

Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen

– en forskningsöversikt



Dokumentinformation

Titel:	Fullt genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen – en forskningsöversikt
Serie nr:	2021:20
Projektnr:	20056
Författare:	Emma Lund Lena Smidfelt Rosqvist Hanna Wennberg
Medverkande:	-
Kvalitets- granskning:	Lena Smidfelt Rosqvist
Beställare:	Trafikverket Kontaktperson: Heléne Geimar (helene.geimar@trafikverket.se , 010-124 36 12)

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
0.9	2021-02-24		Intern kvalitetsgranskning
1.0	2021-02-26		Beställare

Förord

Fyrstegsprincipen är tänkt att tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Fyrstegsprincipen har funnits i drygt 20 år som mer eller mindre vedertaget angreppssätt, men har inte fått fullt genomslag i transportplaneringen. När åtgärdsvalsstudier infördes som planeringsmoment i planeringens tidiga skeden, var syftet att åstadkomma en förutsättningslös studie av åtgärder enligt fyrstegsprincipen. I den strategiska och ekonomiska transportplaneringen, det vill säga före den formella fysiska planeringen tar vid, ska åtgärdsvalsstudierna utgöra förberedande studier i syfte att lösa transportrelaterade problem. De utgör också en viktig grund i en mer samordnad samhällsplanering. Samtidigt visar flera studier och utredningar att fyrstegsprincipen inte alls får det genomslag genom åtgärdsvalsstudierna såsom tänkt. Särskilt steg 1- och 2-åtgärder har svårt att fångas av ÅVS-proceduren där dessa åtgärder mer betraktas som komplement till steg 3- och 4-åtgärderna. Steg 1- och 2-åtgärderna faller också lätt bort efter genomförd åtgärdsvalsstudie.

Mot denna bakgrund genomförde Trivector under perioden mars 2020 till och med februari 2021 forskningsprojektet *Fullt genomslag för fyrstegsprincipen* (TRV2019/53536) med finansiering från Trafikverket. Syftet med projektet var att belysa hur en process för transportplaneringen ser ut som bidrar till att fyrstegsprincipen får större genomslag, både generellt och med fokus på åtgärdsvalsstudierna. Projektet belyser också vad en större användning av steg 1- och 2-åtgärder i transportplaneringen innebär för en transportpolitisk måluppfyllelse och för ett mer jämställt och inkluderande transportsystem. I denna rapport presenteras en forskningsöversikt som gjorts inom projektet.

I projektgruppen på Trivector har Hanna Wennberg (projektledare), Emma Lund och Lena Smidfelt Rosqvist medverkat. Kristoffer Levin, Christian Dymén och Patrik Fridh från Trivector har medverkat på ett seminarium om praktiska erfarenheter från åtgärdsvalsstudier. På Trafikverket har Heléne Geimar varit FOI-handläggare och huvudsaklig kontaktperson. Ytterligare sju tjänstepersoner från Trafikverket har medverkat i projektets referensgrupp: Gustav Andersson, Kerstin Boström, Stefan Grudemo, Håkan Johansson, Linus Karlsson, Per Lindroth och Charlotta Palmlund. Därutöver har Patrick Olsson och Krister Wall från Trafikverket Region Syd bidragit med sina erfarenheter av åtgärdsvalsstudier genom deltagande i ett fokusgruppsamtal.

Lund, 26 februari 2021

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund och syfte	1
1.2	Översikt av rapporten	2
2.	Översikt över tidigare studier och utredningar	3
2.1	Fyrstegsprincipens grundtankar och införandet av åtgärdsvalsstudier	3
2.2	Riksrevisionens granskning av åtgärdsvalsstudier	10
2.3	Forskarnas slutsatser om åtgärdsvalsstudierna	14
2.4	Förutsättningar för genomförande av åtgärder efter ÅVS	19
3.	Sammanfattande analys	24

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Fyrstegsprincipen är tänkt att tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Fyrstegsprincipen innebär att samhällsplaneringen kontinuerligt drivs mot ett minskat beroende av motoriserade transporter, prioritering av hållbara färdsätt och effektivt utnyttjande av befintliga system och kapacitet för att på så vis minska behovet av investeringar för både ombyggnad och nyinvesteringar. Fyrstegsprincipen har funnits i drygt 20 år som mer eller mindre vedertaget angreppssätt, men har inte fått fullt genomslag i transportplaneringen. När åtgärdsvalsstudier infördes som planeringsmoment i planeringens tidiga skeden, var syftet att åstadkomma en förutsättningslös studie av åtgärder enligt fyrstegsprincipen och att åtgärdsvalsstudier ska utgöra plattformen för detta.

Miljömålen för transportsektorn är generellt idag inte styrande för vilka åtgärder som genomförs. Det konstateras bland annat i forskningsprojektet Stafetten där Trivector, IVL Svenska miljöinstitutet och Lunds universitet med finansiering av Naturvårdsverket har studerat hur de transportpolitiska miljömålen kan bli mer styrande för beslut på nationell och regional nivå i transportplaneringen och i kommunal samhällsplanering. Metodiken för åtgärdsvalsstudier har potential att bidra till tydligare styrning i riktning mot miljömål, förutsatt att metodiken tillämpas i tidiga skeden innan valet av åtgärd redan är gjort. Åtgärdsvalsstudiernas potential som framgångsrik metod för att arbeta med målstyrd planering av infrastruktur utifrån fyrstegsprincipen betonas även av Hult med flera (2017).

Flera tidigare studier pekar dock på att steg 1- och 2-åtgärder har svårt att göra sig gällande i åtgärdsvalsstudierna och även i det fortsatta genomförande efter en åtgärdsvalsstudie, se till exempel Fernström med flera (2016), Strömblad med flera (2017) och Tornberg & Odhage (2018). Riksrevisionen (2018) har i sin granskning av Trafikverkets arbete med fyrstegsprincipen bland annat konstaterat att Trafikverket idag inte prövar åtgärder från samtliga steg mot varandra, utan främst hanterar steg 1- och 2-åtgärder som komplement till dyrare nybyggnadsåtgärder. Det finns således en potential att väsentligt öka genomslaget för fyrstegsprincipen i transportplaneringen, inte minst steg 1- och 2-åtgärdernas genomslag.

Det finns ett tydligt åtagande inom Trafikverket att arbeta med alla typer av åtgärder inom ramen för fyrstegsprincipen, men arbetet med steg 1- och 2-åtgärder är ändå kringgärdat av en rad hindrande faktorer. Fernström med flera (2016) lyfter fram att många steg 1- och 2-åtgärder ligger inom andra aktörers ansvarsområden och att genomförandet av dessa åtgärder därför är beroende av att andra aktörer än Trafikverket åtar sig att genomföra dem. För att detta ska fungera krävs en bättre process för att ta hand om de steg 1- och 2-åtgärder som identifieras i åtgärdsvals-

studier och en större samsyn mellan olika involverade aktörer kring respektive aktörs mandat och ansvar för att arbeta vidare med identifierade åtgärder. Strömblad med flera (2017) konstaterar att utvecklingen av arbetet med steg 1- och 2-åtgärder i kommuner och regioner delvis hindras av bristande ekonomiska resurser, men att även av brist på kunskap och kompetens hos berörda aktörer när det gäller att arbeta med icke-fysiska åtgärder samt svårigheter att skatta nyttan med åtgärderna är hindrande faktorer.

Även Trafikverket själva pekar i sitt tankepapper Transportplanering 2.0 (Trafikverket Publikation 2018:227) på behovet av att utveckla tillämpningen av ÅVS-metodiken så att fyrstegsprincipen får ökat genomslag i utredning och genomförande. Liknande slutsatser dras även i SOFT-samarbetet där Trafikverket medverkat tillsammans med flera andra myndigheter.¹ Trafikverket har också medverkat i CEDR/EU-projektet MODBEAR som konstaterar att det finns en stor outnyttjad potential i användandet av steg 1- och 2-åtgärder, som till exempel mobility management, i transportplaneringen.

Mot bakgrund av konstaterade svårigheter att ge fyrstegsprincipen fullt genomslag i transportplaneringen inledde Trivector i början av 2020 ett forskningsprojekt med finansiering av Trafikverket. Syftet med projektet var att belysa hur en process för transportplaneringen ser ut som bidrar till att fyrstegsprincipen får större genomslag, både generellt och med fokus på åtgärdsvalsstudierna. De övergripande frågeställningarna för forskningsprojektet har varit:

- ▶ Hur ser en transportplanering ut som förflyttar sig mot en större användning av steg 1- och 2-åtgärder i stället för att endast utgöra komplement till steg 3- och 4-åtgärder?
- ▶ Hur kan en större användning av steg 1- och 2-åtgärder säkerställas i åtgärdsvalsstudierna?
- ▶ Vad innebär en större användning av steg 1- och 2-åtgärder i transportplaneringen för den transportpolitiska måluppfyllelsen (med fokus på klimatomställningen) och för ett mer jämställt och inkluderande transportsystem?

Projektet tar sin utgångspunkt i en relativt omfattande forskningslitteratur och andra utredningar som sammanfattas i denna forskningsöversikt. Resultaten från forskningsprojektet presenteras i en separat rapport (Trivector Rapport 2021:38).

1.2 Översikt av rapporten

Resultaten från forskningsöversikten sammanfattas tematiskt i denna rapport. I **kapitel 2** finns en översikt av de tidigare studier och utredningar som utgör projektets avstamp. I **kapitel 3** ges en sammanfattande analys som pekar ut de huvudsakliga bristerna och utmaningarna i dagens planeringsprocess som är av betydelse för fyrstegsprincipens genomslag i transportplaneringen generellt och i åtgärdsvalsstudierna. Dessa brister och utmaningar, och hur de bör hanteras för större genomslag för fyrstegsprincipen, belyses sedan djupare i Trivector Rapport 2021:38.

¹ I regleringsbrevet för 2016 fick Energimyndigheten ett uppdrag att samordna omställningen av transportsektorn till fossilfrihet. I denna uppgift ingick att, med bistånd av Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys, Naturvårdsverket, Boverket med flera, ta fram en strategisk plan för omställningen, samordna arbetet för omställning, föra dialog med relevanta aktörer och aktörsgupper samt verka för synergier med andra nationella satsningar. Samordningsuppdraget, som fick namnet SOFT, pågick fram till utgången av 2019.

2. Översikt över tidigare studier och utredningar

I detta kapitel redogörs för tidigare studier och utredningar som berört fyrstegsprincipen genomslag i transportplaneringen generellt och genom åtgärdsvalsstudier. Inledningsvis ges en återblick i fyrstegsprincipen grundtankar och i införandet av åtgärdsvalsstudier som plattform för tillämpningen av fyrstegsprincipen i transportplaneringen (avsnitt 2.1). Därefter följer en redogörelse från slutsatserna från Riksrevisionens granskning av Trafikverkets arbete med att tillämpa fyrstegsprincipen inom planeringen av investeringar i transportinfrastruktur på nationell nivå (avsnitt 2.2). De två avslutande avsnitten fokuserar på studier av ÅVS-processen (avsnitt 2.3) och av förutsättningar för genomförande av åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie (avsnitt 2.4).

2.1 Fyrstegsprincipens grundtankar och införandet av åtgärdsvalsstudier

Vårt avstamp sker i en tillbakablick på tillkomsten av fyrstegsprincipen i slutet av 1990-talet, den något knaggliga vägen till implementering hittills och hur Trafikverkets handledningar och centrala rapporter uttrycker sig om fyrstegsprincipen och dess användning.

Ursprung och starten

Fyrstegsprincipen infördes 1997 av Vägverket på så sätt att beslut om investeringsprojekt ska föregås av en prövning som kallas fyrstegsprincipen. Det uttrycks som att tänkbara åtgärder ska prövas stegvis där det *första steget* innebär att man ska undersöka om det går att lösa en identifierad brist genom att minska eller förändra transportefterfrågan. Det *andra steget* handlar om att identifiera effektivare sätt att använda befintlig transportinfrastruktur. Det *tredje steget* omfattar att överväga begränsade ombyggnationer och det *fjärde steget* innebär att överväga nyinvesteringar eller stora ombyggnationer. Tanken är att det fjärde steget enbart ska föreslå om åtgärder inom de första stegen inte räcker för att möta behoven.

Grunden till det som kom att bli fyrstegsprincipen togs fram inom ett uppdrag som dåvarande Institutionen för teknikteknik vid Lunds tekniska högskola år 1996 fick av dåvarande Vägverket. Uppdraget innebar att ur ett expert- och forskningsperspektiv sammanställa och analysera hur trafik- och stadsplaneringen påverkar trafiksäkerheten, miljökonsekvenserna och stadsmiljön. Kort kan sägas att uppdraget resulterade i en skrift om ett principiellt angreppssätt för att förflytta planeringen från ett normerande till ett optimerande – eller förbättrande – förhållningssätt (Ekman med flera, 1996). Den ursprungliga tanken bakom handlade om en genomtänkt och strategisk trafik- och samhällsplanering med fokus på synergieffekter mellan olika utfall som till exempel trafiksäkerhet, utrymmes användning och miljöaspekter. Angreppssättet som föreslogs hade sin grund i slutsatser från dåvarande forskning och expertis om att hållbarhetsmål inte kan nås enbart med tekniska lösningar utan att även god planering kombinerad med ekonomiska

incitament och styrmedel krävs för att ”trafiksäkra, ekologiskt och socialt hållbara miljöer ska kunna frodas”.

Centralt i ursprungsrapporten från Lunds tekniska högskola var att planering för att fungera för hållbarhetsmålen i fokus måste ha ett *systemperspektiv*. Optimering av utformningen på enskilda sträckor eller korsningspunkter garanterar på inget vis att de effekter som eftersträvas nås på *systemnivå*. Dessutom kan samma åtgärd ha olika effekt beroende på *kontexten* den införs i. Även vikten av *samverkan* mellan olika planeringsnivåer understryks.

Forskarna konstaterade i rapporten från 1996 att ”regionala planeringsinstrument saknas” i transportplaneringen och att det är en ”svag koppling mellan övergripande mål och konkreta beslut” och ger ett förslag på en struktur med tre nivåer för att planeringen positivt ska bidra till trafiksäkerhet, miljö och stadsmiljö:

- ▶ Minska beroendet av motoriserade transporter
- ▶ Effektivisera resandet
- ▶ Optimera kvaliteten i detaljerna

Denna struktur användes av dåvarande Vägverket, och känns igen i dagens tillämpning, i det som kom att kallas ”fyrstegsprincipen”. På Trafikverkets webbplats ges följande beskrivning av fyrstegsprincipen:

Fyrstegsprincipen

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. *Exempel på åtgärder: Lokaliseringar, markanvändning, skatter, avgifter, parkeringsavgifter, subventioner, samverkan, resfria möten, hastighetsgräns, samordnad distribution, information, marknadsföring, resplaner och så vidare.*

2. Optimera: Det andra steget innebär att genomföra åtgärder som medför ett mer effektivt utnyttjande av den befintliga infrastrukturen. *Exempel på åtgärder: omfördelning av ytor, busskörfält, signalprioritering, ITS-lösningar, särskild drift, samordnad tågplan, ökad turtäthet, logistiklösningar, reseplanerare och så vidare.*

3. Bygg om. Vid behov genomförs det tredje steget som innebär begränsade ombyggnationer. *Exempel på åtgärder: förstärkningar, trimningsåtgärder, bärighetsåtgärder, breddning, plattformsförlängning, förbigångsspår, stigningsfält, muddring i farleder, ITS-lösningar, planskilda korsningar, uppställningsspår med mera.*

4. Bygg nytt: Det fjärde steget genomförs om behovet inte kan tillgodoses i de tre tidigare stegen. Det betyder nyinvesteringar och/eller större ombyggnadsåtgärder. *Exempel på åtgärder: nya järnvägar, dubbelspår, förbifart, ny motorväg, farledsinvestering, centrala kombiterminaler, cirkulationsplats, nya stationslägen, BRT-lösningar, elmotorvägar, förbindelser till flygplatser, busskörfält, nya mötesspår med mera.*

Enligt Trafikverkets egen beskrivning lanserades fyrstegsprincipen ursprungligen i Vägverket Publikation 2002:72 (Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen) för att hushålla med investeringsmedel, men anses senare ha utvecklats till ett allmänt förhållningssätt och ett hjälpmedel för att finna alternativa resurseffektiva sätt att uppnå transportpolitiska mål eller lösa problem och brister i transportsystemet (se till exempel Vägverket Publikation 2008:9).

Redan 2003 beslutade Sveriges riksdag att fyrstegsprincipen skulle användas i den långsiktiga infrastrukturplaneringen (Prop. 2003/04:95). Fyrstegsprincipen beskrivs i propositionen från 2003 som ett övergripande angreppssätt som ska

genomsyra all verksamhet i Vägverket. Principen ses som ett sätt att finna alternativa lösningar på problem inom vägnätet som är mindre kostsamma än nyinvesteringar och som är samhällsekonomiskt effektiva. Fyrstegsprincipens användningsområde beskrivs i Strategisk plan 2008–2017 (Vägverket Publikation 2009:56, s. 14): *”Fyrstegsprincipen ska användas vid all planering i vägtransportssystemet, såväl på övergripande nivå som vid enskilda åtgärder, och både i vår egen planering och i samverkan med andra aktörer”*. Även granskningar av hur fyrstegsprincipen fungerar eller skulle kunna fungera i praktiken, till exempel från VTI (Nilsson med flera, 2012), tror på principen som ett sätt att kunna närma sig målen till väsentligt lägre kostnader än hur val tidigare gjorts.

I 2011 års planeringsproposition (Prop. 2011/12:118) beslutades att planeringen av åtgärdsval bör föregås av en trafikslagsövergripande och förutsättningslös studie med tillämpning av fyrstegsprincipen, så kallade åtgärdsvalsstudier (ÅVS). En ÅVS utgör det viktigaste underlaget för åtgärdsval inom Trafikverket, tillsammans med en så kallad samlad effektbedömning (SEB) där investeringens samlade nytta och kostnader bedöms. Som stöd för att genomföra ÅVS finns en handledning (Trafikverket Publikation 2015:171) och annat stöd på Trafikverkets webbplats.

Inför den långsiktiga åtgärdsplaneringen (2011–2021) användes för första gången en metod för ”regionala systemanalyser” för utvecklingen av transportsystemet (Trafikverket Publikation 2013:121). Systemanalyserna beskrivs som trafikslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov. Utgångspunkten för de föreslagna aktiviteterna är att trafikslagen ska komplettera varandra för att på ett optimalt sätt stödja efterfrågat transportbehov och uppfylla de transportpolitiska målen. Det anges vidare att åtgärderna *”skall tas fram och analyseras med hjälp av de fyra stegen i fyrstegsprincipen”* (Vägverket Publikation 2008:43, s. 21). Åtgärdsbehovet skall avse helheten och skall därmed vara oberoende av eventuell planindelning och finansiering.

Åtgärdsvalsstudierna beskrivs i TRAST (Boverket med flera, 2015a) som att i tidigt skede utgöra en trafikslagsövergripande analys med tillämpning av fyrstegsprincipen och ge underlag för en prioritering av effektiva lösningar inom ramen för tillgängliga resurser och bidra till vidareutveckling av hela transportsystemets funktion som en del i en hållbar samhällsutveckling. Enligt handledningen innebär fyrstegsprincipen att man i första hand ska söka *”lösningar som påverkar efterfrågan på transporter och i andra hand sådana som effektiviserar användningen av befintligt transportsystem. Först i tredje och fjärde hand övervägs ombyggnad och nybyggnad, allt utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt.”* (Boverket med flera, 2015a, s. 54) Utgångspunkten i fyrstegsprincipen innebär att även åtgärder och lösningar utanför transportsystemet behöver studeras, till exempel lokalisering.



Figur 2-1 Ett kontinuerligt arbete i fyrstegsprincipens steg 1 och 2 minskar behovet av åtgärder i steg 3 och 4. Illustration från TRAST (Boverket med flera, 2015b).

Kritiken mot hur fyrstegsprincipen tillämpas har genom åren varit hård. SIKAs be- tecknade 2005 fyrstegsprincipen som varande en Potemkinkuliss och beskriver det som att *”fyrstegsprincipen behandlas som ett utanverk utan djupare innebörd för hur planeringen bör gå till är således uppenbart i hela planeringsprocessen, allt- ifrån riksdagens inriktningsbeslut till regeringens fastställelsebeslut”* (SIKA Rap- port 2005:11, s. 10). Ungefär liknande slutsatser dras i rapporten *”Fyrstegsprinci- pen genom en planeringsomgång”* (Wärmark, 2012) som är en bilaga till Riksre- visionens granskning av infrastrukturplaneringen från 2012. Där konstateras att det saknas metodutveckling som gynnar fyrstegsprincipens användande, för fyrst- egsprincipens tillämpning i transportsystemplaneringen är framstegen så gott som obefintliga, planen verkar vara uppbyggd enligt en omvänd fyrstegsprincip som innebär att man först betar av en rad dyra investeringsobjekt och möjligen därefter överväger mindre genomgripande åtgärder om något utrymme återstår. Rapporten kritiserar även de systemanalyser som genomförts genom att konstatera att redo- visningen av hur fyrstegsprincipen har påverkat förslagen och slutsatserna i dessa systemanalyser är helt ogenomtränglig. Även Fredrik Pettersson beskriver i sin avhandling konflikten mellan olika konkurrerande styrande principer som att: *”Ambitionen att underlätta den potentiella rörligheten för människor och gods har etablerats genom koncept som infrastruktur för tillväxt och regionförstoring. Sam- tidigt innebär fyrstegsprincipen en konkurrerande styrande princip som pekar på att behovet av transporter måste minska”* [vår översättning] (Pettersson, 2014, s. 111). I ett uppdrag för Trafikanalys konstaterar Trivector att det dittills är tydligt att fyrstegsprincipen inte fått det genomslag i planeringen som var tänkt (Ljung- berg med flera, 2014).

Den centrala ÅVS-handledningen

Åtgärdsvalsstudier är helt centrala i Trafikverkets användning av fyrstegsprinci- pen. I ÅVS-handledningen (Trafikverket Publikation 2015:171) beskrivs åtgärds- valsstudier som ett sätt att lösa transportrelaterade problem (men också en viktig grund för samordnad planering) med hänvisning till Proposition 2011/12:118 (s. 89–90) som anger att *”...förberedande studier bör göras i en form som i första hand har principiell karaktär och inte har så stark inriktning av fysiska åtgär- der...”*. Handledningen lyfter syfte och nytta med åtgärdsvalsstudier som att det ger vidare synsätt, effektivt och hållbart resultat med hjälp av fyrstegsprincipen samt att rätt frågor kommer i rätt skede. Handledningen talar också om behov av gallring mellan olika åtgärdsvalsstudier för att se till att starta lämpliga åtgärds- valsstudier. Den betonar även att flera aktörer kan komma överens om att gemen- samt genomföra och bekosta en åtgärdsvalsstudie.

Handledningen talar också om att det är brister, behov och problem som ska gene- rera alternativ som leder mot mål vilket illustreras i Figur 2-2. Handledningen be- skriver också att utpekad funktion hämtas i regional och/eller nationell systema- nalis, alternativt i regionalt kollektivtrafikförsörjningsprogram eller kommunal översiktsplan.

Handledningen uttrycker sig, liksom tidigare dokumentation kring fyrstegsprinci- pen, om den *”stegvisa prövningen”* av åtgärder som görs med fyrstegsprincipen (Trafikverket Publikation 2015:171, s. 11):

”Tillämpningen av metodiken enligt denna handledning innefattar att lösningar på problem som yttrar sig eller förutses i transportsystemet

övervägs gemensamt av intressenter med stöd i fyrstegsprincipen. Man söker alltså i första hand lösningar som påverkar efterfrågan på transporter och i andra hand sådana som effektiviserar användningen av befintligt transportsystem. Först i tredje och fjärde hand övervägs ombyggnad och nybyggnad. Allt utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Åtgärdsvalsstudier kan innebära att lösningen på ett tillgänglighetsproblem blir en annan än den som tidigare framstått som självklar. Den lösning som man kommer fram till kan innebära åtgärder utanför transportsystemet, såsom ändrad lokalisering av en målpunkt. Lösningar kan också handla om att förstärka andra transportmedel för att avlasta infrastruktur från trängselproblem samtidigt som miljösituationen förbättras.”



Figur 2-2 Bild på försättsbladet till kapitel 2 "Åtgärdsvalsstudie – vad är det? När? För vad?" i ÅVS-handledningen (Trafikverket Publikation 2015:171).

Samtidigt är det tydligt i handledningen att de olika lösningsförslag som tas fram i åtgärdsvalsstudiens alternativgenerering lämpligtvis kan kombineras i olika "paket", där lösningar från flera olika steg i fyrstegsprincipen kombineras i alternativa sätt att åtgärda den identifierade bristen. Här är det alltså inte frågan om någon "stegvis prövning" på det sätt att man först prövar steg 1-åtgärder och först om de inte bedöms kunna lösa problemet går vidare och prövar steg 2-åtgärder och så vidare, utan alla stegen prövas parallellt. Vilket relaterar tillbaka till ursprungstanken om att i sökandet efter lösningar använda en struktur med olika nivåer (Minska beroendet av motoriserade transporter, Effektivisera resandet och Optimera kvaliteten i detaljerna) snarare än att leta lösningar i sekventiella steg.

Tankepapper och synen på transportplanering

Trafikverket tog 2018 fram Transportplanering 2.0 på initiativ från Trafikverkets generaldirektör Lena Erixon inom ramen för Miljömålsrådet (Trafikverket Publikation 2018:227). Rapporten beskrivs som ett tankepapper med ett antal förslag till regeringen samt om vad Trafikverket och andra aktörer kan göra för att i större utsträckning bidra till hållbar utveckling. Rapporten pekar tydligt ut ett behov av att planeringen av infrastrukturen behöver samordnas bättre med planeringen av även andra styrmedel. Enbart infrastrukturplanering räcker inte till för klara hållbarhetsutmaningarna om klimatmålen ska kunna nås. Trafikverket konstaterar att

ingen aktör har hela rådigheten för resultatet av transportplaneringen. Enligt rapporten sysslar Trafikverket främst med infrastrukturplanering, snarare än transportplanering, medan politiker råder över nationella styrmedlen och kommunerna i stort över bostadsplanering och till exempel parkeringspolicy. Rapporten påtalar en dålig koppling mellan styrmedel utanför trafikplaneringen och infrastrukturplaneringen, och pekar på ett behov av att integrera styrmedelsanalyser i transportinfrastrukturplaneringen. Att planera infrastruktur och styrmedel isolerat riskerar att leda till samhällsekonomiskt ineffektiva lösningar, där brister som mest effektivt hade åtgärdats med någon form av styrmedel i stället åtgärdas med dyra infrastruktur-lösningar.

Transportplanering 2.0 talar, som den tidigare nämnda ÅVS-handledningen, om den ”stegvisa prövningen” av åtgärder samtidigt som den tar upp kritik som framförts av både tidigare och senare granskningar av transportplaneringen. Miljöbedömningar beskrivs som en recension av planer snarare än en integrerad del av planeringen. Initiativet bakom en åtgärdsvalsstudie baseras (överbäggande) på att det finns tillgänglighetsbrister och många steg 1- och 2-åtgärder har svårt att göra sig gällande i en åtgärdsvalsstudie och i efterföljande genomförande. Ett problem som berörs är att det är svårt att utläsa om alla föreslagna åtgärder krävs samtidigt och hur stora delar av ”problemen” de löser enskilt eller tillsammans. Det finns även nämnt att kommuner och regioner tenderar förorda steg 3- och 4-åtgärder eftersom det är lättare få statlig finansiering för dessa. Rapporten påtalar även svårigheterna att koordinera ÅVS-process med planeringsprocesser hos andra aktörer.

I Transportplanering 2.0 önskar sig Trafikverket vidgade systemgränser (bort med stuprörstänket), en vidareutvecklad tillämpning av åtgärdsvalsstudier som kan hantera alla stegen i fyrstegsprincipen och effekter på systemnivå samt tydligare redovisningar av effektivitet och effekter redan vid alternativgenerering av åtgärder.

I rapporten önskar Trafikverket även, liksom senare i den så kallade SOFT-rapporten från 2020 (Energimyndigheten, 2020), förtydligande av hur de skrivningar som har gjorts i infrastrukturpropositionen och budgetpropositionen om relationen mellan hänsynsmålet och funktionsmålet ska tolkas. I budgetpropositionen för 2020 gjorde regeringen ett förtydligande vad avser målförhållandet mellan hänsynsmålet och funktionsmålet med följande skrivning (Prop. 2019/20:1 – utgiftsområde 22, avsnitt 3.3):

”Trafikutskottet har efterfrågat ett förtydligande av regeringens syn på förhållandet mellan funktionsmålet och hänsynsmålet (Prop. 2017/18:1 utg.omr. 22, bet. 2017/18:TU1). Även ett antal myndigheter och Klimatpolitiska rådet har efterfrågat ett förtydligande av regeringens syn på förhållandet mellan funktionsmålet och hänsynsmålet. Regeringen konstaterar att transportsystemet ska utvecklas mot det övergripande transportpolitiska målet. Funktions- och hänsynsmålen är jämbördiga. Regeringen bedömer att för att det övergripande transportpolitiska målet ska kunna nås behöver funktionsmålet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Riksdagen har beslutat om ett klimatmålför transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Ska klimatmålet nås behöver funktions-

målet i huvudsak utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Med detta avses att den samlade utvecklingen inom transportsystemet ska leda till att klimatmålet för transporter nås. Det innebär inte att varje enskild åtgärd som vidtas i transportsystemet måste bidra till att uppfylla klimatmålet.”

I likhet med Transportplanering 2.0 har den så kallade SOFT-rapporten tagits fram i dialog med flera andra myndigheter. Förslagen för ett transporteffektivt samhälle i denna följer liknande mönster som i Transportplanering 2.0 med önskan om att utveckla infrastrukturplaneringen inom klimatmålets ramar inklusive i linje med andra hänsynsmål. SOFT-rapporten (s. 26) konstaterar att *”Det krävs mycket av många för omställningen till fossilfrihet inom transportsektorn...”* och vill vidare utreda ansvar för genomförande och finansiering av vissa steg 1- och 2-åtgärder.

Åtgärdsvalsstudiernas roll för målstyrningen

Överföringen av nationella miljömål till nationell och regional transportplanering samt kommunal samhällsplanering har studerats i forskningsprojektet *Stafetten* (Larsson med flera, 2020). Åtgärdsvalsstudiernas roll i att ge fyrstegsprincipen genomslag i transportplaneringen lyfts fram i flera av projektets delrapporter. Den övergripande slutsatsen är att åtgärdsvalsstudierna har en potential att bidra till ett större genomslag för fyrstegsprincipen, men att ett större omtag av transportplaneringen krävs funktionsmålet på allvar ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet. Även om fyrstegsprincipen fått större genomslag på senare år genom bättre tillämpning av åtgärdsvalsstudier, tar det tid att *”vända en oceanångare”* som det uttrycks av intervjupersoner i studien (Pettersson-Löfstedt, med flera, 2020).

Studien konstaterar att många gamla vägobjekt ligger kvar i transportplanerna på nationell och regional nivå sedan tidigare planeringsomgångar och *”tar plats”* från andra åtgärder med betydligt bättre måluppfyllelse vad gäller miljö och klimat. Det finns dock exempel på gamla vägobjekt som omprövats genom åtgärdsvalsstudier och där åtgärder på steg 1–3 konstaterats kunna möta identifierade brister i stället för tidigare föreslagna steg 4-åtgärder. Åtgärder på steg 1–3 behöver alltså inte bara vara komplement. Men det är också ofta andra drivkrafter (det vill säga andra brister eller mål) än miljömålen i sig som påverkar sammansättningen av objekt i de regionala infrastrukturplanerna och har potential att vrida den regionala transportplaneringen i en mer hållbar riktning. Det kan handla om behovet av ökade kollektivtrafiksatsningar som drivs på av ökat bostadsbyggande och förtätning i storstadsregionerna och att det av kapacitetsskäl inte får plats mer bilar i staden (Lund med flera, 2020).

Forskarna flaggar också för att olika förhandlingsorienterade planeringsprocesser såsom Sverigeförhandlingen och Stockholmsförhandlingen kan störa den ordinarie transportplaneringen, och menar att stadsmiljöavtalen är en lämpligare variant av förhandlingsplanering som bättre hakar i den ordinarie processen där åtgärdsvalsstudier utgör en bas. Samtidigt behövs en tydligare gemensam målbild för hur biltrafiken i städerna kan utvecklas inom ramen för transportsektorns klimatmål (Lund med flera, 2020). Studien konstaterar dock att det kan krävas andra typer av verktyg för att analysera hur infrastrukturen ska utformas för att *”lösa”* miljöproblemen än för att lösa framkomlighetsproblem, och föreslår att åtgärdsvalsstudier eventuellt skulle kunna utvecklas även på en mer övergripande nivå (Kloo med flera, 2019).

I forskningsprojektet *Målkonflikter mellan nationell och lokal planering*, finansierat av Trafikverket, studerades upplevda motsättningar mellan en, lite slarvigt kallat, ”prognosstyrd planering” respektive ”målstyrd planering” av infrastruktur (Hult med flera, 2017). Utgångspunkten för studien var en uppfattning hos tjänstepersoner på både kommuner och Trafikverket om att det förekommer motsättningar mellan å ena sidan kommuners mål och ambitioner att skapa attraktiva stadsmiljöer och minska biltrafiken, och å andra sidan en statlig planering som grundar sig på Trafikverkets prognoser som visar att vägtrafiken kommer fortsätta öka. Studien har skapat bättre förståelse av hur dessa motsättningar yttrar sig och ser ut i praktisk samhällsplanering. I studien presenteras också tankar kring en målstyrd planering på nationell och kommunal nivå och för prognosernas roll i en målstyrd planering. Här lyfts åtgärdsvalsstudier som en intressant samverkansform som skulle kunna användas för att enas om gemensamma målbeskrivningar och kanske även gemensamma trafikprognoser. Eftersom åtgärdsvalsstudier inte genomförs i en traditionellt hierarkisk struktur utan i nätverk mellan autonoma aktörer, är åtgärdens genomförande beroende av hur motiverade aktörerna är att faktiskt fullfölja det man kommit överens om. Ett förslag som lyfts fram är att ta fram ett stadstrafikmål om fryst eller minskat biltrafikarbete i städer, som skulle kunna skrivas in i direktiven för åtgärdsvalsstudier och underlätta samarbetet mellan Trafikverket och kommunerna (Hult med flera, 2017).

Forskningsprojektet *Gemensam planering - Samverkansformer för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild* tog dessa tankar vidare genom två fallstudier av planeringsprocesser där samverkan mellan kommuner och Trafikverket stod i centrum (Kloo med flera, 2020). Studien genomfördes som ”aktionsforskning” där nya samverkansformer testades och utvärderades i verkliga processer. Från de två fallstudierna var det tydligt att det finns ett behov av en kontinuerlig samverkan som både inbegriper det strategiska och det projektspecifika; det formella och det informella. Det kan sammanfattas som ett fält för kontinuerlig samverkan där deltagande aktörer kan röra sig mellan strategisk och mer projektspecifik samverkan, och mellan informell och formell samverkan. På så vis kan samverkan på en mer strategisk nivå bereda väg för mer konkret och projektspecifik samverkan i senare skeden. För en lyckad samverkan lyfter rapporten också fram behovet av att skapa tillit mellan de ingående aktörerna, samt vikten av en gemensam målbild att arbeta mot.

2.2 Riksrevisionens granskning av åtgärdsvalsstudier

Riksrevisionen har granskat Trafikverkets arbete med att tillämpa fyrstegsprincipen inom planeringen av investeringar i transportinfrastruktur på nationell nivå (Riksrevisionen, 2018). I revisionen har totalt 170 åtgärdsvalsstudier från 2016 och 2017 granskats utifrån om de innehåller en systematisk prövning av olika åtgärder med fyrstegsprincipen. Intervjuer har gjorts med planerare på Trafikverkets sex regioner samt nationellt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och Trafikverkets styrning inte stödjer ett trafikslagsövergripande arbetssätt. Regeringen behöver i flera avseenden förtydliga hur Trafikverket ska arbeta med fyrstegsprincipen, och Trafikverket behöver utveckla arbetssättet med åtgärdsvalsstudierna för att åstadkomma mer kostnadseffektiva investeringar inom transportsektorn. Denna slutsats utvecklas sedan genom följande fyra huvudrubriker.

Steg 1-åtgärderna används inte fullt ut för att eliminera brister i transportinfrastruktur

Steg 1-åtgärder saknas ofta bland åtgärder som prövas. Åtgärderna i åtgärdsvalsstudierna klassificeras visserligen enligt fyrstegsprincipen enligt Riksrevisionens granskning, men de prövas inte stegvis så att en billigare åtgärd än steg 4-åtgärder kan lösa identifierad brist. Steg 1- och 2-åtgärder ses enbart som komplement till dyrare åtgärder, och inte som alternativ.

Samtliga steg prövas inte i åtgärdsvalsstudierna och i de slutliga förslagen är steg 2- och 3-åtgärder vanligast, se Tabell 2-1. Hälften av åtgärdsvalsstudierna prövar, enligt granskningen, inte steg 1-åtgärder alls.

Tabell 2-1 Förekomst av åtgärder som prövas i åtgärdsvalsstudier respektive i de slutliga förslagen fördelade på de fyra stegen. Källa: Riksrevisionens granskning av 170 ÅVS-rapporter.

Steg i fyrstegsprincipen	Förekomst av prövade åtgärder i åtgärdsvalsstudier	Förekomst av åtgärder i de slutliga förslagen
Steg 1-åtgärder	49 %	35 %
Steg 2-åtgärder	89 %	71 %
Steg 3-åtgärder	88 %	75 %
Steg 4-åtgärder	71 %	53 %

Steg 1-åtgärder är således minst vanliga i åtgärdsvalsstudierna sett till antal åtgärder. De steg 1-åtgärder som återfinns i de slutliga förslagen handlar dessutom oftast om små insatser i kronor räknat. Många steg 1-åtgärder som föreslås kan inte heller direkt lösa en brist utan är mer av utredande karaktär, till exempel att genomföra trafikmätning eller en hastighetsöversyn. Riksrevisionen pekar ut följande anledningar till att det är så få steg 1-åtgärder:

- ▶ Vissa åtgärder är alltför generella för att kunna lösa enskilda brister som identifieras i en åtgärdsvalsstudie, till exempel vad gäller avgifter, skatter och subventioner. Trafikverket kan visserligen föreslå sådana åtgärder, men har ingen möjlighet att besluta om denna typ av åtgärder.
- ▶ Långsiktiga samhällsplanerande insatser som påverkar markanvändning och lokalisering, och även kortsiktiga insatser såsom marknadsföring eller information, har svårt att lösa enskilda brister och ligger i regel utanför Trafikverkets mandat.
- ▶ Vissa åtgärder råder bara användare av infrastrukturen över, till exempel när det gäller resfria möten och samordnad distribution, och ligger också utanför Trafikverkets mandat.
- ▶ De fåtal steg 1-åtgärder som är användbara (som enligt Riksrevision ligger inom Trafikverkets mandat) prövas inte i tillräcklig omfattning. Till exempel finns ibland sänkt hastighetsgräns med som åtgärd som prövas i ÅVS, men sällan som en del av det åtgärdspaket som slutligen föreslås.

Riksrevisionen fokuserar för dessa anledningar på huruvida åtgärder ligger inom Trafikverkets mandat eller inte i termer av rådighet, och mindre på Trafikverkets möjligheter och skyldigheter att driva fram denna typ av åtgärder i samverkan med andra aktörer.

Det trafikslagsövergripande perspektivet har inte fått tillräckligt genomslag

Riksrevisionen menar att det trafikslagsövergripande perspektivet innebär att åtgärdsval ska prövas förutsättningslöst så att lösningen kan finnas inom olika trafikslag, men att Trafikverkets bristbeskrivningar sällan är formulerade på så vis. Det trafikslagsövergripande perspektivet har alltså inte har fått tillräckligt genomslag i åtgärdsvalsstudierna. Däremot görs åtgärdsvalsstudier inom alla trafikslag.

Bristerna är dessutom ofta knutna till en viss väg och järnväg. Ofta anger redan titeln på åtgärdsvalsstudien vilket trafikslag som det handlar om (Riksrevisionens rapport exemplifierar här med ”Väg 240/246 i Hagfors” och ”Riksväg 70 Simtuna-Kumla Kyrkby i Sala”). Bristerna beskrivs alltså sällan utifrån att det är dåliga transportmöjligheter mellan punkt A och B, utan snarare utifrån att det finns en brist på en viss väg- eller järnvägssträckning. Därmed faller det sig också naturligt att åtgärder föreslås för problem bundna till denna väg- eller järnvägssträckning.

Det finns exempel på åtgärdsvalsstudier som handlar om längre stråk. Riksrevisionen menar att en förutsättning för det trafikslagsövergripande perspektivet är att inte begränsa det studerade området alltför mycket. Samtidigt handlar 35 % av åtgärdsvalsstudierna om punktbrister. Miljö- och hälsförhållanden är sällan huvudskäl till att en åtgärdsvalsstudie påbörjas eftersom höga utsläpp sällan är ett problem på en specifik väg eller järnväg. Riksrevisionen efterlyser analys av brister på en högre nivå, med en nationell överblick för hela systemet för att kunna föreslå verkningfulla steg 1-åtgärder. I intervjuer som Riksrevisionen genomfört framkommer att kommuner och regioner gärna ”går rakt på” lösningen och på så sätt försvårar en förutsättningslös och trafikslagsövergripande process.

ÅVS som underlag för åtgärdsval behöver förbättras

Trafikverket har brutit ner de transportpolitiska målen i sex så kallade *leverans-kvaliteter* (kapacitet, punktlighet, robusthet, användbarhet, säkerhet och miljö och hälsa). De vanligaste huvudbristerna i åtgärdsvalsstudier är bristande säkerhet och användbarhet (tillgänglighet), se Tabell 2-2. Säkerhet handlar om att minska antalet dödade och skadade i trafiken – att förebygga olyckor. Användbarhet innebär tillgänglighet för olika grupper vilket i åtgärdsvalsstudierna ofta handlar ofta om att det finns små möjligheter att cykelpendla eller få transportmöjligheter för bussresenärer. Även kapacitetsbrister är vanliga, men dessa är också i vissa fall möjliga att redovisa i termer av säkerhetsbrister.

Tabell 2-2 Huvudbrister i åtgärdsvalsstudierna fördelade på leverans-kvaliteter. Källa: Riksrevisionens granskning av 170 ÅVS-rapporter.

Leverans-kvalitet	Andel som huvudbrist i ÅVS
Säkerhet	58 %
Användbarhet (tillgänglighet)	36 %
Kapacitet	26 %
Robusthet	5 %
Miljö och hälsa	4 %
Punktlighet	2 %
Andra brister	13 %
Otydligt vad som är huvudbrister	11 %

Riksrevisionen framför kritik mot leveranskvaliteterna. De menar att leveranskvaliteterna inte är anpassade för att analysera brister på operativ nivå och att flera av leveranskvaliteterna överlappar varandra, till exempel överlappar robusthet, punktlighet och kapacitet. Trafikverkets rekommenderas se över leveranskvaliteterna.

Det saknas också ofta *referensvärden* som kan tala om hur stort ett problem är i förhållande till andra problem – det vill säga att det är svårt att veta om det är de mest allvarliga bristerna som väljs ut och blir föremål för åtgärdsvalsstudier. Detta leder till personberoende bedömningar och att regionernas behovsgrupper gör olika bedömningar av vilka brister som lämpar sig för åtgärdsvalsstudier.

Riksrevisionen menar att endast i 28 % av de studerade åtgärdsvalsstudierna har en jämförelse redovisats av det aktuella tillståndet med vad som är normalt eller acceptabelt – trots att det finns en mängd sådan jämförande eller normerande information att tillgå för de flesta leveranskvaliteter. För användbarhet (tillgänglighet) behöver dock referensvärden och indikatorer tas fram.

När det gäller *kostnads- och nytto*bedömningar konstaterar Riksrevisionen att de flesta åtgärdsvalsstudier endast innehåller en kvalitativ bedömning av nyttor (den enklare varianten av SEB) och en grov kostnadsindikation, vilket i normalfallet är tillräckligt. Däremot efterlyses kvantitativa samhällsekonomiska beräkningar av olika alternativ för större och dyrare åtgärder där dessa ställs mot billigare i enlighet med fyrstegsprincipen. Riksrevisionen menar också att kvaliteten på kostnadsbedömningarna ibland är otillfredsställande. Det är extra svårt att göra kostnadsbedömningar av steg 1-åtgärder då det inte finns samlad kunskap om eller erfarenhet av vad det kostar att genomföra dessa åtgärder. Även bristande kunskap om effekter av steg 1-åtgärder lyfts fram.

Åtgärdsvalsstudierna utmynnar i *tydliga åtgärdsval* i endast 66 % av de studerade åtgärdsvalsstudierna. Det finns ofta varianter med flera förslag utan att man tar inbördes ställning till dessa eller att fortsatt utredning rekommenderas. Nästan hälften av åtgärdsvalsstudierna innehåller inte heller förslag till finansiering eller fortsatt hantering. I detta sammanhang antyds att åtgärdsvalsstudierna används i olika skeden av planeringen. I cirka 7 % av åtgärdsvalsstudierna föreslås att åtgärderna behöver utredas vidare. Det är snarare problem än åtgärder som identifieras och dessa åtgärdsvalsstudier blir snarare nulägesbeskrivningar och inventeringar än faktiska åtgärdsval. Samtidigt konstateras att cirka 10 % av åtgärdsvalsstudierna utreder brister och åtgärder som mer eller mindre redan är beslutade, eftersom det redan finns medel av samma för dem. Det innebär alltså att de kommer in för sent, det vill säga när åtgärdsvalen redan är gjorda.

Åtgärdsval i nationella planen grundas ibland på äldre underlagsmaterial

Riksrevisionen granskade också ett urval av de projekt med en byggstart tidigast 2024 som finns med i nationella transportplanen för perioden 2018–2029. För dessa projekt konstateras att åtgärdsvalet ibland baseras på äldre underlagsmaterial, framtaget med annan metodik där fyrstegsprincipen inte verkar ha varit tydligt vägledande. Riksrevisionen menar att det bör ställas samma krav på aktualitet för såväl åtgärdsvalsstudier som för samlade effektbedömningar (SEB) när dessa utgör underlag för åtgärdsval till den nationella planen.

2.3 Forskarnas slutsatser om åtgärdsvalsstudierna

Åtgärdsvalsstudier infördes 2011/2012 av Trafikverket i samarbete med Boverket och SKL som ett nytt inslag i planeringssystemet inför reformeringen av detta 2013. Ett syfte med åtgärdsvalsstudierna var utgöra en plattform för tillämpningen av fyrstegsprincipen. Innan det nya planeringssystemet trädde i kraft hade Trafikverket prövat ett arbete med åtgärdsvalsstudier, bland annat inspirerat av de konceptvalsutredningar som används i Norges planeringssystem. Flera forskare har genom åren utvärderat tillämpningen av åtgärdsvalsstudier ur olika aspekter.

Erfarenheter från de första testfallen med ÅVS

Odhage (2012) presenterar en tidig utvärdering av de tidiga pilotprojekten² och konstaterar att det även inom ramen för åtgärdsvalsstudier är svårt att tillämpa fyrstegsprincipen, i synnerhet det första steget, då de problem som hanteras i grunden är transportrelaterade. Odhage menar att det är svårt att frigöra sig från sökandet efter transportlösningar när processen drivs av en organisation vars huvuduppgift är att se till att transporterna i landet ska fungera.

Denna tidiga utvärdering lyfter även fram risken att krav på att genomföra åtgärdsvalsstudie innan fysisk planläggning skapar incitament att använda dessa studier för att stärka möjligheterna till finansiering av ”på förhand efterfrågade investeringar”. Åtgärdsvalsstudierna kan då ”bli ett spel för gallerierna” snarare än en genuin strävan efter så effektiva lösningar som möjligt. Denna farhåga kommer senare att besannas, vilket senare studier konstaterar (se nedan).

Odhage drar slutsatsen att metodikens relevans och trovärdighet behöver stärkas med ytterligare förankring i deltagande organisationer och så att dess tillämpning blir mer enhetlig i landets olika delar. Större vikt bör även läggas vid klargörande av motstridiga målsättningar och utvecklingsbehov utifrån en bredare syn på samhällets behov. Mer fokus behöver också läggas på orsaker till problem och inte bara konsekvenshantering (Odhage, 2012).

Meningen med gemensamma planeringssammanhang

Trafikverket ser ett behov av att utveckla sin förmåga att genomföra åtgärdsvalsstudier och att prioritera vilka åtgärdsvalsstudier som bör genomföras. Patrik Tornberg och John Odhage från KTH fick i uppdrag att genomföra en studie som kan öka förståelsen för vilka nyttor som åtgärdsvalsstudier bidrar till att skapa och att öka förståelsen för förutsättningarna för dessa nyttor att realiseras. Forskarna avser här ett nyttobegrepp som är bredare än de nyttor som vanligen avses inom transportplaneringen och man talar istället om *meningen* med det gemensamma planeringssammanhang som åtgärdsvalsstudier innebär. Tornberg & Odhage (2018) baserar sin studie på en kvantitativ genomgång av de åtgärdsvalsstudier som rapporterats i ÅVS-portalen (976 till och med 2018-04-26) och fem djupgående fallstudier av pågående och avslutade åtgärdsvalsstudier³.

² Fyra testfall ingår i Odhages utvärdering: (1) Utvecklingen av Karlskrona Norr (Gullberna), (2) Arlanda – kapacitetshöjande åtgärder för ökat resande till flygplatsen, (3) Trafikslagsövergripande fyrstegsanalys för Väst kuststråket Göteborg-Malmö/Köpenhamn och (4) Kaunisvaara – Malmбанan (Pajala med omnejd).

³ Fem fallstudier har genomförts i Tornberg & Odhages studie: (1) E45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle samt efterföljande fördjupad ÅVS, (2) Plankorsning Högtorpsgatan, Hallsberg, (3)

Övergripande slutsatser från studien

Tornberg & Odhage (2018) menar att det finns olika mening (eller syften) med att göra åtgärdsvalsstudier. Baserat på studiens teoretiska ramverk konstateras att de åtgärdsvalsstudier som genomförs inom transportplaneringen har inslag av tre olika typer av planeringsprocesser, se översikt i Figur 2-3. Åtgärdsvalsstudier kan syfta till att utveckla mål och gemensam förståelse för problematiken (kommunikativ förståelseprocess), att skapa handlingsförmåga och förutsättningar för samordnat agerande (strategisk handlingsorienterad process) och att identifiera bästa åtgärderna som ger så mycket nytta som möjligt för pengarna (rationell optimeringsprocess).

Dessa tre typer av planeringsprocesser får olika mycket utrymme i de studerade fallen. Vissa uppvisar tydliga spår av den kommunikativa förståelseprocessens omtänkande kring de situationer som föranledde respektive åtgärdsvalsstudie. Till exempel i en av fallstudierna (Trafiksituationen i Kivik) landar åtgärdsvalsstudien i att en tidigare efterfrågad förbifart stryks i nya översiktsplanen och att andra lösningar identifieras som kan lösa trafiksituationen. Sådant "omtänk" är dock inte lika tydligt i de andra studerade fallen. Som strategisk handlingsorienterad process uppvisar samtliga fall klara drag av fokusering, specificering och en bitvis stark betoning på parternas ömsesidiga beroendeförhållande i förhandlingsliknande dialogprocesser. Optimeringsidealet avspeglas i ambitionerna hos deltagare och projektledning att hitta bästa tänkbara lösningar, men Tornberg & Odhage ställer sig tveksamma till att det är vad man kommer fram till. Strävan efter samförstånd aktörer emellan är tydligare i de studerade åtgärdsvalsstudierna.

	ÅVS som förståelseprocess	ÅVS som handlingsorienterad process	ÅVS som optimeringsprocess
Huvudsyfte med planeringen	Utvecklandet av mål och förståelse för problematiken	Skapa handlingsförmåga och förutsättningar för samordnat agerande	Identifierandet av bästa åtgärder
Planeringsteoretisk typ	Kommunikativ planering	Strategisk planering	Klassisk rationell planering
Förhållande till problems wickedness	Uppmärksammar problems wickedness	Tämjer wicked problems	Utgår från problem som tama
Primär rationalitet	Kommunikativ	Strategisk	Teknisk
Roll för fyrstegsprincipen	Möjliggöra omtänkande	Förhandlingsunderlag	Åtgärdsoptimering
Viktigast aspekt av deltagande	Mångfald	Ömsesidigt beroende	Expertnärvaro
Viktigast aspekt av avgränsningar	Helhetssyn	Fokus på frågor av intresse för "nyckelaktörer"	Fokus på aspekter vars egenskaper är mätbara
Hantering av förutsättningar	Bryta stigberoende	Justera stigberoende	Negligera stigberoende
Exempel på uttryck i ÅVS	Ambition och försök att utveckla gemensamma målbilder, samsyn kring problem och åtgärders lämplighet	Försäkran om god intern förankring, samordning med andra aktörer och säkerställandet av politisk gångbarhet	Sökandet efter åtgärder som ger så mycket nytta för pengarna som möjligt
Potential i ÅVS, baserat på studiens empiri	I viss utsträckning	I stor utsträckning	I mindre utsträckning

Figur 2-3 I åtgärdsvalsstudier finns tre typer av planeringsprocesser närvarande i olika stor utsträckning. Det finns också olika stor potential för dessa planeringstyper i åtgärdsvalsstudierna enligt Tornberg & Odhage (2018).

Störst potential som strategisk planeringsprocess

Det verkar finnas olika stor potential för dessa planeringstyper (kommunikativ förståelseprocess, strategisk handlingsorienterad process respektive rationell optimeringsprocess) i åtgärdsvalsstudierna. Tornberg & Odhage (2018) menar att

åtgärdsvalsstudier framförallt präglas av den strategiska planeringens betoning på samordning, genomförbarhet och handling. Åtgärdsvalsstudierna handlar inte nödvändigtvis om att tänka om kring transportsystemets roll och funktion i samhällsutvecklingen, men desto oftare som ett sätt att lösa planeringsknutar och problem som är kända sedan tidigare. Det är som *strategisk planeringsmetod* som Tornberg & Odhage ser de tydligaste nyttorna med åtgärdsvalsstudier – genom den tillfälliga kraftsamling som studien innebär och skapandet av gemensamma planeringssammanhang som gör det möjligt för olika parter att agera samordnat i kommande planering.

Givet vissa förutsättningar och en sådan ambition hos Trafikverket, menar Tornberg & Odhage även att det finns en potential att i större utsträckning använda åtgärdsvalsstudier som en *kommunikativ planeringsmetod* i syfte att utveckla en mer mångfacetterad förståelse för problematiken i specifika situationer.

Minst potential som metod för att välja åtgärder

När det gäller ambitionen att optimera lösningarna så att ”bästa möjliga åtgärder” väljs ser Tornberg & Odhage framför allt en svårighet att göra det i den ”tekniska rationalitetens bemärkelse” där åtgärdsalternativen förväntas kunna bedömas systematiskt utifrån objektiva kriterier på samhällsnytta. När ”bästa möjliga åtgärder” identifieras i åtgärdsvalsstudier är det snarare utifrån en subjektivitet i samförstånd bland aktörerna om vilka åtgärder som är bästa möjliga. Som metod för att välja åtgärder som optimerar transportsystemet är det således oklart om åtgärdsvalsstudien resulterar i att de mest effektiva åtgärderna väljs. Flera åtgärdstyper uppmärksammas genom ÅVS-processen, men endast i begränsad utsträckning åtgärder för att dämpa transportefterfrågan. Åtgärdsvalsstudien verkar ha större potential i valet av inriktning för kommande ageranden än i valet av individuella åtgärder. Här påtalar Tornberg & Odhage också ”glapp” gentemot övrig planering vilket påverkar inte bara förutsättningarna för genomförande utan även förutsättningarna för öppenhet i dialogen.

Rekommendationer

Följande rekommendationer framförs av Tornberg & Odhage baserade på studiens slutsatser:

- ▶ Identifiera kritiska vägskäl och ta vara på möjlighetsfönster för initierandet av åtgärdsvalsstudie.
- ▶ Hellre färre och större än fler och mindre åtgärdsvalsstudier.
- ▶ Ägna tid åt att beskriva, analysera och diskutera handlingsutrymmet och möjlighetsfönstret tidigt i ÅVS-processen.
- ▶ Ta ställning till om syftet med åtgärdsvalsstudien är att tänka om, främja ett samordnat agerande eller hitta lösningar på kända problem och anpassa förväntningarna därefter.
- ▶ Gör medvetna val av avgränsningar utifrån åtgärdsvalsstudiens syfte.
- ▶ Utveckla ÅVS-handledningen med vägledning för arbetet efter genomförd åtgärdsvalsstudie.
- ▶ Förslag till vidare studier ges också, bland annat vad gäller förutsättningar att föreslå transportdämpande åtgärder i åtgärdsvalsstudier.

Två avhandlingar om åtgärdsvalsstudier

Åtgärdsvalsstudierna har, sedan införandet 2011/2012, gett upphov till minst två avhandlingar. En av dem är John Odhages doktorsavhandling *Otraditionella lösningar med traditionella medel - Åtgärdsvalsstudien som planeringsfenomen* som visar på att de olika stegen åtgärdsinriktningar baseras på olika former av kunskap, där steg 1-åtgärder dels framstår som tydligt normativa, dels har en oklar ansvarsfördelning. Åtgärder i de övriga stegen ingår i ett mer avgränsat kunskaps-sammanhang, vilket innebär att dessa kan uppfattas som mer realistiska och relevanta för att lösa problem (Odhage, 2017). Odhage kritiserar den kausal-linjära tankestruktur som kännetecknar ÅVS-processen, där lösningar utvärderas mot ett väldefinierat problem, och menar att det leder till att alternativa perspektiv kan komma att uppfattas som icke-relevanta och motstridiga. En intressant slutsats i avhandlingen är att även om ett logiskt-rationellt synsätt dominerar i beskrivningarna av ÅVS-processen står det planeringsexempel som studeras i en skarp kontrast till detta. I exemplet återfinns ”mycket litet av det autonoma, logiska och neutrala, desto mer av det röriga och det förgivettagna” (s. 266–267). Det visade sig långt ifrån enkelt att ifrågasätta normer och redan vunna kunskaper och insikter från tidigare processer.

I Annika Norell Bergendahls licentiatavhandling *Den ohållbara resan mot det hållbara resandet* (2016) identifieras en rad institutionella hinder som bidrar till att åtgärdsvalsstudien i realiteten inte leder till avsedda resultat. Exempel på sådana hinder är att processerna ofta kännetecknas av en begränsad grad av nytänkande och att åtgärdsvalsstudien inte är tillräckligt väl sammankopplad med andra aktörers formella planerings- och beslutsprocesser.

Det saknas också etablerade arbetssätt för att ta hand om resultatet från studierna, i synnerhet steg 1- och 2-åtgärder. Det kan bero på att det finns en mer formaliserad process och utarbetade metoder för att hantera åtgärder som handlar om ny infrastruktur (Norell Bergendahl, 2016). Ofta finns det en oklarhet om vem som ska ta på sig påverkansåtgärder och det slutar ofta med att ingen gör det.

Ett potentiellt problem som identifierats från kommunal nivå kan vara en alltför öppen ansats. För att ha relevans och kunna nå resultat behöver åtgärdsvalsstudierna förhålla sig till de faktiska förutsättningar som finns – både sett till befintligt trafiksystem och finansiella medel (Norell Bergendahl, 2016).

Problemet med problemstyrd planering

Jonas Eliasson kritiserar i sitt working paper *Problemstyrd planering: en förklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder* (Eliasson, 2015) åtgärdsvalsstudier och menar att även om det låter bra att börja med att identifiera problem som ska lösas, för att sedan söka efter åtgärder som ska lösa dessa problem eller uppnå dessa mål, finns det stora problem med detta angreppssätt. Eliasson menar att genom att något definieras som ett problem är det också underförstått att det behöver lösas, vilket gör att det riskerar att skapa ett politiskt tryck att genomföra ineffektiva åtgärder, medan andra åtgärder som skapar stora nyttor men inte är lösningar på uppenbara ”problem” aldrig identifieras och genomförs. Han pekar bland annat på att lösningsförslag i åtgärdsvalsstudier utvärderas mot projektmål med trubbiga indikatorer som i praktiken inte alltid premierar de mest effektiva lösningarna. Som alternativ presenterar han en ”förbättringssökande

planering” som analyserar en stor bredd av åtgärder med hjälp av nytto-kostnadskvoter för att identifiera vilka åtgärder som skapar störst nytta.

Även Riksrevisionen (2018) ifrågasätter det nuvarande planeringssystemets fokus på lokala brister och drar slutsatsen att prioriteringar i transportinfrastrukturen i högre grad bör göras med utgångspunkt i nationellt framtagna bristanalyser och prioriteringar på systemnivå. Denna problematik har även lyfts i en trafikverksrapport av Eriksson och Altin från 2015 om alternativgenerering och alternativjämförelse i åtgärdsvalsstudier, där en intervjuad trafikanalytiker konstaterar att ”Man fokuserar på att lösa ett problem på en viss plats. Men är det viktigaste problemet att lösa? Ett stort problem lokalt kanske inte är så viktigt i ett större perspektiv” (citerad i Tornberg och Odhage 2018, s. 17).

Trafikverkets roll som samhällsutvecklare

Trafikverkets roll som samhällsutvecklare analyseras i ett antologibidrag av Martin Qvist från Stockholms universitet (Qvist, 2017). Han sätter in åtgärdsvalsstudierna i ett större sammanhang som en del i reformeringen av Trafikverket från infrastrukturbyggare till samhällsutvecklare. Qvist konstaterar att ÅVS-metodiken speglar en ambition att styra planeringsarbetet mot att i större utsträckning än tidigare använda steg 1- och 2-åtgärder. I hans intervjuer med företrädare för Trafikverket framkommer både resurs- och miljöskäl till att en sådan utveckling är önskvärd. Studien tar sin utgångspunkt i fyra åtgärdsvalsstudier som utgör basen för studiens fallstudier.⁴

I Trafikverkets roll som samhällsutvecklare får ÅVS-processen en viktig funktion som samverkansprocess. Samtidigt är ÅVS-processens tydliga struktur med olika faser med problemdefiniering, alternativgenerering och val av lösning inte helt kompatibel med hur problemlösning går till i praktiken, där den sällan följer en så linjär process. Att öppna upp planeringen och bjuda in fler aktörer är dock förknippat med risk för att förlora kontrollen över planeringsprocessen, och Qvist menar att detta är en anledning till att Trafikverket valt att inordna ÅVS-arbetet i en struktur med relativt fasta ramar. I de fyra fallstudier av åtgärdsvalsstudier han gjort för kapitlet har det gjorts ganska långtgående begränsningar av vilka aktörer som fått tillträde till arenan och av vilka problem och lösningar som har kunnat hanteras. Betoningen har varit på expertkunskap snarare än på lokal kunskap, och processerna har i hög grad varit tjänstepersondrivna.

Flera av Qvists intervjupersoner centralt på Trafikverket pekar på att ÅVS-processen riskerar att bli väl instrumentell, och att tillämpningen av fyrstegsprincipen blir alltför fyrkantig om den bara sker inom ramen för ÅVS-formatet. I stället menar intervjupersonerna att fyrstegsprincipen bör ses mer som ett förhållningssätt för planeringen. Qvist argumenterar slutligen för att Trafikverket behöver ha ett tydligare strategiskt förhållningssätt till vilken roll åtgärdsvalsstudier ska spela, när det är lämpligt att använda ÅVS-formatet, och hur de ska organiseras för att tydligare stimulera gemensamt problemlösande, förankring och kombinerande av olika typer av kunskap.

⁴ Fyra fallstudier genomförs av Qvist: (1) Kinnekullebanans framtid, (2) Trafiksituationen i Tumba centrum, (3) Genomfartstrafik i Sundsvall och (4) Järnvägssträckan Jönköping-Värnamo.

2.4 Förutsättningar för genomförande av åtgärder efter ÅVS

Ett återkommande tema i litteraturen handlar om förutsättningarna för genomförande av olika typer av åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie.

Trafikverkets förutsättningar att arbeta med steg 3- och 4-åtgärder

Witzell (2017) har studerat erfarenheter av 2013 års förändringar i lagstiftningen för planlägningsprocessen för väg och järnväg. Förändringarna innebar att den tidigare skedesindelade processen med förstudie, utredning och plan ersattes av en sammanhållen process som föregås av en förberedande studie, vanligen en åtgärdsvalsstudie. Studien baseras på intervjuer med ett 50-tal personer som är involverade i planlägningsprocessen, inom och utom Trafikverket.

Witzell konstaterar att en del ”beställningsbart underlag” gått förlorat genom att förstudien (delvis) ersatts av åtgärdsvalsstudier:

”Det glapp som uppstått relaterar till en allmänt utbredd syn att den förberedande åtgärdsvalsstudien syftar till en mer öppen diskussion än den tidigare förstudien och därmed ger en möjlighet att lyfta blicken. Däremot saknas en del av den detaljeringsgrad som fanns i förstudien. Det leder till ett rent organisatoriskt glapp i beställningsskedet gentemot Investering, men också ett praktiskt glapp när studerade åtgärder i åtgärdsvalsstudien ska lyftas in i den ekonomiska planeringen, beroende på hur pass utredd och specificerad åtgärden är. Resultatet från åtgärdsvalsstudien anses långt ifrån alltid utgöra ett tillräckligt underlag, utan kan kräva olika former av kompletteringar. En respondent definierar detta som ’ett glapp mellan en diffus idé om en åtgärd och en beställningsbar åtgärd’” (ibid, s. 54).

Inte minst på järnvägssidan, där åtgärder behöver hanteras i ett större systemperspektiv, gjordes tidigare förstudier med systemperspektiv över ett större avsnitt som sedan konkretiserades i ett flertal järnvägsplaner. Med dagens åtgärdsvalsstudier, som inte ska drivas lika långt i projekteringsförutsättningar, tappar den ekonomiska och strategiska planeringen i kunskap, vilket också påverkar beställningen av efterföljande planläggning. Det kan också bli problem när åtgärdsvalsstudier krävs för orimligt små objekt, eller objekt där det inte finns något rimligt alternativ, menar Witzell (2017).

Trafikverkets förutsättningar att arbeta med steg 1- och 2-åtgärder

I rapporten *Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1–2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie* (Fernström med flera, 2016) har författarna dels genomfört fallstudier av ett antal pågående åtgärdsvalsstudier⁵ med fokus på möjligheterna att efter avslutad åtgärdsvalsstudie arbeta vidare med steg 1- och 2-åtgärder, dels studerat de styrdokument som styr Trafikverkets möjligheter att arbeta med steg 1- och 2-åtgärder samt genomfört intervjuer med tjänstepersoner på Trafikverket med fokus på dessa styrdokument.

⁵ De åtgärdsvalsstudier som studerades var Väg 155 Öckerö – Torslanda (”Öckerövägen”), Viskadalstråket Varberg – Borås, Åtgärdsvalsstudie Malmö –Lund, Lv 115 genom Båstad, ÅVS Solna – Sundbyberg – Bromma samt ÅVS E 45 och statliga vägnätet i Gällivare-Malmberget-Koskullskulle

Författarna konstaterar att det finns en stark vilja hos de tjänstepersoner som arbetar med åtgärdsvalsstudier på Trafikverket att arbeta med fyrstegsprincipen, men att det finns tydliga begränsningar i deras möjligheter att arbeta med (och framför allt finansiera) steg 1- och 2-åtgärder. En förklaring är att Trafikverkets egna möjligheter att arbeta med steg 1- och 2-åtgärder begränsas dels av styrdokumentet, dels av Trafikverkets snäva tolkning av dessa. Tjänstepersonerna uppfattar att Trafikverket har ett tydligt mandat att arbeta med steg 1- och 2-åtgärder på statlig infrastruktur, men det finns en gråzon kring dels informationsåtgärder, dels kring icke-fysiska åtgärder på annans infrastruktur. Osäkerheten riskerar dels att leda till otydliga signaler till andra aktörer, vilket kan bidra till orealistiska förväntningar, dels till att Trafikverket undviker att genomföra åtgärder i gråzonen, vilket innebär att effektiva åtgärder inte genomförs alls. Ett område där nuvarande styrdokument framstår som problematiska rör Trafikverkets möjligheter att finansiera steg 1- och 2-åtgärder på annans infrastruktur, även då nyttan av åtgärderna uppstår på den statliga infrastrukturen.

Kombinationen av Trafikverkets uppdrag att arbeta med alla fyra stegen i fyrstegsprincipen och deras begränsade möjligheter att finansiera steg 1- och 2-åtgärder riskerar att skapa fel förväntningar från kommuner som deltar i åtgärdsvalsstudier. I valet mellan att genomföra mindre steg 1- och 2-åtgärder för egna pengar eller att genomföra mer omfattande steg 3- och 4-åtgärder som Trafikverket medfinansierar hamnar fokus lätt på de mer omfattande åtgärderna. Fernström med flera (2016) argumenterar därför för att Trafikverket bör ges möjlighet att finansiera även steg 1- och 2-åtgärder.

Det finns också en rad praktikaliteter som hindrar Trafikverkets möjligheter att genomföra steg 1- och 2-åtgärder. Ett hinder är att det inte är Trafikverket själva som beslutar om många av de åtgärder som kan bli aktuella inom steg 1 och 2, till exempel beslutar Länsstyrelsen om hastighetsregleringar och riksdagen om skatter. Det finns inte heller några etablerade rutiner hos Trafikverket för beställning av åtgärder som inte är fysiska åtgärder, och ”luddiga” steg 1- och 2-åtgärder passar inte in i beställningssystemet. Ytterligare ett hinder är att det inte finns någon budgetpost för samverkansåtgärder som inte är kopplade till ett infrastrukturobjekt, vilket kan innebära att handläggarna är mindre benägna att genomföra samverkansåtgärder.

Generellt kan alltså sägas att det saknas tydliga rutiner på Trafikverket för hur steg 1- och 2-åtgärder ska hanteras efter avslutad åtgärdsvalsstudie. För vissa typer av åtgärder finns tydliga vägar framåt, medan det för andra är mer oklart vad som ska hända. Riktlinjerna har förtydligats i och med att det pekades ut som projektledarens ansvar att efter avslutad åtgärdsvalsstudie lämna över resultaten både internt till enheterna för Samhällsplanering och Åtgärdsplanering, samt till externa parter. Men fortfarande uttrycker processledarna på Trafikverket att de saknar konkreta riktlinjer och handböcker som stöd i arbetet, och likaså forum där de kan diskutera ÅVS-relaterade frågor med kollegor från andra regioner.

Ytterligare en problematik som lyfts i rapporten är att åtgärdsvalsstudier genomförs för många olika typer av problem, och att det inte alltid är rimligt att en åtgärdsvalsstudie ska landa i ett konkret åtgärdsval. Kanske skulle det i vissa fall vara bättre att tala om ”konceptvalsstudie” i linje med det norska begreppet, menar Fernström.

Förutsättningar för steg 1- och 2-åtgärder på kommunal och regional nivå

Många steg 1- och 2-åtgärder faller under andra aktörers ansvar, och här konstaterar Fernström med flera (2016) att avsiktsförklaringar framstår som en konstruktiv väg framåt för att skapa ömsesidigt förtroende och lojalitet mot överenskommelserna. För att nå dit menar de dock att det är viktigt att redan från början i ÅVS-processen skapa en samsyn och delaktighet hos de deltagande aktörerna, till exempel genom att lägga ordentligt med tid på att förtydliga syftet med åtgärdsvalsstudien. Fernström med flera (2016) konstaterar också att det faktaunderlag som tas fram inom ramen för åtgärdsvalsstudier spelar stor roll för resultaten, och att en ökad kunskap om problemen leder till fokus på nya frågor. Samtidigt efterfrågas bättre kunskap om effektsamband för många åtgärder.

Aktörers åtaganden att genomföra steg 1- och 2-åtgärder efter avslutade åtgärdsvalsstudie kan uppnås genom olika former av "commitment". Detta behöver inte vara formella bindande avtal. Istället menar Fernström med flera (2016) att om steg 1- och 2-åtgärder ska kunna genomföras behöver man arbeta med faktorer som påverkar aktörernas uppfattning om vad de *vill* göra och vad de uppfattar att de *bör* göra såväl som vad de *måste* göra. Figur 2-4 ger exempel på drivkrafter bakom och främjande instrument för dessa olika typer av "commitment".

<i>Commitment som följd av vad en aktör...</i>	<i>Exempel på katalysatorer/drivkrafter</i>	<i>Konkreta instrument för att främja resp typ av commitment</i>
...vill göra	Kunskap och insikter om problem och möjligheter	Faktaunderlag om trafikflöden, olycksstatistik, mm
	Aktörsnytta	Bidrag och andra ekonomiska incitament
...bör göra	Ömsesidigt förtroende och tillit	Inkluderande samverkansprocesser
	Lojalitet gentemot en relation	Undertecknade avsiktsförklaringar som anger en gemensam riktning för framtida agerande
...måste göra	Tvingande omständigheter	Avtal som binder en aktör formellt vid ett visst åtagande
	Aktörsonytta	Hot om att vidta åtgärder som ger negativa konsekvenser för den aktuella aktören

Figur 2-4 Exempel på drivkrafter bakom olika typer av "commitment" samt exempel på instrument för att främja dessa. Källa: Fernström med flera (2016).

Strömblad med flera (2017) har genomfört en intervjustudie med kommuner och regioner på uppdrag av SKR för att undersöka vilka hinder kommuner och regioner upplever i sitt arbete med steg 1- och 2-åtgärder, och om en ökad statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder skulle kunna bidra till att öka genomslaget för dessa åtgärder i transportplaneringen. Intervjuerna har inte tydligt kopplat till ÅVS-metodiken, utan omfattat steg 1- och 2-åtgärder både i kommunal, regional och statlig transportplanering. I studien konstateras att utvecklingen av arbetet med steg 1- och 2-åtgärder i kommuner och regioner bara delvis hindras av bristande

ekonomiska resurser. Studien drar därför slutsatsen att problemen borde angripas med ett helhetsgrepp kring de hinder som föreligger (Strömblad med flera, 2017).

Vanligt förekommande hinder som identifieras är brist på kunskap om effekter av steg 1- och 2-åtgärder, vilket gör det svårt för tjänstepersonerna att få politiskt stöd för denna typ av åtgärder. Många mindre kommuner har begränsat med personal och saknar en tydlig organisation för att hantera steg 1- och 2-åtgärder i det operativa arbetet. När det gäller åtgärdsvalsstudier konstaterar författarna att många intervjupersoner är kritiska till hur steg 1- och 2-åtgärder hanteras i dessa, och menar att ingen aktör driver dessa åtgärder i tillräckligt hög utsträckning. Intervjupersonerna menar att steg 1- och 2-åtgärder inte diskuteras seriöst eftersom de inte ses som relevanta alternativ till steg 3- och 4-åtgärder. En förklaring till detta kan vara att aktörerna som deltar i ÄVS-processen ofta redan har en tilltänkt steg 3- eller 4-åtgärd som de försöker driva igenom snarare än att identifiera den mest effektiva lösningen på det aktuella problemet. Ytterligare en förklaring kan vara att man i åtgärdsvalsstudierna inte fäster så stor vikt vid regionala och kommunala mål om minskad biltrafik, och därmed inte överväger steg 1- och 2-åtgärder som driver i den riktningen. Ytterligare ett problem är att Trafikverket och kommunerna inte är vana att samplanera över flera år och att budgetarbetet inte är synkroniserat, vilket gör det svårt att medfinansiera projekt.

Intervjupersonerna i studien menar att statlig medfinansiering till steg 1- och 2-åtgärder inte är det främsta hindret till att man inte arbetar mer med denna typ av åtgärder, men att det skulle kunna stärka och utöka arbetet i (främst mindre) kommuner och regioner. Det skulle också sända en tydlig signal till både tjänstepersoner och politiker att man tar steg 1- och 2-åtgärder på större allvar.

Strömblad med flera konstaterar att bristen på statlig medfinansiering för steg 1- och 2-åtgärder leder till en överefterfrågan på steg 3- och 4-åtgärder. Denna snedvridning skulle kunna åtgärdas genom att öppna för statlig medfinansiering även för steg 1- och 2-åtgärder. Samtidigt finns då en risk att det uppstår en överefterfrågan även för steg 1- och 2-åtgärder, eftersom nyttan av dessa främst uppstår lokalt och kommunerna om de inte själva behöver finansiera åtgärderna då kommer att söka medel för åtgärder som de rimligtvis borde betala själva eftersom de själva får störst nytta av dem. Samtidigt uppstår också stora ”spillovernyttor” på samhällsnivå vilket kan motivera att man trots allt borde öppna för statlig medfinansiering av steg 1- och 2-åtgärder.

Rådighet utifrån funktion istället för anläggning

Flera av ovan nämnda studier återkommer till frågan om Trafikverkets rådighet, inte minst finansieringsmöjligheterna, när det gäller förutsättningarna för genomförande av åtgärder efter ÄVS-processen. Genomförandet av steg 1- och 2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie är till stor del avhängigt hur väl Trafikverket lyckas få andra aktörer engagerade i att genomföra de åtgärder som inte Trafikverket själva har fått finansiera. Trafikverkets möjligheter att finansiera olika typer av åtgärder i dagsläget framgår av Tabell 2-3.

Tabell 2-3 Trafikverkets uppdrag att finansiera åtgärder. Källa: Johansson med flera (2018).

	Statlig anläggning	Annan aktörs anläggning
Fysisk åtgärd	Huvuduppdrag	Får medfinansieras genom nationell eller regional transportplan
Icke-fysisk åtgärd	Ingår i uppdraget	Får inte finansieras om inte uttryckligen framgår av särskilda regeringsuppdrag

Med utgångspunkt i intervjuer gjorda av Fernström med flera (2016) presenterar samma forskargrupp, i en vetenskaplig artikel, förslag på ett *funktionsorienterat angreppssätt* för transportplaneringen för större genomslag för hela fyrstegsprincipen. Istället för att grunda sig på vilken aktör som är huvudman för anläggningen där åtgärder vidtas, menar Johansson med flera (2018) att utgångspunkten bör vara vilka funktioner i transportsystemet som eftersträvas för att nå transportpolitiska mål. Det viktiga för finansieringen av åtgärder är vilken samhällsnytta som kan uppnås, inte vilken aktör som äger och ansvarar för en anläggning.

Ett funktionsorienterat angreppssätt för transportplaneringen istället för dagens *infrastrukturorienterade angreppssätt* menar Johansson med flera är i linje med det ”sustainable mobility paradigm” som beskrivs av Banister (2008) och med fyrstegsprincipens ursprungliga intentioner. Det är i praktiken också ett närmande mot det tidigare sektorsansvaret som dåvarande Vägverket och Banverket hade fram till 2010 och i artikeln diskuteras förslaget i relation till de invändningar som fanns mot sektorsansvaret då detta avskaffades och ersattes med sektorsmyndigheten Trafikverket.

Transportplaneringen rör sig i viss mån i riktning mot ett funktionsorienterat angreppssätt. Exempel på en sådan utveckling skulle kunna vara införandet av Trafikverket som trafikslagsövergripande myndighet och trafikslagsövergripande transportplan, funktionsmålet om tillgänglighet, fyrstegsprincipen och åtgärdsvalsstudier, trafikstrategier/SUMP och så vidare. Johansson med flera menar att det redan finns en tillämpning av ett sådant angreppssätt när det gäller fysiska åtgärder, till exempel inom Sverigeförhandlingen, men att detta då även skulle gälla steg 1- och 2-åtgärder.

Liknande resonemang förs även av Hult med flera (2017) som lyfter fram möjligheten att ge Trafikverket större ansvar för steg 1- och 2-åtgärder än i dagsläget. Det betyder dock inte nödvändigtvis att staten ska ta hela ansvaret att finansiera och genomföra åtgärder, men att Trafikverket ges ett samlat ansvar och Hult med flera talar där om att det behövs ett uppdrag eller annan form av mandat att leda och samordna arbetet mot mer hållbar transport. De har studerat transport- och samhällsplaneringen hos Trafikverket och i kommunerna utifrån motsättningar mellan ett prognosstyrt och målstyrt planeringstänk. I studien kritiserar visserligen Trafikverkets prognosstyrda planering för att motverka en styrning av planeringen utifrån miljö- och klimatmål, men samtidigt lyfter studien också fram Trafikverkets roll som ambassadör för en hållbar transportplanering i sin samverkan med kommuner, särskilt i mindre kommuner som inte själva har dessa resurser.

3. Sammanfattande analys

Fyrstegsprincipen är tänkt att tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Fyrstegsprincipen har funnits i drygt 20 år som mer eller mindre vedertaget angreppssätt, men har inte fått fullt genomslag i transportplaneringen. När åtgärdsvalsstudier infördes som planeringsmoment i planeringens tidiga skeden, var syftet att åstadkomma en förutsättningslös analys av åtgärder enligt fyrstegsprincipen. I den strategiska och ekonomiska transportplaneringen, det vill säga före den formella fysiska planeringen tar vid, ska åtgärdsvalsstudierna utgöra förberedande studier i syfte att lösa transportrelaterade problem. De utgör också en viktig grund i en mer samordnad samhällsplanering. Samtidigt visar flera studier och utredningar att fyrstegsprincipen inte alls får det genomslag genom åtgärdsvalsstudierna såsom tänkt. Steg 1-åtgärder, och i viss mån steg 2-åtgärder, har svårt att göra sig gällande eller att ta sig vidare efter genomförd åtgärdsvalsstudie, och hanteras mer som komplement.

Användningen av fyrstegsprincipen är hittills i huvudsak begränsad till åtgärdsvalsstudier och har på det sättet fjärrmat sig från den grundläggande tanken om att transport- och samhällsplanering bör ske med utgångspunkt i olika nivåer (minska beroendet av motoriserade transporter, effektivisera resandet respektive optimera kvaliteten i detaljerna) för att positivt bidra till samlad måluppfyllnad. Olika aktörers planering behöver också samverka för att få avsedda eller önskade konsekvenser. Fyrstegsprincipen behöver integreras i hela transportplaneringen och med ett förhållningssätt där fyrstegsprincipen ses som en kontinuerlig process där alla nivåerna är ständigt närvarande.

Med avstamp i tidigare studier och utredningar om tillämpningen av fyrstegsprincipen i transportplaneringen och om åtgärdsvalsstudier som sammanställts i denna rapport kan några huvudsakliga brister och utmaningar i dagens planeringsprocess konstateras. Dessa brister och utmaningar när det gäller fyrstegsprincipens genomslag handlar huvudsakligen om följande:

- ▶ Behovet av tydligare systemperspektiv i transportplaneringen generellt och i åtgärdsvalsstudierna för att säkerställa att transportsystemet som helhet utvecklas i riktning mot de övergripande transportpolitiska målen, vilket betyder att inte enbart utgå ifrån lokala brister.
- ▶ Att belysa dels åtgärdsvalsstudiernas roll i transportplaneringen som konceptval i tidiga skeden och dels som mer konkret åtgärdsval i senare skede närmare övergången till den formella fysiska planeringen. Detta kopplar också an till behovet av en mer kontinuerlig samverkan mellan planeringsaktörerna utifrån gemensam målbild.
- ▶ Uppdrag, mandat och finansieringsmöjligheter för Trafikverket och hur det påverkar genomslaget för hela fyrstegsprincipen i transportplaneringen. Det behövs bättre arbetssätt för hantering av icke-fysiska åtgärder efter genomförd åtgärdsvalsstudie. Ett mandat behövs som säkerställer en kunskaps- och metodutveckling vad gäller dessa icke-fysiska åtgärder. Ökad

kunskap, kompetens och resurser vad gäller steg 1- och 2-åtgärder skulle skapa bättre förutsättningar för större genomslag för dessa åtgärder, och det finns även ett behov av att samla effektsamband för steg 1- och 2-åtgärder och liknade underlag för nyttobedömningar som görs inom åtgärdsvalsstudier. En central fråga här är vilken aktör som leder och samordnar övriga aktörer i planeringsprocessen mot de övergripande transportpolitiska målen och som tar ansvar för kunskaps- och metodutveckling vad gäller steg 1- och 2-åtgärder.

Ovan nämnda brister och utmaningar, och hur de bör hanteras för större genomslag för fyrstegsprincipen i transportplaneringen, analyseras vidare inom ramen för detta forskningsprojekt (se Trivector Rapport 2021:38).

Referenser

Boverket, Trafikverket och SKR (2015a). Trafik för en attraktiv stad : Underlag till handbok : Utgåva 3. ISBN: 978-91-7585-275-1.

Boverket, Trafikverket och SKR (2015b). Trafik för en attraktiv stad : Handbok : Utgåva 3. ISBN: 978-91-7585-274-4.

Ekman, L., Smidfelt Rosqvist, L., Westford, P. (1996). Trafiksystem för bättre stadsmiljö. En studie över hur trafik- och stadsplaneringen påverkar trafiksäkerheten, miljökonsekvenserna och stadsmiljön. <https://lup.lub.lu.se/record/626997>

Eliasson, J. (2015). Problemstyrd planering: en förklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder. CTS Working Paper 2015:15

Energimyndigheten (2020). Slutrapport av samordningsuppdraget för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. Framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens regeringsuppdrag. ER 2020:17

Eriksson, P., Altin, J. (2015). Alternativgenerering och alternativjämförelse i åtgärdsvalsstudier. Trafikverket.

Fernström, A., Johansson, F., Tornberg, P. (2016). Livet efter ÅVS - FOI-studie om förutsättningar för genomförande av steg 1-2-åtgärder efter avslutad åtgärdsvalsstudie. WSP Analys & Strategi.

Hult, Å., Larsson, M-O., Nyström, K., Wennberg, H. (2017). Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur. FOI-uppdrag för Trafikverket (TRV 2016/76510). IVL Svenska Miljöinstitutet AB & Trivector Traffic AB.

Johansson F, Tornberg, P., Fernström, A. (2018). A function-oriented approach to transport planning in Sweden: Limits and possibilities from a policy-perspective. Transport Policy 63 (2018) 30-38.

Kloo, H., Larsson, M-O., Mårtensson, M., Nilsson, A. (2019). Hantering av miljömål i nationell plan för transportinfrastruktur. IVL Svenska Miljöinstitutet AB (IVL Rapport C467, ISBN 978-91-7883-134-0) och Trivector Traffic AB (Trivector Rapport 2019:179).

Kloo, H., Dymén, C., Fredricsson, C., Hult, Å. (2020). Gemensam planering – samverkansformer för att planera trafik och bebyggelse mot en hållbar målbild Trivector rapport 2020:61, IVL rapport C523.

Larsson, M-O., Lund, E., Pettersson-Löfstedt, F och Styhre, L. (2020). Miljömål i transportplaneringen – Hur miljömål hanteras på nationell, regional och lokal nivå vid planering av infrastruktur. Naturvårdsverket rapport 6937.

Ljungberg, C., Smidfelt Rosqvist, L., Wendle B. (2014). Trafikverkets tillämpning av Fyrstegsprincipen : Idéer kring uppföljning. Trivector Rapport 2014:112. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Lund, E., Fredricsson, C., Hult, Å., Levin, K., Sanne, J., Wennberg, H. (2020). Hur överförs nationella miljömål till lokala beslut i transport- och samhällsplaneringen? Delrapport arbetspaket 2, forskningsprojektet Stafetten. IVL Svenska Miljöinstitutet AB och Trivector Traffic AB. Trivector Rapport 2020:40, IVL Rapport C518, ISBN 978-91-7883-175-3

Nilsson, J-E., Pyddoke, R., Swärdh, J-E. (2012). Fyrstegsprincipen i praktiken. Tre underlagsrapporter för Riksrevisionens granskning av transportpolitiken. VTI notat 40–2012. Stockholm, Sverige: VTI.

Norell Bergendahl, A. (2016). Den ohållbara resan mot det hållbara resandet - En studie av institutionella förutsättningar för att bedriva planering för hållbart resande i Stockholmsregionen. Avhandling. Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad, Institutionen för Samhällsplanering och miljö Avdelningen för urbana och regionala studier.

Odhage, J. (2012). Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem: Erfarenheter från de första testfallen. Stockholm, Sverige: KTH, Institutionen för samhällsplanering och miljö.

Odhage, J. (2017). Otraditionella lösningar med traditionella medel - Åtgärdsvalsstudien som planeringsfenomen. Stockholm, Sverige: KTH, Institutionen för samhällsplanering och miljö.

Pettersson, F. (2014). Swedish infrastructure policy and planning – Conditions for sustainability. Avhandling. Institutionen för miljö- och energisystem, Lunds universitet, 2014. 220 s.

Pettersson-Löfstedt, F., Lund, E., Dymén, C., Hult, Å. och Sanne, J.M. (2020). Infrastruktur, planering och miljömål – en analys av synen på ansvar, roller och möjligheter att använda transportplanering för att uppnå miljömålen. Delrapport arbetspaket 3, forskningsprojektet Stafetten. Trivector Rapport 2020:55, IVL rapport C519, ISBN 978-91-7883-176-0

Qvist, M. (2017). ”Trafikverket som samhällsutvecklare” s. 83–112 i Jacobsson, B. och Sundström, G (red.) En modern myndighet – Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Regeringens Proposition 2003/04:95. Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015.

Regeringens Proposition 2011/12:118. Planeringssystem för transportinfrastruktur.

Regeringens Proposition 2019/20:1. Budgetpropositionen för 2020.

Riksrevisionen (2018). Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? RiR 2018:30.

SIKA Rapport 2005:11. Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen.

Strömblad, E., Malmström, C., Fogelholm, R. (2017). Steg 1- och 2-åtgärder i regional och kommunal planering: Hinder och uteblivna nyttor. Studie genomförd på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting. WSP Analys & Strategi.

Tornberg, P, Odhage, J. (2018). Meningen med gemensamma planeringssammanhang – En studie i nyttan med åtgärdsvalsstudier. Avdelningen för Urbana och regionala studier, Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.

Trafikverket Publikation 2013:121. Transportsystemet i samhällsplaneringen. Trafikverkets underlag för tillämpning av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen.

Trafikverket Publikation 2015:171. Åtgärdsvalsstudier – nytt steg i planering av transportlösningar,Handledning. Trafikverket i samarbete med Boverket och Sveriges kommuner och landsting.

Trafikverket Publikation 2018:227. Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet.

Vägverket Publikation 2002:72. Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen: ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet.

Vägverket Publikation 2008:9. Effektsamband för vägtransportsystemet. Gemensamma förutsättningar.

Vägverket Publikation 2008:43. Regionala systemanalyser : Metodbeskrivning : Ett möte mellan lokala/regionala och nationella perspektiv som underlag för åtgärdsplaneringen 2010 – 2020.

Vägverket Publikation 2009:56. Justerad version av Strategisk plan 2008-2017.

Witzell, J. (2017). Utvärdering av planläggningsprocessen för väg och järnväg : Erfarenheter av 2013 års lagstiftningsändringar. Trafikverket Publikation 2017:091.

Wärmark, A. (2012). Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång. WSP Rapport.