det lämpligt att fördjupa LKA:n i denna fas, så att den fyller de behov som syfte och avgränsning anger. Den ska också anpassas till den skala som är lämplig i förhållande till syfte och avgränsning. Finns det behov av att även sociala och ekonomiska aspekter på landskapet belyses genom dialog eller annan form av undersökning?

En hänvisning till Trafikverkets ”Infrastruktur i landskapet - råd för landskapsanalys” 2011:103 bör göras i handledningen. De tillgängliga råden för landskapsanalys är under revidering och innefattar i dagsläget inte ÅVS-skedet. Vad en LKA för ÅVS ska innefatta skulle därför kunna beskrivas i själva handledningen för ÅVS-arbetet. Förväntningarna på och syftet med landskapskaraktärsanalysen för varje specifik ÅVS behöver däremot formuleras som en del av själva ÅVS-arbetet, så att den anpassas och integreras på rätt sätt i processen.

Under handledningens rubrik ”Beskrivning av nuläge och trolig utveckling samt ambitionsnivå” (Trafikverket 2012b s. 27) efterfrågas en bakgrundsbeskrivning. En LKA enligt LiLP:s metodutveckling är en del av en sådan beskrivning. Det är viktigt att tiden är tillräckligt tilltagen så att underlaget är framme innan exempelvis målformuleringsarbetet påbörjas.

En samlad helhetsbild av de fysiska planeringsförutsättningarna tas fram, där begrepp som känslighet, potential och utvecklingstendenser blir en plattform för diskussioner om brister, möjligheter och mål. Som det står i handledningen: ”Det är angeläget att aktörerna utvecklar en förståelse för eftersträlvade funktioner, brister och olika behov och tillsammans utvecklar en problembeskrivning.” (Trafikverket 2012b s. 25) En pedagogiskt redovisad landskapskaraktärsanalys kan även vara ett bra underlag för workshoppar och skapa en sådan förståelse även för de landskapliga funktionerna. Workshop och dialog med intressenter, allmänhet eller representanter för en bredare allmänhet är i linje med landskapskonventionen. Här kan man öppna för en dialog om vad landskapet fyller för funktioner och hur framtiden bör se ut. Finna en gemensam bild av nuläget och skapa mål för fortsättningen.

I målbildsarbetet ska hänsynsmålet föras ned på lämplig geografisk nivå så att en tydlig anknytning finns till den fortsatta studien av möjliga åtgärder.

Under denna fas kan även en omvärdering göras av syfte och avgränsning. Visar landskapskaraktärsanalysen på att det finns möjlighet att uppfylla hänsynsmålet om anpassningar av syfte och avgränsning görs? I så fall är det i denna fas som förutsättningarna för en bredare diskussion om åtgärdsval görs.

4.3 I fasen Pröva tänkbara lösningar

Steg 1 och 2 i fyrstegsprincipen kan ses som en huvudprocess medan steg 3 och 4 är stödåtgärder som kompletterar. Stegen måste inte nödvändigtvis tas ett i taget i arbetsprocess.

Om man ska kunna pröva om tänkbara lösningar kan bidra till att uppfylla hänsynsmålet eller till ett bra fungerande landskap kan LKA:n som underlag behöva utvecklas inom ÅVS-processen. Vilka indikationer finns på att ett mål för de landskapliga funktionerna är uppfyllt eller delvis uppfyllt? Här behövs rätt kompetens för att kunna utvärdera lösningarna mot målen.

4.4 I fasen Forma en inriktning och rekommendera åtgärder

Enligt handledningen är det i denna fas som en övergripande inriktning formuleras. Förslag till rekommenderade åtgärder utarbetas inklusive kostnader, effekter, och konsekvenser (Trafikverket 2012b). Det är efter detta som den fortsatta planprocessen eventuellt tar vid.

Om hänsyn till de landskapliga aspekterna är en viktig förutsättning för att den valda åtgärden ska få avsedd verkan, ska det synas i den övergripande inriktningen. Vilka är de bedömda effekterna och konsekvenserna av åtgärdsvalet för landskapet och vilka möjligheter finns att undvika skada och/eller förbättra de landskapliga funktionerna? Detta ska framgå av den samlade bedömningen.

Om en LKA gjorts som underlag finns antagligen en stor kunskap om landskapet som kanske inte har kunnat omsättas i åtgärdsvalsstudiens övergripande studie. Den hänsyn som behöver tas och den potential som finns bör sammanfattas i ÅVS:ens rekommendationer för att kunna föras vidare till en eventuellt fortsatt planprocess eller avsiktsförklaring mellan de medverkande aktörerna.

Referenslista

Antonsson H (2011) *The treatment of landscape in a Swedish EIA process. Environmental Impact Assessment Review 31 (2011) 195–205*

Berglund U, Nord J, Eriksson M, Antonson H, Butler A, Haaland C, Hammarlund K, Hedfors P, Thiirmann Thomsen R & Åkerskog A (2013) *Landskapsanalys för transportinfrastruktur, Sveriges lantbruksuniversitet Institutionen för Stad och land 1/2013*

Boverket (2013) *Samordna planeringen för bebyggelse och transporter! – en kunskapsöversikt*

Boverket (2014) *Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering, Rapport 2014:15*

Clemetsen M & Schibbye B (2015) *Regional Landscape Characterisation in Sweden: bridging fields of competence in place, The European Landscape Convention – Concept, Policy and Practice (Koncept 150324)*

Dovlén S och Olsson E (2014) *Nationella, regionala och kommunala aktörer om implementering av den europeiska landskapskonventionen i Sverige, Planering och förvaltning av landskap, Institutionen för stad och land 2/2014*

Hedin A (1996) reviderad (2011) *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*

Kvale S och Brinkmann S (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*

Länsstyrelsen i Skåne län (2007) *Det skånska landsbygdsprogrammet – ett utvecklingsprogram med landskapsperspektiv, Rapport 2007:10, ISSN: 1402-3393*

Länsstyrelsen i Västmanlands län (2012) *Landskapskaraktärsanalys för Västmanlands län, 2012:13*

Länsstyrelsen Västra Götalands län (2014) *Remissvar på Trafikverkets åtgärdsvalsstudie för Västra stambanan genom Västra Götaland. 2014-11-13*

Miljöministeriet Danmark (2007) *Veiledning om landskabsanalyse i kommuneplanlægningen*

- Regeringen (2008) Proposition 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*
- Regeringen (2011) Proposition 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur*
- Riksantikvarieämbetet (2011) *Återrapportering av regeringsuppdraget angående den europeiska landskapskonventionens tillämpning i Sverige*
- Riksantikvaren og Direktoratet for naturforvaltning (2011) *Veileder: Landskabsanalyse i kommuneplan*
- Sandström U (2012) *Översiktsplanering, som potentiellt instrument vid implementering av ELC-Kortfattad vetenskaplig slutrapport av projekt, Diarienummer 353-3173-2010, SLU Institutionen för Stad och land*
- Sarlöv Herlin I (2004) *New challenges in the field of spatial planning: landscapes, Landscape Research, 29:4, 399-411*
- Statens Vegvesen (2014) *Styring av vegprosjekter, Håndbok R760*
- Trafikverket, SKL & Boverket (2012) *Åtgärdsvalsstudier- nytt steg i planering av transportlösningar,Handledning, Publ. nr: TRV 2012:206*
- Trafikverket (2011) *Infrastruktur i landskapet - Råd för landskapsanalys, 2011:103*
- Trafikverket (2012a) *Landskap i långsiktig planering, Pilotstudie i Västra Götaland*
- Trafikverket (2012b) *Metodevurdering - underlagsrapport till Landskap i långsiktig planering 2012:140*
- Trafikverket (2013a) *Åtgärdsvalsstudie för väg 190, Västra Götalands län, Förhandlingsversion 2013-09-06*
- Trafikverket (2013b) *Transportsystemet i samhällsplaneringen, Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen 2013:121*
- Trafikverket (2013c) *Underlag till åtgärdsvalsstudie, Natur- och kulturvärden, länsväg 225, 2013-07-15*
- Trafikverket (2014 a) *Kinnekullebanan – vägledning i landskapsfrågor*
- Trafikverket (2014b) *Landskapskaraktärsanalys för Västra stambanan, Underlagsrapport till åtgärdsvalsstudie Västra stambanan genom Västra Götaland samt delrapport inom Landskap i långsiktig planering*
- Trafikverket (2014c) *Västra stambanan genom Västra Götaland, Underlagsrapport Nya Spår Alingsås- Göteborg, Remisshandling 2014-04-30*

Trafikverket (2014d) Åtgärdsvalsstudie – Väg 225 mellan väg 73 och Lövstalund Publ.nr: TRV 2014:142

Trafikverket (2014e) Åtgärdsvalsstudie, Västra stambanan genom Västra Götaland Remisshandling 2014-04-30, korrigerad 2014-05-19

Trafikverket (2014f) Åtgärdsvalsstudie Kinnekullebanan 2014-12-15

Trafikverket (2014 g) Åtgärdsvalsstudie för Mittstråket- Kust till kust

Trafikverket (2014 h) Handbok för gestaltungsarbete och gestaltungsprogram i infrastrukturprojekt, TRV 2014/78881

Digitala källor

COE (2000) (2015-02-22) Council of Europe. *European Landscape Convention, Explanatory Report*. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/176.htm>

Trafikverket (2015-04-14) *Landskapsanalys* <http://www.trafikverket.se>

Trafikverket (2015-01-21) *Tidiga skeden* <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Samhallsplanering/Tidiga-skeden/>

Trafikverket (2015-01-21) *Åtgärdsvalstudie* <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Samhallsplanering/Tidiga-skeden>

Trafikverket (2015-05-07) *Verksamhetsplanering* <http://www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Verksamhetsplanering-pa-tre-ars-sikt/>

Transportministeriet (2015-04-01) *Strategisk planering i Danmark* <http://www.trm.dk/da/temaer/nystrategiske/nyhvad-er-de-strategiske-analyser>

Regeringen (2015-04-12) *Hållbar utveckling* <http://www.regeringen.se/sb/d/1591>

Riksantikvarieämbetet (2015-01-21) *Europeiska landskapskonventionen* <http://www.raa.se/om-riksantikvarieambetet/vart-internationella-arbete/europaradet/europeiska-landskapskonventionen/>

Statens Vegvesen (2015-04-02) *Konseptvalgutredninger* <http://www.vegvesen.no/Fag/Veg+og+gate/Planlegging/Konseptvalgutredninger+%28KVU%29+og+%28KSI%29>

Vejdirektoratet (2015-04-01) *Planering av infrastruktur i Danmark* http://www.vejdirektoratet.dk/DA/viden_og_data/statens-veje/en-vej-bliver-til/VVM-unders%C3%B8gelse/Sider/default.aspx#.VRwNfrVvINt

