

- Idépapper -

Den ohållbara ekvationen:
Infrastrukturplanering i
klimatomställningens tid

Aako Raofi

Den ohållbara ekvationen: Infrastrukturplanering i klimatomställningens tid

Författare: Aako Raoofi

Rapporten har tagits fram inom Rådslaget som är ett initiativ inom K2, Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik. De slutsatser och rekommendationer som uttrycks i rapporten är författarens egna och speglar inte nödvändigtvis Rådslagets eller K2:s uppfattning.

ISBN: 978-91-89407-63-3

Publicerad 2025

Version 1.1

Rådslaget

www.radslaget.se

Rådslaget är en tankesmedja som främjar idéutveckling och strategiska samtal om framtidens kollektiva mobilitet och hur den kan främja hållbar tillgänglighet i städer och regioner. Tillsammans med de aktörer som berörs utforskas bredare perspektiv och nya positioner bortom dagens kollektivtrafik. Den riktar sig till offentliga myndigheter, företag, organisationer och forskare verksamma inom kollektiv mobilitet. Rådslaget drivs i ett samarbete mellan Region Stockholm (Trafikförvaltningen), Västra Götalandsregionen (Regional utveckling), Västtrafik, Region Skåne (Skånetrafiken), Svensk kollektivtrafik, ShiftSweden och K2 – nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik.

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	7
Trafiken måste minska för att nå klimatmålet	7
Potentialen för omställning är stor	10
1. Vi behöver andra bedömningsmodeller med skiftat fokus	11
2. Nytt uppdrag till Trafikverket om att utveckla basprognosen med olika scenarier	14
3. Framtidsplanera utifrån den önskvärda framtidens behov	16
Avslutning	18

Förord

Rådslaget är en tankesmedja för samhällsförändring och nya perspektiv på mobilitet. Vi vill utmana gamla sanningar och främja strategiska samtal om framtidens kollektiva mobilitet. Det gör vi på flera sätt, bland annat genom att ta initiativ till idépapper där experter och forskare får möjlighet att reflektera över hur vi gör saker idag och presentera idéer för förändring.

Dagens investeringar i infrastruktur formar framtiden. Hur vi prioriterar och satsar idag, är avgörande för vår förmåga att nå uppställda mål i framtiden. Därför har vi tagit initiativ till ett idépapper som problematiserar hur metoder och arbetssätt i infrastrukturplaneringen formar vilka satsningar som görs - och inte görs.

Sofia Hellberg, infrastruktur- och kollektivtrafikchef,
Västra Götalandsregionen

Lars Backström, vd,
Västtrafik

Maria Nyman, trafikdirektör,
Skånetrafiken

Erik Norling, chef trafikförvaltningen,
Region Stockholm, och vd för SL

John Hultén, programchef,
ShiftSweden

Johan Wadman, vd,
Svensk Kollektivtrafik

Helena Svensson, föreståndare,
K2, nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik

Sammanfattning

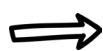
För att Sverige ska nå klimatmålet för inrikes transporter krävs kraftiga utsläppsminskningar i kort tid. Enligt verktyget Panorama från Klimatpolitiska Rådet beräknas cirka 27 % av dessa minskningar komma från åtgärder för ett transporteffektivt samhälle – alltså minskad trafik och ökad andel gång-, cykel och kollektivtrafik*. Andra fördelar förknippas också med ett transporteffektivt samhälle, bland annat ökat aktivt resande, bättre hälsa, färre olyckor, minskat buller och livligare stadsmiljöer. Trots detta bygger dagens infrastrukturplanering på prognoser som förutspår ökad trafik, vilket motverkar klimatmålet.

Det behövs ett paradigmskifte från den nuvarande planeringslogiken som bygger på "**predict and provide**", där framtida infrastruktur utgår från prognosticerad efterfrågan, till "**decide and provide**" – där planeringen utgår från önskade framtidsscenarioer.

Nuvarande bedömningsmodeller fokuserar på linjära effekter av enskilda och isolerade åtgärder, vilket inte tar hänsyn till den systemomvandling som krävs. Istället föreslås modeller som bedömer åtgärdernas roll i en helhet – en policymix där åtgärder samverkar för omställning.

Det finns strukturell potential för ökad andel hållbara resor och utvecklingen av ett transporteffektivt samhälle i Sverige enligt flera studier. Trots detta undervärderas överflyttningspotentialen från bil till gång-, cykel- och kollektivtrafik i dagens planering.

I denna rapport föreslås fyra aktiviteter för en förändrad infrastrukturplanering:



Inför ändrade bedömningsmodeller med ett skiftat fokus från bedömning av effekter till bedömning av riktning, roll och åtgärdernas nödvändighet i ett omställt samhälle.



Infrastrukturplaneringen bör skifta från att enbart jobba med "forecasting" (att förutse en trolig utveckling) och en enda prognos, till att fokusera på olika objektiva scenarier för framtiden, med ambitionen att identifiera den önskvärda framtiden (eller framtiderna).



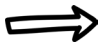
Att verka för ett paradigmskifte, från "predict and provide" (att besluta om åtgärder utifrån prognosen) till "decide and provide" (att besluta om åtgärder utifrån det önskvärda scenariot för framtiden).



Ett nytt kollektivt ställningstagande om framtidens transportsystem. Nuvarande transportpolitiska mål kan utgöra ramverk. Omställning är i grunden en politisk process och kräver därmed ett kollektivt ställningstagande.

* Klimatpolitiska Rådet: <https://panorama-sverige.se/?id=24011a29-2639-443b-b170-933c8eb7a2fe>

Omställningsarbetet är dock omfattande och genomgripande. Effekterna av olika åtgärder upplevs ofta marginella i förhållande till utmaningarna. Nuvarande organisationer med begränsad rådighet förmår inte att skapa systemförändringen på egen hand. Omställning upplevs därmed både svår och riskfylld. Denna insikt är förlamande. För att motverka detta föreslås en förändringsprocess i en mindre skala, i form av en expedition, i samverkan med andra aktörer.



Initiera förändringsprocessen i en mindre skala genom regionala pilotprojekt i samverkan med Trafikverket.



"Det behövs ett paradigmskifte från den nuvarande planeringslogiken som bygger på "predict and provide", där framtida infrastruktur utgår från prognosticerad efterfrågan, till "decide and provide" – där planeringen utgår från önskade framtidsscenarioer"

Inledning

I denna rapport har jag försökt att måla upp en problembild inom pågående infrastrukturplanering, kopplat till klimatmålet för att minska transportsektorns koldioxidutsläpp. Jag föreslår också rekommendationer för en förändrad planering. Förslagen handlar om att vi behöver andra bedömningsmodeller, andra utgångspunkter för analyser och prognoser, och förändrade förutsättningar att framtidsplanera.

Denna rapport bygger på insikterna från flera års arbete inom infrastrukturplanering i flera nivåer och att ha haft förmånen att vara ordförande för regionala infrastrukturplanerarnas förening (KOMEXP) samt medverka i flera nationella expertforum. Jag har också haft djupa kollegiala diskussioner med kommunala, regionala och nationella tjänstepersoner och politiker inom infrastruktur och samhällsplanering.

Trafiken måste minska för att nå klimatmålet

Transportsektorns koldioxidutsläpp behöver minska med i snitt 8 % per år fram till 2030 för att nå klimatmålet för inrikes transporter¹. Dessa utsläpp kan minskas på tre sätt:

- ⇒ 1. Högre andel biodrivmedel
- ⇒ 2. Elektrifierade och effektiviserade fordon
- ⇒ 3. Minskad trafik (ett transporteffektivt samhälle)²

För att minimera riskerna och för att på ett kostnadseffektivt sätt nå målen för inrikes transporter bör således alla tre områden tas i beaktande³. Fokus för denna rapport ligger på den tredje punkten: att minska trafiken och skapa ett transporteffektivt samhälle.

Med ett transporteffektivt samhälle avses ett samhälle där trafikarbetet⁴ med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar⁵. Vidare beskriver Trafikverket i ett PM att transporteffektivitet är ett förtydligande om vägen mot de transportpolitiska målen och kan ses som ett medel för att nå dem.⁶

1. Rätt för klimatet – Klimatpolitiska Rådet <https://www.regeringen.se/contentassets/85bdcec13afb4c22af18a0058ab7b61a/ratt-for-klimatet-sou-202221/>

2. Energimyndigheten: Samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet

3. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/klimatuppdrag/wsp-styrmedel-for-ett-transporteffektivt-samhalle_slutlig.pdf

4. Trafikarbete är ett mått på mängden trafik.

5. Rätt för klimatet – Klimatpolitiska rådet: <https://www.regeringen.se/contentassets/85bdcec13afb4c22af18a0058ab7b61a/ratt-for-klimatet-sou-202221/>

6. Trafikverket – Förhållningssätt transporteffektivt samhälle

Enligt verktyget Panorama från Klimatpolitiska Rådet behöver drygt 27 % av den utsläppsminskning som behövs från transportsektorn komma från satsningar inom transporteffektivt samhälle. Det innebär att utan minskad trafik kommer Sverige inte att nå klimatmålet.⁷

Vikten av minskad trafik och nyttorna med det har blivit allt tydligare under de senaste åren. Ökat aktivt resande, bättre hälsa, färre olyckor, minskat buller och livligare stadsmiljöer är fördelar med minskad trafik förutom miljöaspekter. Till exempel konstateras att medan avgasutsläppen minskar blir icke-avgasutsläpp – partiklar från bromsar, däck och vägslitage – nu en dominerande källa till partikulär materia (PM) i synnerhet i stadsmiljöer.⁸

Men den basprognos från Trafikverket som i dag ligger till grund för infrastrukturplaneringen i Sverige utgår ifrån att trafiken (av lätta fordon) kommer att öka med cirka 26 % fram till 2045, medan befolkningen bara ökar med cirka 9 %.

I samma basprognos utgår Trafikverket ifrån att Sverige har nått klimatmålet.⁹ Det är en ekvation som inte går ihop.

Här har vi två påståenden som båda stämmer i sak, men motsäger varandra: att trafikarbetet kommer att öka enligt historisk data, och att trafikarbetet behöver minska för att klara klimatmålet och andra hållbarhetsmål.

Infrastrukturplanering har traditionellt sett utgått från paradigmet "predict and provide". Det innebär att prognoser görs över hur framtida efterfrågan på trafikslag ser ut för att bedöma vilken infrastruktur och vilka tjänster som krävs för att tillgodose den efterfrågan.¹⁰ Därför är efterfrågan på transporter och därmed trafikarbetets¹¹ utveckling en av de faktorer som har störst betydelse för hur koldioxidutsläppen från transportsektorn utvecklas.

Sedan 2010 har trafikarbetet i Sverige ökat mer än transportarbetet.¹² Det kan tolkas som att effektiviteten i transportsystemet har minskat, det vill säga att antalet körda kilometer har ökat mer än antalet personer och gods som har transporterats.



Figur 1. Beräkning av utsläppsminskningar från elektrifiering, energieffektivisering och transporteffektivt samhälle. Utsläppen från persontransporter bör minska med 8,54 miljoner ton, varav 2,31 miljoner ton minskas genom insatser för ett transporteffektivt samhälle.

7. Klimatpolitiska Rådet: <https://panorama-sverige.se/?id=24011a29-2639-443b-b170-933c8eb7a2fe>

8. Study on non-exhaust emission in road transport https://www.eiturbanmobility.eu/knowledge-hub/non-exhaust-emission-study/?fbclid=IwY2xjawKb9SxleHRuA2FlbQlXMAbicmlkETFDWElucms4SDFZm1YSEZMAR7uHLL-SOWWq-GbcpsIhPwr3sQv-3Q20VOVdiGuaMys8IOvQTFiGBKoeEjTHMg_aem_OksY1-BiBagN5pgklNBa9Q

9. Trafikverket – Basprognos 2045 <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1842799/FULLTEXT04.pdf>

10. Triple access planning for Uncertain futures. <https://jpi-urbaneurope.eu/wp-content/uploads/2024/04/Triple-Access-Planning-HANDBOOK-Final-18-03-2024.pdf>

11. Trafikarbete är ett mått på mängden trafik på vägnätet.

12. Transportarbete är ett mått på transportsystemets aktivitet i personkilometer och tonkilometer. En personkilometer innebär en förflyttning av en person 1 kilometer. På motsvarande sätt innebär en tonkilometer en förflyttning av ett ton gods 1 kilometer. Desto lägre trafikarbete och högre transportarbete, desto effektivare transporter.

Om trafikmängderna fortsätter att öka enligt historiska trender blir det sannolikt svårt att klara klimatmålen inom transportsektorn. Vid en sådan utveckling skulle ny infrastruktur för vägtrafik innebära en ökad resursförbrukning och klimatpåverkan.

För att i stället minska trafiken och klimatpåverkan behövs en omställning från biltrafik till andra, mindre energiintensiva trafikslag, såsom gång-, cykel- och kollektivtrafik. Därmed behövs alltså en infrastrukturplanering som styr mot en sådan omställning.

"Enligt verktyget Panorama från
Klimatpolitiska Rådet behöver drygt 27 % av
den utsläppsminskning som behövs från
transportsektorn komma från satsningar inom
transporteffektivt samhälle.
Det innebär att utan minskad trafik kommer
Sverige inte att nå klimatmålet"

Potentialen för omställning är stor

Många analyser pekar på att potentialen för omställning från biltrafik till gång-, cykel- och kollektivtrafik är större än vad som återspeglas i samhällsdebatten.



Drygt 60 % av alla resor i Sverige är kortare än 4 kilometer, enligt en analys från Tyréns. Resor längre än 30 kilometer står för 5 % av alla resor.¹³



SCB:s analys visar att nästan 1,2 miljoner av Sveriges anställda har möjlighet att cykla till arbetet inom 15 minuter, om man utgår från avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen. Det motsvarar en tredjedel av alla anställda. Det är i mindre kommuner som störst andel av de anställda kan cykla till arbetet inom 15 minuter.¹⁴



En tillgänglighetsanalys från Trafikanalys (kunskapsmyndigheten för trafikpolitik) visar att drygt 80 %¹⁵ av Sveriges befolkning bor inom 20 minuter från vardagliga målpunkter såsom dagligvaruhandel, apotek, postservice, drivmedel, vårdcentral, grundskola, gymnasium, flygplats och järnvägsstation.¹⁶



En analys från Chalmers pekar på att elcyklar skulle kunna ersätta drygt 57 % av alla bilresor i Västra Götaland (maximalt 72 %). 57 % av bilresorna är lika med 22 % av trafikarbetet i regionen och skulle motsvara 26 % utsläppsminskning i Västra Götaland.¹⁷ Det motsvarar alltså den utsläppsminskning som behövs för att nå klimatmålet (utöver transportsystemets elektrifiering).

Trots denna närhet till olika målpunkter i både större och mindre kommuner bedöms potentialen för att minska biltrafiken i Sverige vara begränsad, i synnerhet genom infrastrukturåtgärder. Detta framgår från flera av Trafikverkets rapporter, bland annat rapporten ”Tio frågor om Trafikverkets användning av prognoser och kalkyler”:

Till exempel är bilresandet (i kilometer) ungefär femtio gånger större än cykelresandet. Det betyder att en hypotetisk ökning av cyklandet med 100 % där hela ökningen bestod av överflyttat bilresande bara skulle minska biltrafiken med två procent. Det beror helt enkelt på att basen som procenten beräknas på är olika stor.¹⁸

13. Tyréns: <https://www.tyrens.se/aktuellt/nyheter/6-av-10-resor-kan-goeras-till-fots-eller-med-cykel-inom-en-kvart/>

14. SCB: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2024/nastan-en-av-tre-kan-cykla-till-arbetet-pa-15-minuter3/>

15. Medelvärde av andel av befolkningen som når alla målpunkter för alla färdmedel i vägnätet inom 20 minuter med gång-, cykel-, bil- eller kollektivtrafik.

16. Trafikanalys: https://www.trafa.se/globalassets/pm/2021/pm2021_1-forslag-till-reviderat-index-for-lokal-tillganglighet.pdf

17. Potential of e-bikes to replace passenger car trips and reduce greenhouse gas emissions: <https://research.chalmers.se/en/publication/542754>

18. Trafikverket – Tio frågor om Trafikverkets användning av prognoser och kalkyler, sida 28. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1911312/FULLTEXT01.pdf>

Enligt rapporten innebär en förbättrad restid med kollektivtrafiken och ökad turtäthet bara en minskning av biltrafiken med bara 0,1 – 0,6 %. Samma rapport fortsätter:

Men möjligheterna att genom sådana åtgärder väsentligt minska den totala vägtrafiken och därmed dess utsläpp är begränsade.¹⁹

Med ”sådana åtgärder” avses infrastrukturinvesteringar för gång-, cykel- och kollektivtrafik eller funktionsblandad stadsplanering. Därmed bedöms att:

[...] om klimatmålen ska nås till lägsta möjliga samhällskostnad så kommer bidraget från minskad trafik vara betydligt mindre än bidragen från elektrifiering respektive biodrivmedel.²⁰

En sådan bedömning av hur stor eller liten påverkan vi kan förvänta oss från olika styrmedel, och särskilt infrastrukturåtgärder, beror dock helt på tre saker:

- ➔ 1. Vilka bedömningsmodeller vi använder
- ➔ 2. Vilka utgångspunkter, prognoser och scenarier vi baserar våra analyser på
- ➔ 3. Vilka förutsättningar som råder för framtidsplanering.

Fortsättningsvis fokuserar jag i denna rapport på dessa tre sammanflätade aspekter och förslag på förändringar inom varje område.

1. Vi behöver andra bedömningsmodeller med skiftat fokus

Hur mycket bidrar satsningar på förbättrad tillgänglighet med andra trafikslag än bil och lastbil, till exempel satsningar på gång, cykel och kollektivtrafik samt tät och funktionsblandad stadsplanering, till minskad trafik och minskade utsläpp? Hur vi väljer att svara på den frågan är centralt i arbetet med att ställa om till ett hållbart och tillgängligt samhälle där andelen hållbart resande har ökat. Det konventionella svaret utifrån dagens bedömningsmodeller fokuserar ofta på vilken linjär effekt vi kan få från enskilda åtgärder och huruvida effekterna är samhälls-ekonomisk försvarbara. Det vill säga, i vilken utsträckning bidrar en specifik åtgärd till att de uppsatta målen nås?

19. Trafikverket – Tio frågor om Trafikverkets användning av prognoser och kalkyler, sida 27. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1911312/FULLTEXT01.pdf>

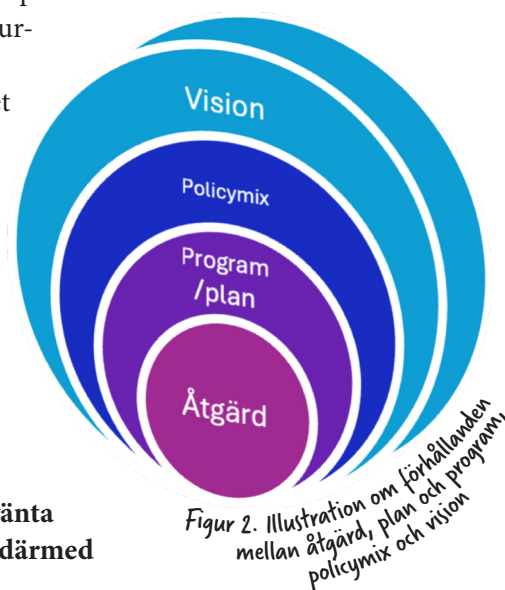
20. Trafikverket – Tio frågor om Trafikverkets användning av prognoser och kalkyler, sida 27. <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1911312/FULLTEXT01.pdf>

Att ställa en sådan fråga kan bara leda till ett svar. Genom utbyggnad av en cykelväg, ett busskörfält och en motorväg får vi begränsade effekter på trafiken (även på tillgängligheten, tillväxten, trafiksäkerheten med mera), och därmed på utsläppen totalt. Det är alltså svårt att redovisa några större linjära, direkta effekter av en enskild åtgärd.

Nuvarande bedömningsmodeller isolerar och kvantifierar alltså den andel av effekten som en specifik åtgärd har orsakat och strävar efter att tillskriva den observerade effekten till enbart den enskilda åtgärden (detta kallas för kausalitet med enkel input-output samband). Detta innebär i förlängningen att infrastrukturåtgärder inte visar någon betydande påverkan på den totala mängden trafik eller på utsläppen, enligt dessa modeller.

Ett tydligt exempel är de så kallade ”samlade effektbedömningar” som Trafikverket tar fram och som ligger till grund för åtgärdsplanering inom transportinfrastrukturplaner i Sverige. I samlade effektbedömningar konstateras ofta att infrastrukturåtgärderna inte påverkar mängden trafik och ofta har försumbara effekter på utsläppen. Denna direkta, linjära och förenklade kausalitet är kanske nödvändig i en linjär bedömningsmodell som är utformad för att identifiera den mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärden i en åtgärdsval. Men linjära bedömningsmodeller har ingen kapacitet att utvärdera den totala omställningen eller enskilda åtgärdernas roll i en omställning.

Omställningen till ett samhälle med minskad trafik är nämligen ingen linjär utveckling som kan ske genom isolerade åtgärder. I stället består omställning av ändringar och interventioner i flera olika områden och nivåer.²¹ Omställning är alltså systemiskt, och systemets utveckling avgörs av vad flera olika aktörer gör. Att förvänta sig att en enskild åtgärd ska bidra väsentligt till minskad trafik är därmed orimligt och orealistiskt.



Figur 2. Illustration om förhållanden mellan åtgärd, plan och program, policymix och vision

Nuvarande bedömningsmodeller kan alltså inte ta hänsyn till systematiska effekter som uppstår av kombinationen av flera enskilda åtgärder som tillsammans har betydande effekter på måluppfyllelse. I stället behöver bedömningen ske ur ett systemperspektiv, där den tar hänsyn till helheten och åtgärder utvärderas i en kontext och inte som isolerade fenomen (så kallad komplex kausalitet). Det kan fortfarande innebära att de kvantitativa effekterna av en isolerad åtgärd är begränsade, till exempel att en ny cykelväg inte har någon direkt påverkan på den totala mängden trafik. Däremot är åtgärden en nödvändig del av en plan eller ett program, som i sin tur är en pusselbit i en policymix. Policymixen består av en mångfald av planer eller program som i sin tur är centrala för visionen: ett samhälle där biltrafiken har minskat. Forskningen om sådana åtgärder som ingår i transporteffektivt samhälle är både omfattande och mångfacetterad, och sällan av karaktären att exakta resultat och stora effekter genereras av isolerade åtgärder.^{22 23 24 25}

21. An agenda for sustainability transitions research: state of the art and future direction, Johan Köhler, Frank W.Geels et al, 2019.

22. Buehler, R., Pucher, J., Gerike, R. och Götschi, T. (2017) Reducing car dependence in the heart of Europe: lessons from Germany, Austria, and Switzerland.

23. Pucher, J., Dill, J., Handy, S. (2010) Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: An international review.

24. Granås Bardal, K., Gjertsen, A., Brynildsen Reinart, M., (2020) Sustainable mobility: Policy design and implementation in three Norwegian cities. Transportation Research Part D: Transport and Environment.

25. VTI:s svar till Trafikverket gällande referenser om transporteffektivt samhälle. Diarienummer (VTI) 2021/0164-7.3

För att avgöra effekten av helheten behöver vi alltså andra bedömningsmodeller, som utvärderar åtgärdernas roll och riktning i omställningen snarare än åtgärdernas direkta effekter.

Exempel

Tänk att vi ska bygga en tegelvägg bestående av 100 tegelstenar. En tegelsten i sig har ett begränsat bidrag till byggandet av tegelväggen, samtidigt som den är den mest centrala pusselbiten för att ens kunna ha en tegelvägg. Att bedöma tegelstenens bidrag till tegelväggen som en isolerad åtgärd kan därmed förhindra byggandet av tegelväggen i sin helhet.

Det här innebär i praktiken att fokus bör ligga på vad som behövs, till exempel vilken infrastruktur och vilka policyer, i ett transporteffektivt samhälle, där biltrafiken har minskat och andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik har ökat. Nuvarande bedömningsmodeller fastnar i frågan om vilken enskild åtgärd som kan minska trafiken som mest (en sådan åtgärd existerar inte).

Bedömningsmodellens syfte ska vara att just identifiera och genomföra åtgärder som behövs i en framtid där omställningen redan har skett.



Förslag

Inför ändrade bedömningsmodeller med ett skiftat fokus från bedömning av effekter till bedömning av riktning, roll och åtgärdernas nödvändighet i ett omställt samhälle. Nuvarande kvantitativa bedömningsmodeller kan vara ett komplement.

Detta fokusskifte behöver ske i flera planeringsnivåer: från utvecklade samlade effektbedömningar som Trafikverket ansvarar för på nationell nivå, till andra konsekvensbedömningar som görs på regional och kommunal nivå. Men andra bedömningsmodeller kräver också andra utgångspunkter och andra framtidsscenarier.

2. Nytt uppdrag till Trafikverket om att utveckla basprognosen med olika scenarier.

Trafikverket har i uppdrag från staten att ta fram trafikprognoser, genom förordningen (2010:185) med instruktion till Trafikverket. Detta görs genom så kallade basprognoser för samtliga trafikslag inom både person- och godstransportsektorn.

- ⇒ **Basprognoserna utgörs av tre olika scenarier: ett nulägesscenario för 2019, ett huvudscenario för 2045 och ett ytterligare scenario för 2065.**
- ⇒ **Prognoserna bygger på antaganden om utvecklingen av flera faktorer, såsom bränsleförbrukning och kostnader för fordon, utbudet och taxor inom kollektivtrafik samt demografiska faktorer och näringslivsstruktur.**
- ⇒ **Normalt utgår basprognoserna från beslutade förutsättningar, styrmedel och planer som påverkar infrastrukturen.**

Syftet med basprognoserna är bland annat att bidra med en referensutveckling, att lägga grunden för både de nationella planerna och länsplanerna för infrastrukturen, samt att ge underlag för samhällsekonomiska analyser av åtgärder som är av betydelse för transportsystemet.

Trafikverket anger att syftet med en basprognos inte är att beskriva en önskvärd framtid eller ideal klimatpolitik. I stället beskriver Trafikverket basprognosen som en objektiv bedömning av den mest troliga trafikutvecklingen.²⁶ Prognoserna används sedan för att göra detaljerade analyser och bedömningar av åtgärder i transportsystemet, såsom effekten av nya vägar och järnvägar eller införandet av nya styrmedel som till exempel trängselskatt.²⁷

Basprognosens roll är alltså att utgöra objektivt underlag för en sannolik utveckling, enligt Trafikverket. Men som den används i dag är prognosen mer än bara ett underlag. Den är utgångspunkten för samhällsekonomiska analyser för en infrastrukturplan med en budget på 1 171 miljarder kronor (för åren 2026-2037), och därmed tongivande och struktursättande för Sveriges infrastrukturplanering. Detta leder utvecklingen i den riktning som basprognosen visar, och därmed bromsas och förhindras en omställning till ett annat, mer önskvärt samhälle än det som prognostiseras i basprognosen.

26. Trafikverket – basprognos: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Samhallsekonomisk-analys-och-trafikanalys/Aktuellt/2024/trafikverket-publicerar-nya-prognoser-och-uppdaterade-forutsattningar-for-samhallsekonomiska-analyser/>

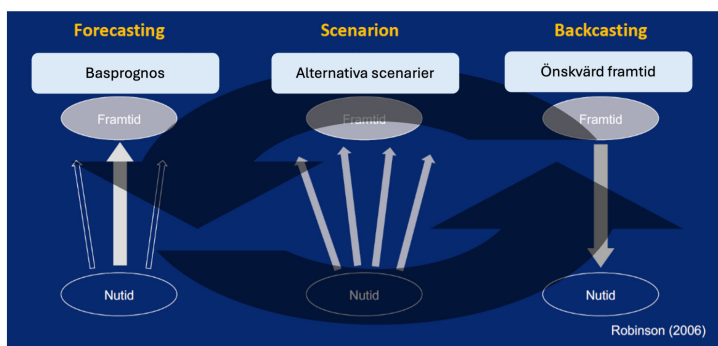
27. Klimatpolitiska rådet – Rätt för klimatet: <https://www.regeringen.se/contentassets/85bdcec13afb4c22af18a0058ab7b61a/ratt-for-klimatet-sou-202221/>

Därför behövs andra framtidsprognoser som visar olika alternativa vägar framåt, med andra antaganden än de som ligger till grund för dagens basprognos. Detta skulle ge ett underlag för politiska beslut om Sveriges framtid som redovisar andra möjliga scenarier, utöver basprognosen. Det är först då som beslutfattare kan ta ställning till vilket kollektivt framtida samhälle vi vill utvecklas mot.



Förslag

Infrastrukturplaneringen bör skifta från att enbart jobba med "forecasting" (att förutse en trolig utveckling) och en enda prognos, till att fokusera på olika objektiva scenarier för framtiden, med ambitionen att identifiera den önskvärda framtiden (eller framtiderna).



Figur 3. Bild inspirerad från Chalmers utbildning om transformativ innovationspolitik: att navigera hållbar omställning, John Holberg, Björn Sanden med flera.

Det innebär i praktiken att Trafikverket, utöver basprognosen, behöver få i uppdrag att ta fram fler scenarier för infrastrukturplanering med tydliga konsekvensbeskrivningar. Politiker får sedan möjlighet att välja den önskvärda riktningen.

Detta gjordes senast 2020 genom så kallade klimatscenarier, där Trafikverket tittade på olika möjliga vägar för att minska utsläppen från vägtrafiken.²⁸ Arbetet fick dock aldrig genomslag och tog inte plats i diskussionerna om infrastrukturplanering. Ett annat exempel är Trafikverkets och Göteborgs stads gemensamma scenarier baserade på stadens trafikstrategi. Dessa användes dock enbart som känslighetsanalyser, inte för att välja åtgärder.²⁹

Att arbeta med scenarier ska inte förväxlas med de känslighetsanalyser som görs för basprognosen. Känslighetsanalyserna syftar i stället till att minska basprognosens känslighet som den enda prognosen för framtiden.

Vi behöver alltså utveckla andra bedömningsmodeller och arbeta utifrån andra utgångspunkter och scenarier för att ställa om trafiken och nå klimatmålet. Det förutsätter dock även ett annat förhållningssätt för planering, med fokus på det omställda samhället och dess behov.

28. Trafikverket – Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1414820/FULLTEXT01.pdf>

29. Gemensamma alternativa prognosscenarier med Göteborgs stad, https://bransch.trafikverket.se/contentassets/476be38e0b084e8ea8dfc81d26446108/gemensamma-prognosscenarier_sammanfattning_viktor_hultgren.pdf

3. Framtidsplanera utifrån den önskvärda framtidens behov

För att åstadkomma avgörande förändringar är det mycket som talar för att planeringen ska utgå ifrån den önskade framtiden. Detta ger hela förändringsprocessen gemensam riktning, syfte och mening. Därtill kommer vi, som det lyfts tidigare³⁰, behöva nya bedömningsmodeller för att röra oss i den riktningen.

Med hänsyn till en hållbar utveckling är det inte möjligt att dimensionera transportsystemet efter maximal efterfrågan baserad på individuella val.³¹ För att alla invånare ska kunna få den tillgänglighet som de behöver krävs kollektiva ställningstaganden. Kollektiva ställningstaganden kan ta form i olika kontexter, från nationella policyer och regelverk till regionala och kommunala visioner och målsättningar.

Att framtidsplanera utifrån historiska data (basprognos) och ”business as usual” (hur samhället fungerar idag) funkar bara i ett samhälle som saknar en vision, mission och riktning för sin omställning. Endast i det samhället kan det bli en sanning att det inte går att ställa om transportsystemet från privata bilar till mer gång-, cykel-, kollektivtrafik och delade mobilitetslösningar.



Förslag

Att verka för ett paradigmskifte, från ”predict and provide” (att besluta om åtgärder utifrån prognosen) till ”decide and provide” (att besluta om åtgärder utifrån det önskvärda scenariot för framtiden). För att ställa om samhället är det centralt att skapa en förståelse om att resvanor går att påverka och att de formas av varje beslut som (inte) fattas.

Ett sådant paradigmskifte har gjorts förut. Dagens bilsamhälle skapades av ett omfattande omställningsarbete med en tydlig och konkret riktning. Beslutsfattare i hela samhället bidrog till att bygga upp ett bilbaserat transportsystem genom att bredda befintliga vägar och skapa nya. Under 1930-talet började bilen (och bussen) att ersätta den elektriska spårvagnen som det dominerande urbana transportsystemet. Bilen fick också stor påverkan på stadsomvandlingen, särskilt suburbanisering, fler och bredare vägar, ny funktion för gatan med transportflödet i fokus, trafikregleringar och en uppdelning av det offentliga rummet med förmån för trafiken. Bilen bidrog också till stora förändringar på landsbygderna, exempelvis genom att skolor, kyrkor, små butiker och medicinska faciliteter försvann från små byar.

30. SKR – Medskapande omställningsarbete: <https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e3038448ccf/1642426160812/7585-910-1.pdf>

31. Trafikverket -Handbok för trafikstrategiskt arbete <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1720212/FULLTEXT02.pdf>

Det finns omfattande inlåsningar i flera dimensioner i dagens planeringssystem. Ett exempel är den nuvarande infrastrukturplaneringen med alla tillhörande normer, antaganden, regelverk och organisationer som försvarar och möjliggör utvecklingen av ett specifikt transportsystem. Resultatet blir att allt som inte är linje med dagens system låter olönsamt, omöjligt och orimligt att prioritera och genomföra.

Exempel

De större väginvesteringarna görs utifrån en trafikökning som förväntas enligt busprognosen. När det gäller cykel- och kollektivtrafik ställs däremot hårda krav på att de tilltänkta åtgärderna ska leda till den ökade trafiken med cykel och kollektivtrafik – annars anses de inte motiverade utifrån samma busprognos.

Inlåsningarna har skapat ett stabilt system som är svårt att bryta med.³² Detta system är dynamisk, vilket innebär att utveckling och förbättring sker hela tiden, men fragmenterat och stegvis, och leder till bestämda utvecklingsbanor (så kallad spårbunden utveckling). Det innebär att den nuvarande utvecklingen egentligen upprätthåller och stabiliserar systemet, i stället för att förändra det.

32. F.W. Geels - Processes and patterns in transitions and system innovations: Refining the co-evolutionary multi-level perspective

Avslutning

Sammanfattningsvis finns det god strukturell potential för att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik. Denna potential realiseras inte genom att bara bygga ut ett enskilt busskörfält eller några mil busskörfält – den typen av åtgärder som nuvarande bedömningsmodeller premierar.

För att nå ett framtida samhälle där potentialen har realiserats behövs i stället flera olika åtgärder, som en del av ett program, en policymix och en vision. Det behövs till exempel flera mil nya busskörfält, kraftigt bättre förutsättningar för kollektivtrafiken och andra finansieringsformer. Utöver det behövs hastighetssänkningar, signalregleringar, färre parkeringar, omprioritering av den fysiska miljön, samt utfasning av ohållbara lösningar. Men i nuvarande modeller stannar beslutfattandet i bedömningen av ett enskilt och nytt busskörfält snarare än busskörfältets roll i det omställda samhället.

Omställning är möjlig först när relevanta åtgärder genomförs i kombination med varandra. Åtgärder behövs inom den fysiska infrastrukturen, regelverk och policyer, beteende och resvanor, planeringsmodeller, finansieringsmodeller med mera. Åtgärderna är sammankopplade, påverkar och påverkas av varandra och bör följa en gemensam riktning.

En överflyttning till gång-, cykel- och kollektivtrafik är möjlig (och nödvändig) i ett planeringssystem som har en tydlig riktning, där åtgärder (infrastruktur, planering, policyer, finansiering, beteenden med mera) i kombination med varandra bidrar till att skapa det framtida systemet.



Förslag

Ett nytt kollektivt ställningstagande om framtidens transportsystem. Nuvarande transportpolitiska mål kan utgöra ramverk. Omställning är i grunden en politisk process och kräver därmed ett kollektivt ställningstagande. Kollektiva ställningstaganden (public policy) kan vara nya nationella, regionala eller kommunala mål, nya regelverk eller förordningar, som i sin tur kommer att leda till utveckling av nya planeringsförutsättningar och bedömningsmodeller.

Dessa ställningstaganden är centrala i omställningsarbetet och dess riktning.³³ Sådana kollektiva ställningstaganden har redan gjorts i andra delar av Europa. Wales, Skottland och Österrike har beslutat om nationella mål om minskad trafik. Sedan 2012 har Norge beslutat om nollväxtmål för biltrafiken i stora städer. Dessa konkreta nationella mål har skapat förutsättningar för liknande målsättningar på regional och lokal nivå.

33. An agenda for sustainability transitions research: state of the art and future direction, Johan Köhler, Frank W. Geels et al.

Det här ger bättre möjligheter för en gemensam riktning för kommunala, regionala och nationella satsningar för ökad andel hållbara resor. De nuvarande transportpolitiska målen i Sverige utgör ett ramverk för omställning av transportsystemet. Däremot behövs det konkretiseringar för en tydligare riktning.

Som tidigare nämnt står åtgärder för ett transporteffektivt samhälle för cirka 27 % av utsläppsminskningen inom transportsektorn som behövs för ett fossilfritt Sverige. Det innebär att centrala delar av omställningen fortsatt är omfattande interventioner inom policyer och regelverk, omfördelning av befintliga gaturum och nya infrastrukturåtgärder med ett transporteffektivt samhälle som utgångspunkt. Utan dessa åtgärder uteblir 27 % av utsläppsminskningen, och därmed möjligheten att nå de uppsatta klimatmålen.

Åtgärderna ska ses som pusselbitar som hanterar flera delar av transportsystemet. De är identifierade och utvecklade inom ramen för en ny gemensam mission: missionen om ett transporteffektivt samhälle. 1 170 miljarder kronor som finns i den nationella infrastrukturplanen är en tillräcklig stor budgetpost för att skapa det samhället.

En expedition i en mindre skala

Omställningsarbetet är omfattande och genomgripande. Invanda mönster är svåra att bryta och de önskade åtgärderna för omställning upplevs ofta marginella i förhållande till utmaningarna. Nuvarande organisationer (kommuner, regioner, staten) med begränsad rådighet över transportsystemet i sin helhet förmår inte att skapa systemförändringen på egen hand. Förändring och omställning upplevs både svår och riskfylld.³⁴ Denna insikt är förlamande för myndigheter och organisationer. För att motverka det kan vi börja förändringsprocessen i en mindre skala, i form av en expedition, i samverkan med andra aktörer.

En startpunkt kan vara att en eller ett par regioner tar fram egna mål om transporteffektivt samhälle utifrån lokala förutsättningar. I samverkan med Trafikverket utvecklas sedan bedömningsmodeller som utgår ifrån ett transporteffektivt samhälle, modeller som syftar till att identifiera nödvändiga åtgärder för en sådan utveckling.

34. Oseglade vatten? Då behövs expeditioner: <https://reglab.se/wp-content/uploads/2018/12/Holmberg-2019-Oseglade-vatten-d%C3%A5-beh%C3%B6vs-expeditioner.pdf>