



Photo Mikael Colville-Andersen/Wikimedia Commons

## Beslutsunderlag för en hållbar transportplanering

I flera decennier har samhällets trafikplanering utgått från fortsatt växande vägtrafik. Samtidigt har samhället formulerat mål om hållbar utveckling som återkommande kolliderar med traditionell planering och beslutsfattande. Varför blir det så? En tes är att dagens analysmodeller och beslutsunderlag är "spårbundna" och i praktiken motverkar en hållbar stadsutveckling. För att nå en hållbar utveckling krävs sannolikt ett "spårbyte". Innebär det samtidigt påtagligt förändrade beslutsunderlag och beslutsprocesser?

Projektet, som tagit sin utgångspunkt i frågeställningen ovan, har drivits av en grupp med ca 10 deltagare från universitet/högskola, statliga, regionala och kommunala organisationer. Inom projektgruppen har en bred diskussion förts kring beslutsunderlag, beslutsprocesser och de verktyg och metoder som underlagen grundas på. Syftet med diskussionerna har varit att hitta uppslag

och frågeställningar för fördjupade studier och seminarier. I och med projektgruppens regionala förankring i Göteborgsområdet har planering och situation i och kring Storgöteborg genomgående använts för att konkretisera och exemplifiera beslutsunderlagens användning i praktiken.

Till en början riktades stort fokus på statliga investeringsbeslut och Trafikverkets riktlinjer för samhällsekonomisk kalkyl. Diskussioner fördes till exempel kring ekonomisk värdering av restid, utsläpp och klimatpåverkan. Exempel på frågeställningar som behandlades var: varför värderas inbesparad restid med bil högre än motsvarande för kollektivtrafik? Varför slår inte ökade koldioxidutsläpp igenom hårdare i en samhällsekonomisk kalkyl?

*Författare: Carl-Henrik Sandbreck, Sweco.  
Kontaktperson: Alexander Hellervik,  
alexander.hellervik@trafikverket.se*

Forskare, tjänstemän och konsulter har periodvis involverats i projektgruppens diskussioner. På så sätt har en mängd frågeställningar besvarats och förklarats via diskussioner med initierade experter. Utöver möten med sakkunniga och experter, har även seminarier med öppen inbjudan och workshops i mindre format initierats, i syfte att tillföra input till projektgruppen, nå ut med resultat och att sprida gruppens diskussioner till ett större forum.

Vid två seminarier, med vardera ca 100 deltagare, har experter, tjänstemän och politiker presenterat aktuella ämnen med inriktning på beslutsunderlagens roll i utvecklingen mot ett hållbart transportsystem. Seminariedeltagarna har involverats i diskussioner, bland annat genom att efter genomförda presentationer, indelade i små diskussionsgrupper, få rotera mellan stationer för att ställa frågor till respektive föreläsare.

Vid två tillfällen har workshops med riktad inbjudan hållits i syfte att samla frågeställningar och generera konkreta förslag till projektgruppens arbete med initiering och genomförande av fördjupade studier.

Seminarier, workshops och projektgruppens diskussioner med sakkunniga experter har mynnat ut i fyra frågeställningar där fördjupade studier genomförts.

Inledningsvis genomfördes en internationell utblick mot städer där radikala förändringar för ett mer hållbart transportsystem genomförts. Med inriktning på färdmedelsval testades därefter Trafikverkets prognosmodell gentemot politiska mål för kollektivtrafikens utveckling i Göteborgsregionen. Den tredje studien riktades mot beslutsunderlagens roll i det konkreta dagliga arbetet genom intervjuer med tjänstemän på region och kommun. Slutligen prövades i en avslutande studie hur så kallade tidsdagböcker för enskilda hushåll kan användas för att öka kunskapen om individers hinder och möjligheter till minskat bilresande.

Sammantaget konstateras att den samhälls-ekonomiska kalkylen i sig inte utgör något hinder för omställningen till ett hållbart transportsystem. Tvärtom kan nytto-/kostnadsberäkningar användas även inom ramen för ett hållbart transportsystem för att väga olika åtgärder mot varandra. Samhällsekonomisk avkastning är heller inte det enda underlaget för investeringsbeslut utan en av flera delar som politiker kan välja att prioritera i olika utsträckning. Trafikverket har utvecklat en standardiserad mall för beslutsunderlag, så kallad samlad effektbedömning (SEB), där den samhällsekonomiska kalkylen kompletteras med kvalitativ analys, bedömning av transportpolitisk måloppfyllelse samt fördelningsanalys. Det finns viktiga delar, bland annat kring stadsutveckling och social hållbarhet, som behöver utvecklas men metoderna kan redan idag användas för styrning mot hållbarhetsmål och prioritering av hållbara investeringar.

För statlig planering är trafikprognoser ett centralt underlag, bland annat som indata till samhällsekonomiska kalkyler. I en av fördjupningsstudierna har Trafikverkets prognosmodell Sampers testats genom att indata och förutsättningar modifierats. Analyserna visar att en ökad andel kollektivtrafikresor kan uppnås med såväl förbättrad kollektivtrafik som med styrmedelsåtgärder i biltrafiken. Trafikprognoser med minskad biltrafik kan därmed genereras med befintliga verktyg. En kraftigt ökad kollektivtrafikandel i Göteborgsregionen kräver dock kraftiga åtgärder i transportsystemet.

Förändringen kan åstadkommas genom förbättrad kollektivtrafik, men på 20 års sikt bedöms planerade kollektivtrafikåtgärder inte komma i närheten av de resminskningar som krävs enligt prognosmodellen. En hög kollektivtrafikandel kan därmed endast nås genom minskat avstånd till aktiviteter i kombination med minskad tillgänglighet (t.ex. i form av ökad parkeringskostnad) för bil.

#### Publikationer (kan laddas ned från <https://www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/wise-well-being-sustainable-cities>)

Mistra Urban Futures Rapport Omställning till 40 % kollektivtrafikandel i Göteborgsområdet - en backcastingstudie med Sampers, C Sandbreck, A Almroth

Mistra Urban Futures Rapport Tjänstemäns erfarenheter av beslutsunderlag för hållbara urbana transportsystem. K Thoresson.

Seminarieunderlag Beslutsmodeller - Om beslutsmodeller och internationella erfarenheter för förändring av urban mobilitetsplanering. J Stål.

Är bilberoende och tidsbrist ett hinder för ökat kollektivtrafikresande? Berg, J., Karresand, H. Mistra Urban Futures Report 2015:7

Ett regionalt scenario med hög kollektivtrafikandel har tagits fram baserat på: ökad koncentration av boende och arbetsplatser, kraftigt höjda parkeringsavgifter samt minskat bilinnehav. Scenariot används inom regional och lokal planering men för implementering i statlig planering krävs sannolikt uppföljning gentemot kommunala planer och hur dessa följer scenariot.

Det finns alltså, åtminstone på statlig nivå, verktyg och metoder som kan användas för att generera underlag till investeringsbeslut i riktning mot ett hållbart transportsystem men tillämpningen tycks inte fokusera på hållbar mobilitet. Tjänstemän som intervjuats i en av projektets delstudier upplever också kopplingen mellan mål om hållbar mobilitet och planeringens beslutsunderlag och modeller som lös. Den sociala hållbarheten framhålls som särskilt bristfälligt belyst enligt flera intervjuade.

Oavsett framtida scenarier kräver utvecklingen mot ett hållbart transportsystem förändringar redan i dagens system. Planering av transportsystemet tar dock ofta ett övergripande perspektiv utifrån resor istället för individer vilket innebär att hinder (i form av exempelvis fasta tider i arbete och skola) för resa med kollektivtrafiken

inte synliggörs. De så kallade tidsdagböcker som analyserats pekar på att byte av bilresa mot kollektivtrafik ofta kräver att andra aktiviteter ändras vilket, till exempel, kan innebära mindre tid med vänner och familj eller mindre tid för sömn. Kombinationsresor bil/cykel/kollektivtrafik har dock större möjligheter att kunna fungera.

I seminarier och projektdiskussioner har frågan angående hur idéer genereras och konkretiseras berörts. Det framhålls att idégenerering betyder mer för planering och investeringsbeslut än den samhällsekonomiska kalkylen och tillhörande bedömning. Kan det vara så att för få åtgärder med hållbar inriktning konkretiseras och bedöms som investeringar? Och hur påverkas detta av glappet mellan visioner om en hållbar stad och den vardagliga planeringen som bland annat vissa tjänstemän upplever? Transportplaneringen är idag till stora delar inriktad på lösa problem. När fokus riktas mot väl kända nulägesproblem, som t.ex. vägträngsel, olyckor och utsläpp, istället för nya funktionshöjande åtgärder riskerar goda, och kanske mycket lönsamma, idéer att inte komma fram.

## 6 SLUTSATSER

1. Beslutsunderlag och analysmodeller är underordnade, men nödvändiga komplement, till starkt ledarskap och förändringsvilja.
2. Det finns ett glapp mellan strategiska visioner och vardagens planeringspraktik.
3. Trafikverkets prognosmodeller och analysmetoder kan hantera scenarier som genererar ett hållbart resande, men indata är avgörande för effekter och resultat.
4. Ett prognosscenario med hög kollektivtrafikandel i Göteborgsregionen kan skapas genom att kombinera ökad koncentration av boende och arbetsplatser med kraftigt höjda parkeringsavgifter och minskat bilinnehav.
5. Analys av vardagliga aktiviteter och tidsanvändning inom ett hushåll kan bredda underlaget för beslut om åtgärder för ett hållbart transportsystem.
6. Åtgärdsförslag skapas ofta tidigt i planeringsprocessen. Urval och prioritering av åtgärder som tas upp i den formella planeringen kan därmed bli mer avgörande än verktyg och metoder i efterföljande analys.

# Beslutsunderlag för en hållbar transportplanering

## 1. Beslutsunderlag och analysmodeller är underordnade, men nödvändiga komplement, till starkt ledarskap och förändringsvilja

Radikala förändringar i hållbar riktning är i flera fall resultatet av ett engagerat och modigt ledarskap. Beslutsunderlag och analysmodeller tycks i dessa sammanhang ha en underordnad roll.

Samtidigt är tydliga politiska mål som över tid avspeglar sig i beslutsfattandet en nödvändig ingrediens tillsammans med långsiktigt engagemang bland invånare, nyckelpersoner och tjänstemän.

## 2. Det finns ett glapp mellan strategiska visioner och vardagens planeringspraktik

Tjänstemän som intervjuats inom projektet upplever brister i kopplingen mellan mål om hållbar mobilitet och planeringens beslutsunderlag och analysmetoder. Man kan vara överens om strategiska mål och dokument, men skilda synsätt kan bli synliga i mer detaljerade beslutsunderlag. Den sociala hållbarheten framhålls som särskilt bristfälligt belyst enligt flera intervjuade.

## 3. Trafikverkets prognosmodeller och analysmetoder kan hantera scenarier som genererar ett hållbart resande men indata är avgörande för effekter och resultat.

Genom att ändra indata till Trafikverkets prognosmodeller kan scenarier med minskad biltrafik genereras. Verktyg, metoder och modeller kan i vissa delar behöva utvecklas men det är framförallt tillämpning och antaganden om framtida kostnader, restider och fysiska strukturer som avgör prognosers utfall och storleken på effekter.

## 4. Ett prognosscenario med hög kollektivtrafikandel i Göteborgsregionen kan skapas genom att kombinera en ökad koncentration av boende och arbetsplatser med kraftigt höjda parkeringsavgifter och minskat bilinnehav.

En kraftigt ökad kollektivtrafikandel kräver, enligt tester med Trafikverkets prognosmodell, kraftiga åtgärder i transportsystemet. Förändringen kan åstadkommas genom förbättrad kollektivtrafik men på 20 års sikt bedöms planerade kollektiv-

trafikåtgärder inte komma i närheten av de restidsminskningar som krävs. En hög kollektivtrafikandel kan därmed endast nås genom minskat avstånd till aktiviteter i kombination med minskad tillgänglighet (t.ex. i form av ökad parkeringskostnad) för bil.

## 5. Analys av vardagliga aktiviteter och tidsanvändning inom ett hushåll kan bredda underlaget för beslut om åtgärder för ett hållbart transportsystem.

I ett hushåll finns restriktioner som begränsar möjligheter och vilja att använda kollektivtrafik. Det gäller särskilt sådant som bör ske inom regelbundna eller fasta tider, eller måste ske under särskilda tider på dygnet och vid specifika platser som till exempel arbete, skola och barnomsorg. Att byta en bilresa mot kollektivtrafik kräver då att andra aktiviteter ändras vilket, till exempel, kan innebära mindre tid med vänner och familj eller mindre tid för sömn. Att kombinera bil och kollektivtrafik kan dock fungera för flera hushåll. Likaså är kombinationen cykel - kollektivtrafik ett sätt att överbrygga långa promenadavstånd. Att belysa individ- och hushållsperspektivet genom att beskriva vardagens aktiviteter har stor potential att berika beslutsunderlagen för hållbart resande.

## 6. Åtgärdsförslag skapas ofta tidigt i planeringsprocessen. Urval och prioritering av åtgärder som tas upp i den formella planeringen kan därmed bli mer avgörande än verktyg och metoder i efterföljande analys.

Sett till monetärt värderad nytta finns många exempel på väginvesteringar som visar på hög samhällsekonomisk avkastning samtidigt som effekter på stadsutveckling och klimat är negativa. Att låta den samhällsekonomiska avkastningen väga tyngre än övrig målpuppfyllelse är dock ett politiskt beslut som kan omprövas. Samtidigt visar historien att när investeringsförslag utreds, bedöms och förs in i planeringssystemen, ökar sannolikheten för att de också blir genomförda. Idégenerering och beslut om vilka åtgärder som över huvud taget skall utredas och bedömas bör därför ges större uppmärksamhet.



MISTRA URBAN FUTURES

Postal address: Chalmers University of Technology, SE-412 96 Göteborg, Sweden

Visiting address: Läraregatan 3, Göteborg, Sweden

[www.mistraurbanfutures.org](http://www.mistraurbanfutures.org)