

STUDIEBESÖK

NYA ZEELAND

Syftet med denna studie har varit att diskutera hur myndigheter på olika nivåer i Nya Zeeland samordnar sin trafik- och bebyggelseplanering. Inför resan har vi haft kontakt med planerare som arbetar på kommunal, regional och central nivå och vi har i Nya Zeeland gjort 7 olika studiebesök hos centrala, regionala och lokala myndigheter.

Diskussionerna har givit oss en bra överblick över ett antal aktuella problemställningar och en översiktlig bild över planeringens författningsförutsättningar. Vi har fått kontakter med kollegor som vi kan byta erfarenheter med framöver och vi har mer allmänt breddat våra egna erfarenheter.

Nedan ges ett utdrag ur den gemensamma reserapporten. Här beskrivs bl.a. Nya Zeelands trafikplanering och vad som hänt med ambitionerna att införa vägavgifter.



Anki Ingelström - samhällsplanerare på Vägverket, fick 1999 Trafiktekniska föreningens resestipendium och besökte i april Nya Zeeland tillsammans med sin man, Lars Ingelström (länsarkitekt i Dalarna).

Nya Zeeland är en självständig stat i det Brittiska samväldet och ligger i sydvästra delen av Stilla Oceanen, ungefär 160 mil sydost om Australien. Landet består av två större öar, Nordön och Sydön samt ett antal mindre öar.

Landet har 3,7 miljoner invånare. De flesta, 73%, är européer. Ursprungsbefolkningen, Maorierna utgör 12% av befolkningen. Dessutom finns inflyttade folkgrupper från Polynesien och Asien. Landet är relativt glest befolkat med en täthet på 13 personer per km² – det kan jämföras med Sverige som har 18 personer per km².

De flesta invånarna bor på Nordön som är den del av landet som är mest industrialiserad och rymmer de största städerna. Här ligger Auckland (Aucklandregionen har 1,3 Milj inv.) och huvudstaden Wellington (Wellingtonregionen har 335 000 inv.). Sydön är mer glest befolkad och den största staden är Christchurch (331 000 inv.).

Landet är bl. a. indelat i 13 regioner som leds av *regional councils* och 74 kommuner som kallas

territorial authorities. Båda dessa nivåer räknas som *local governments*. Regionerna har överordnat ansvar för frågor som rör reservat, vattenförsörjning, transporter, civilförsvar mm. Kommunernas uppgifter rör bl. a. fysisk planering, lokal teknisk försörjning och underhåll – bl. a. vägar, förebyggande hälsovård (hygienfrågor) mm, men inte förskola, skola, vård och omsorg i övrigt. Omsorgsfrågor handhas antingen av staten eller av frivilliga välgörenhetsorganisationer.

1991 fick Nya Zeeland en ny planlagstiftning – *The Resource Management Act (RMA)*. Lagen visar hur man ska närma sig en mer hållbar och miljöanpassad utveckling. Systemet innebär att man i den fysiska samhällsplaneringen ska reglera vilka effekter som kan accepteras vid förändrad markanvändning. Kommunen redovisar sina ställningstaganden i en obligatorisk, väl processad och ganska detaljerad kommuntäckande plan. Planen styr inte utvecklingen genom att redovisa vika ändamål mark och vatten ska användas till, utan anger vilka miljökrav som gäller och vilken hänsyn som ska tas när ett projekt ska genomföras, så att miljön inte skadas eller försämrats i vid mening. Det är en anläggnings effekt på miljön som är avgörande när tillåtligheten av en exploatering prövas.

Ansvar för väghållning ligger dels på staten och dels på kommunen. *Transit New Zealand* ansvarar för planering och drift av statliga *highways*, vilka utgör 1000 mil (10%) av landets totala väglängd som är 10 000 mil. En annan statlig myndighet – *Transfund* – är ansvarig för finansiering av dels det statliga vägnätet och dels för bidrag till det kommunala vägnätet.

De regionala myndigheterna är ålagda att upprätta regionala transportstrategier. Transportstrategin ska upprättas vartannat år och gälla för de närmaste 3–5 åren. Transportstrategin får inte motverka någon annan regional policy eller motverka planer enligt *RMA*. Att följa den regionala transportstrategin är också en förutsättning för statliga bidrag till de kommunala väghållarna. Vid upprättandet av de regionala strategierna bildas därför särskilda kommittéer där kommunala företrädare, transportbolag m fl. ingår.

WAITAKERE

Waitakere kommun är en del av Aucklands stadsregion. Regionens 7 kommuner (tidigare 26 kommuner) rymmer totalt ca 1,3 Milj invånare. Bebyggelsen är utspridd och samtidigt är tillväxten stor i hela regionen. Waitakere ligger i regionens västra del och var tidigare ett stort fritidsbebyggelseområde i ett böljande grönt skogsområde, som under åren kompletterats med alltfler villor i olika storlek och standard. Nu är området en del av en tätortsregion ungefär i Stockholms storlek. Gatorna slingrar längs kullar och dalar och husen ligger invid gatorna eller i de branta sluttningarna

med vindlande smala utfarter. Handel, kontor och olika verksamheter finns i flera centrumbildningar och längs flera huvudgator.

Waitakere har hittills inga färdigställda flerbostadsområden eller radhusbebyggelse. Kommunen och planeraren Ann Magee är emellertid övertygad om att det är nödvändigt att nu alltmer koncentrera bebyggelsen för att hushålla med markresurserna och förbättra underlagen för kollektiva transporter. Just nu håller man på att bygga det första radhusområdet i kommunens stora centrum New Lynn. Men folk är misstänksamma mot denna nya typ av bebyggelse.

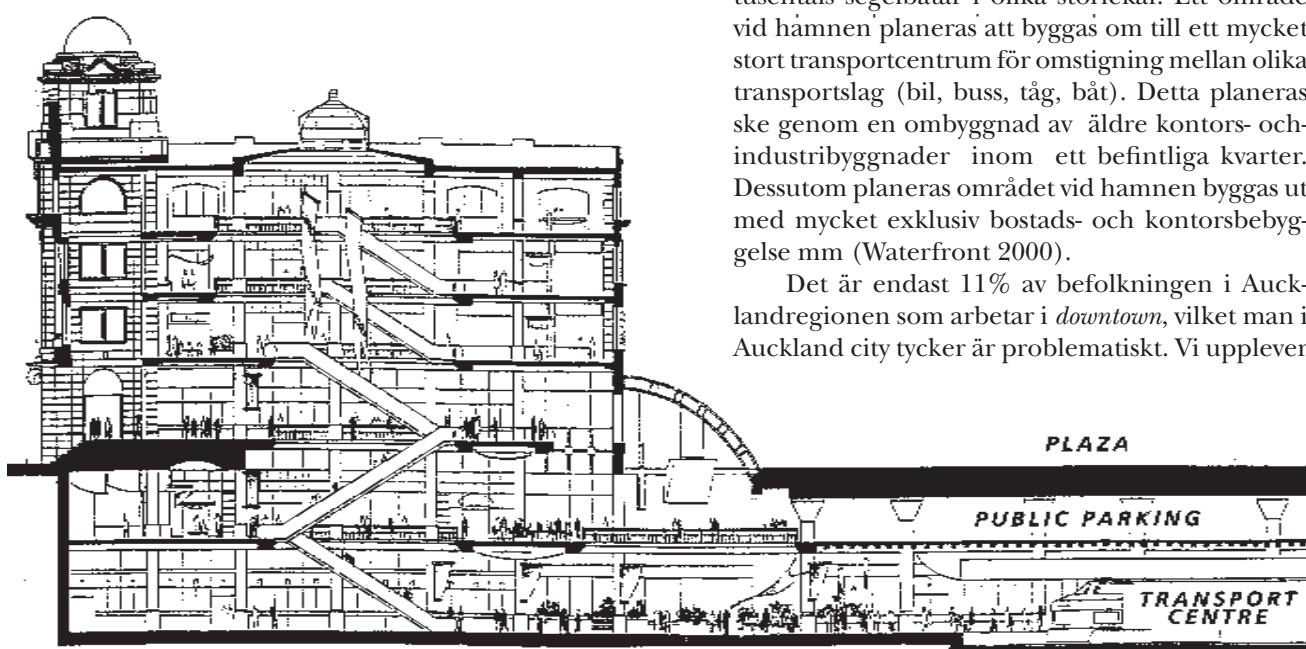
Det största problemet i kommunen och i regionen är den dåliga kollektivtrafiken. Enda kollektivtrafiken i staden är bussar med ganska låg standard och en tåglinje. Bussar används endast av dem som inte har tillgång till bil (ca 20 % har inte tillgång till bil och ytterligare 20 % har inte tillgång till bil dagtid).

Vi upplever att kommunen är angelägen om att med breda demokratiska planeringsprocesser via handlingsprogram och fysisk planering hitta goda former för en miljöanpassad utveckling i sitt område. Man har en mycket omfattande och öppen samrådsprocess. I detta sammanhang uppfattar vi Waitakere som en föregångskommun i landet.

AUCKLAND CITY

Auckland City utgör centrum i Aucklandregionen. Här ligger *downtown* med hög, tät bebyggelse från sekelskiftet och framåt. Centrum avslutas mot den stora hamnen, med både färjetrafik, godstrafik och tusentals segelbåtar i olika storlekar. Ett område vid hamnen planeras att byggas om till ett mycket stort transportcentrum för omstigning mellan olika transportslag (bil, buss, tåg, båt). Detta planeras ske genom en ombyggnad av äldre kontors- och industribyggnader inom ett befintliga kvarter. Dessutom planeras området vid hamnen byggas ut med mycket exklusiv bostads- och kontorsbebyggelse mm (*Waterfront 2000*).

Det är endast 11% av befolkningen i Aucklandregionen som arbetar i *downtown*, vilket man i Auckland city tycker är problematiskt. Vi upplever



Sektionen visar skiss till ombyggnad av det gamla huvudpostkontoret i centrala Auckland som knutpunkt för tåg, buss, bil och gående under och över mark



Typisk tätortsvy i Nya Zeeland. Landet är fortfarande gles bebyggt och bilen är det självklara transportmedlet för de flesta.

snarare att det är en förutsättning för att det hårt ansträngda trafiksystemet ska fungera. Det största problemet är bristande kapacitet i vägsystemet och bristen på kollektivtrafik. Järnvägarna är sålda till ett Amerikanskt bolag, som inte är intresserad av att utveckla persontågstransporterna.

Den regionala transportstrategin är inriktad på att höja kapaciteten på befintliga vägar och att förbättra kollektivtrafiken genom nya bussflsystem och spårdragningar. Man tror inte att trafikköerna kommer att minska, däremot ska transportsystemet erbjuda alternativ till bilismen genom effektivare och attraktivare kollektivtrafik – buss och tåg.

Strategin förordrar en tätare och mer varierad exploatering och ett effektivare utnyttjande av de urbana områdena. På 50 – 60 års sikt tänker man sig en fördubbling av invånarantalet i Aucklandregionen.

Bullerproblemen arbetar man inte med varken i regionen eller i kommunen.

Den regionala transportstrategin, som anger vad man ska satsa på, är obligatorisk och direkt styrande i Nya Zeeland. Strategin ska samordnas med kommunernas *District Plan* och de förutsätter och understödjer varandra på ett positivt sätt. Aucklandregionen håller nu också på att arbeta fram en regionplan, som inte formellt är obligatorisk i plansystemet, men som ytterligare kommer förstärka samarbetet och samordningen mellan den regionala och lokala nivån i området. Vi får intrycket att planeringssystemet i det här fallet både förutsätter demokratisk öppenhet och möjliggör obekväma beslut om det är nödvändigt. Samtidigt drar planeringsprocesserna ut på tiden i en omfattning som vi i Sverige sannolikt skulle ha svårt att acceptera.

WELLINGTON

Wellington, landets huvudstad, ligger vackert belägen i slutningen ner mot en stor vik i den sydvästra delen av Nordön. Bebyggelsen är tämligen modern och ger intryck av influenser från amerikanska storstäder och engelsk 1900-talsbebyggelse.

Wellingtonregionen förväntas öka från 414 000 inv. till 435 000 inv. fram till 2016. Denna ökning

förväntas i första hand ske inne i Wellington och längs kusten nordväst därom.

Resandet i centrala Wellington utgörs till 30 % av kollektiva resor (15 % järnväg, 15 % buss). Målet är 34 % och man försöker samordna biljettsystemen mellan olika kollektiva transportslag, men detta är svårt p.g.a. olika ägarintressen. Staden satsar också på att bygga ut för gångtrafiken.

Planeringen av vägar och banor i Wellingtonregionen bedrivs i samarbete med en kommitté som består av kommunen, *Transit New Zealand*, finansierande myndigheter, användargrupper och transportnäringen. Samarbete sker också med Adelaide och Sydney i Australien, bl. a om markanvändningsrekommendationer. Arbetet sker med hjälp av GIS – geografiska informationssystem (Arc Info, Arc View).

Utifrån diskussionen med trafikplaneraren på den regionala myndigheten tolkar vi att deras sammanfattande erfarenheter från trafikplaneringen är bl. a:

- Stora väginvesteringar är inte hållbara
- Förändringar i trafiksystemet måste vara radikala för att hållbarhet ska kunna uppnås
- Att åtgärda flaskhalsar på huvudvägnätet flyttar bara problemet
- Investeringar i kollektivtrafik löser inte flaskhalsar, men ger fördelar för kollektivtrafiken längs hela rutten
- Stark prisstyrning kan lösa alla transportproblem och ge positiva konsekvenser på omgivningen, tillgängligheten och säkerheten
- Lagom prisstyrning kan lösa alla problem med flaskhalsar
- Markanvändningsbestämmelser kan öka icke motoriserade resor och medföra positiva effekter för miljön

MILJÖPÅVERKAN

Vi upplever att transportmyndigheterna har relativt liten insikt i och erfarenhet av **trafikens miljöpåverkan**. På transportdepartementet har man identifierat 3 miljöområden som påverkas av trafik: föroreningar av luft, föroreningar av mark och vatten samt trafikbuller.

Man har kartlagt problematiken med luftföroreningar och tagit fram beräkningsmodeller för att kunna göra miljökonsekvensbeskrivningar. Några stora problem med luftföroreningar på gatorna har man numera inte på Nya Zeeland, mycket beroende på att fordonsflottan under senare år blivit betydligt förnygrad. Detta har skett genom en omfattande import av begagnade moderna bilar från Japan under 90-talet. Dessa alltmer bensinsnåla bilar minskar i sin tur intäkterna från bensinskatten, som ligger till grund för en stor del av finansieringen av vägunderhållet – detta är problematiskt och diskuteras just nu på olika nivåer i landet.

Problemen med koldioxidutsläpp anses i Nya Zeeland inte primärt vara ett problem för transportnäringen.

Nu kartlägger man omfattningen av föroreningar av mark och vatten. Bullerproblematiken har man egentligen inte erkänt som ett väghållningsproblem. På departementet anser man inte att det är självklart att väghållaren ska svara för bullerskyddsåtgärder.

De vägestetiska frågorna har inte uppmärksamats som en principiell eller övergripande fråga. Det är dock förbjudet med reklamskyltar längs statliga *highways*. Samtidigt kan de kommunala vägarna i vissa centrumstråk vara fullständigt omgärdade av skyltar, vimplar och flaggor.

TRAFIKSÄKERHET

Den bristfälliga **trafiksäkerheten** är ett stort problem i landet. Antalet dödade till följd av trafikolyckor är ungefär lika många som i Sverige, men befolkningen är bara ca 3,7 miljoner invånare. Ett annat sätt att mäta är antalet dödade per fordon. Sverige har 1,3 döda per 10 000 fordon – Nya Zeeland har 2,2. Nya Zeeland har också fler bilar

Nya Zeelands trafiksäkerhetsmyndighet bedriver nu tre stora kampanjer:

Do not speed...

**"The faster you go
the bigger the mess"**

Do not drink and drive...

**"If you drink and drive
you are a bloody idiot"**

Do not drive against red light...

**"Red means STOP
end of bloody story"**

per inv. - ungefär 660 bilar/1 000 inv. jämfört med 450 för Sverige.

Cyklister har hittills hänvisats till körbanorna, där biltrafiken är snabb och situationen är otrygg för cyklisterna. Nu börjar man emellertid lägga ner mer energi på att bygga separerade cykelbanor, åtminstone i de större städerna.

Nya Zeeland:s vision för sitt trafiksäkerhetsarbete är att ligga i nivå med de säkraste länderna i världen – fn. Sverige och Norge. Utgångsläget för effektiva trafiksäkerhetsinsatser i Nya Zeeland är emellertid betydligt tuffare än i Sverige. Bashastigheten på vägar är sedan lång tid tillbaka 100 km/tim och polisen accepterar i regel 110-120 km/tim innan någon bötfälls. Även små kurviga vägar är skyltade 100 km/tim - det är alltså ingen rekommenderad hastighet utan en generell hastighetsgräns. På de stora vägarna har man däremot i snäva kurvor och trånga passager satt upp skyltar med rekommenderad hastighet.

Vi upplevde att nyzeeländarna många gånger har liten respekt för det olämpliga i att köra alkoholpåverkad och köra mot rött ljus.

Vi kan konstatera att när det gäller både trafikens miljöpåverkan och trafiksäkerhet har Sverige, genom att under lång tid ha drivit en omfattande opinionsbildning på olika nivåer, spridit en betydligt större allmän förståelse och insikt om trafikens miljö- och säkerhetsfrågor, jämfört med situationen på Nya Zeeland.

TRAFIKPLANERING

Angående **trafikplaneringen** så noterade vi att man inte anammat vår syn på en hierarkisk indelning av vägnätet i primära, och sekundära trafikleder, där de primära trafiklederna hålls fria från utfarter. Istället har alla kommunala gator och vägar direktutfarter. Man har inte heller samma syn på förbifarter kring samhällen. Genomfarten är viktig för den lokala handeln och hålls i regel öppen för persontrafik. Tung trafik kan däremot hänvisas till längre och enklare förbifarter. Vidare accepteras hastighetsnedsättande åtgärder på huvudgator och genomfarter för att bl.a. underlätta passager för gående.

Systemen med enklare förbifarter för tung trafik skulle kunna vara intressant att utveckla för många mindre svenska tätorter.

Skilnader på förutsättningarna att sköta väghållning är mycket stor mellan Sverige och Nya Zeeland. Markförhållandena, avsaknad av snö och förekomsten av naturkatastrofer ger självklart andra tekniska problem än dem vi har. Som exempel kan vi nämna att man stänger av vägarna vid snöförekomst.

INGA VÄGAVGIFTER

En stor och intressant fråga i Nya Zeeland är den *Road Reform*, som den tidigare regeringen (anm: valet hösten 99 resulterade i ett skifte av regering från höger till vänster) lagt nere stor kraft på att marknadsföra. Reformen innebär att ansvaret för väghållning och trafiksäkerhet mm. förs över till 5-7 regionala bolag, där varje bolag till minst hälften är samhällsägt.

Reformen skulle innebära att varje väghållningsbolag får rätt att ta ut vägavgifter, något som regionala och kommunala organ inte kan göras idag. Vidare förväntas att väghållningen ska kunna skötas mer effektivt, rationellt och kostnadsstyrt. Många kommuner är idag små och saknar resurser för att sköta väghållningen själva på ett effektivt, miljöanpassat och trafiksäkert sätt. Reformen skulle vidare medföra att ett större ansvar för trafiksäkerhet och miljöpåverkan skulle ställas direkt på varje regionalt vägbolag. Bl. a skulle vägbolaget åläggas att ta fram ett *Safety Management System*, som skulle godkännas av den centrala trafiksäkerhetsmyndigheten. Miljödepartementet är delvis kritisk till reformen, eftersom trafikanterna idag har liten miljömedvetenhet och det nya systemet riskerar att försvåra arbetet med att internalisera miljökostnader till en del av bilistens synliga kostnad.

Enligt uppgifter vi fått från transportministeriet kommer reformen nu p.g.a. regeringsskiftet att dras tillbaka för att omarbetas.

SAMORDNING AV PLANERINGEN

Ett intressant förhållande i Nya Zeeland är att de obligatoriska transportstrategierna förutsätter en koppling mellan markanvändningsfrågor, transportfrågor och finansiering på ett mycket påtagligt sätt. Det statliga stödet till byggande och drift av transportanläggningar (undantaget highways) förutsätter att transportstrategin efterlevs. Transportstrategin får i sin tur inte strida mot de planer regionala och kommunala myndigheter upprättar med stöd av *RMA*.

I Sverige är denna typ av koppling mellan transportplanering och markanvändningsplanering inte lika tydlig. Även om länsstyrelserna genom sitt ansvar för regional transportplanering har fått ett reellt inflytande på medelstilledningen, så saknar man ännu metoder för en närmare samordning med översiktlig fysisk planering.

Till de regionala transportstrategierna hör också rekommendationer för bebyggelselokalisering. Det finns anledning att närmare studera på vilket sätt dessa *policies* kan påverka tillåtlighetsprövningen enligt *RMA*.

Vi har inte heller haft möjlighet att sätta oss in i hur den föreslagna *Road Reform* kan påverka denna samverkan. Enligt transportdepartementet ska reformen ge bättre möjligheter för kommunen att förhandla om väg- och trafikfrågor eftersom huvudmannen blir fristående från den egna organisationen. Hur sedan vägbolagen kan komma att agera när det gäller att bygga nya anslutningar eller anordna nya utfarter är oklart.

Strategi A	Öka och utvidga kollektivtransportutbudet och kollektivtrafikservicen Policy: Planera kollektivtrafiklinjer för att öka tillgängligheten Bibehålla stadsjärnvägen som den arteriella prioriterade kollektivtrafiken Öka antalet park and ride - anläggningar
Strategi B	Minimera resebehovet genom välplanerad utveckling av markanvändning Policy: Uppmuntra markanvändning som minimerar det totala transportbehovet

Exempel på strategier och policies hämtat ur en av de regionala transportstrategierna.

Har Du synpunkter på de aspekter och funderingar som tas upp i rapporten? Eller vill du veta mera? Hör gärna av dej!
Anki Ingelström, Vägverket Borlänge, Tel. 0243-75 891, anki.ingelstrom@vv.se