



Trivector.se

Trivector Rapport 2022:157 / Version 1.0



Systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030

Slutrapport från FOI-projekt

Dokumentinformation

Titel: Systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030

Projektnummer: 21124

Rapportnummer: 2022:157

Författare: Hanna Wennberg, Olivia Dahlholm (Trivector Traffic AB)

Medverkande: Suzanne Andersson, Annika Nilsson (Göteborgs Stad)

Beställare: Trafikverket FOI-portfölj Planera (TRV 2020/92804)

Kontaktperson: Peter Larsson, Plkvttu

Dokumenthistorik:

Version	Datum	Förändring	Distribution
1.0	2023-02-17		Extern

Förord

Trafiksäkerhet är en del i hållbarheten genom Agenda 2030. Stockholmsdeklarationen, som omsatts i FN-resolution 74/299, betonar vikten att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Det behövs dock stöd som visar hur ett sådant synsätt på trafiksäkerhet kan se ut och appliceras rent konkret på lokal nivå.

I denna rapport presenteras resultaten från ett forskningsprojekt som kartlagt och analyserat förutsättningar för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i kommuner som är i linje med Agenda 2030. Projektet har greppat över kommuners olika påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet – som väghållare/planerare, upphandlare, kravställare och påverkare.

Målet med projektet har varit att ta fram konkreta rekommendationer för hur ett synsätt på trafiksäkerhet som en del i hållbarheten kan appliceras i praktiken. Dessa rekommendationer presenteras i denna rapport, men har också samlats i en vägledande skrift som kan användas av kommuner och andra aktörer i ett trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå.

Projektet har finansierats av Trafikverkets FOI-portfölj Planera (TRV 2020/92804) och pågått under perioden 1 juni 2021 – 30 november 2022. FOI-handläggare från Trafikverket var inledningsvis Matts-Åke Belin, en roll som senare togs över av Peter Larsson. Johan Lindberg och Maria Krafft har ingått i FOI-projektets styrgrupp för Trafikverkets del.

Projektet har genomförts av Trivector Traffic AB genom Hanna Wennberg (projektledare) och Olivia Dahlholm. Trafikkontoret på Göteborgs Stad har medverkat i projektet genom Suzanne Andersson och Annika Nilsson.

Lund, 2023-02-17

Sammanfattning

De globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 sätter trafiksäkerheten som en nödvändig del av en hållbar utveckling. Stockholmsdeklaration, som är resultatet av FN:s ministerkonferens för trafiksäkerhet 2020, understryker vikten av att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Det behövs dock stöd som visar hur ett sådant synsätt på trafiksäkerhet kan se ut och appliceras rent konkret på lokal nivå.

Kommunernas insatser på lokal nivå är mycket viktiga för trafiksäkerhetsutvecklingen i Sverige, inte minst för att hantera det stora antalet allvarligt skadade cyklister och gående där singelolyckorna står för merparten av skadorna. Kommuner kan arbeta för ökad trafiksäkerhet på flera olika sätt: som *väghållare* och *planerare* genom trafik- och samhällsplanering, som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggsleden liksom för egna fordon, resor och transporter, som *upphandlare* av fordon och transporter samt som *påverkare* gentemot medborgare.

I denna rapport presenteras resultaten från ett forskningsprojekt som kartlagt och analyserat förutsättningar för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i kommuner som är i linje med Agenda 2030. Studien har haft fokus på kommuners samtliga påverkansmöjligheter. Samtidigt är det i rollen som väghållare som störst trafiksäkerhetspåverkan finns och därför har studien mer fokus på kommunal trafik- och samhällsplanering samt drift och underhåll. Övriga roller berörs också, men mer översiktligt.

Totalt har 37 tjänstepersoner intervjuats som verkar inom olika kommunala verksamheter i Göteborgs Stad som är projektets case. Styrande och stödjande dokument har också studerats. Därutöver har workshops hållits med tjänstepersoner i staden, med tjänstepersoner från andra kommuner samt med forskare/expertter.

Trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga i kommunerna

De flesta kommuner ser inte trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga och en del i arbetet med Agenda 2030, konstaterar Kristianssen (2022). Att trafiksäkerhet är en hållbarhetsfråga genom att vara en del i Agenda 2030 var också ganska okänt för de flesta intervjupersoner i den här studien. Även om de flesta inte var medvetna om att trafiksäkerhet är en del i Agenda 2030, ses ändå trafiksäkerhet som en självklar del av stadens mål som syftar till att skapa en hållbar stad och ett hållbart transportsystem.

Flera intervjupersoner pratar om de positiva synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Till exempel lyfter intervjupersonerna fram att det måste upplevas tryggt och säkert för att främja *aktiv mobilitet*. Att fler går och cyklar hänger ihop med en *levande stad* och en stad för oskyddade trafikanter är också en mer *inkluderande stad*, inte minst för barn, äldre och andra grupper som är beroende av att gå och cykla för sin mobilitet.

När det gäller målkonflikter är det framförallt mål om *ökad cykling* som upplevs stå emot trafiksäkerhetsmål. Även *cykelhjälmsfrågan* återkommer i samtalen som en fråga där man upplever en motsättning. Flera intervjupersoner menar att en uppmuntran att använda hjälm

kan motarbeta ambitionen att öka cyklandet då det ger signal om att cykling är farligt. I det stora hela genomsyras dock intervjusamtalen av uppfattningen att synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål är betydligt fler än motsättningarna.

Målkonflikter har också framkommit som rör *omställningen till en fossilfri fordonsflotta*. Vid inköp av personbilar till stadens fordonsflotta är det ur miljöhänsyn i regel fördelaktigt med små bilar, men samtidigt kan det rimligt med lite större bilar ur trafiksäkerhetsperspektiv. Det framkommer att det är svårt att ställa trafiksäkerhetskrav på mindre eldrivna fordon som används inom parkskötsel och fastighetsservice då det inte finns en standard. Fordon för serviceresor har låggolv/nigning för säkrare ombordstigning, men det kan bli svårare att uppnå med en fordonsutveckling där el- och gasfordon inte kan sänkas på grund av batterier/gastank. Elbussar med lägre markfrigång ger önskad anpassning av busskuddar.

Motsättningar finns också i kraven på medarbetarnas *resor i tjänsten*. Resepolicyn anger att trafiksäkerhet för resor i tjänsten är en arbetsmiljöfråga och att arbetsgivaren har ansvar för att åstadkomma god trafiksäkerhet för medarbetarna. Resepolicyn har i övrigt ett fokus på färdmedelsval utifrån miljö och klimat, men det framgår inte hur färdmedelsval ska göras utifrån trafiksäkerhetsperspektiv. Krav ställs på att följa lagen (Trafikförordningen) och att använda cykelhjälm och dubbdäck på cykeln vid halt väglag.

Det finns alltid intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen

På en övergripande nivå samspelar trafiksäkerheten väl med andra hållbarhetsmål. Den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och strategiska prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna i konkret utformning när intressen ställs mot varandra kan intentioner tappas bort, och det är här trafiksäkerheten riskerar att få stå tillbaka för andra intressen.

Olika intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen har konstaterats genom studien. Trots att trafiksäkerhet generellt värderas högt, uppstår oundvikligen intressekonflikter som ständigt måste hanteras i det dagliga arbetet i kommunal trafik- och samhällsplanering. I studien identifieras *utrymmeskonflikter*, *framkomlighetskonflikter* med kollektivtrafiken och utryckningstrafiken, konflikter mellan trafiksäkerhet och *stadsmässighet och estetik* samt att trafiksäkerhet och *trygghet* kan vara i konflikt och i samklang. Konflikter mellan gående och cyklister kan uppstå när de inte ges tillräckligt med utrymme i gaturummet. Liknande intressekonflikter har även konstaterats i tidigare studier.

Olika genomslag beroende på vilken trafiksäkerhet som avses

Om mål står emot varandra eller inte beror till stor del på hur målen operationaliseras och hanteras i själva görandet. På en övergripande strategisk nivå upplevs det finnas en god överensstämmelse mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, men beroende på hur trafiksäkerhetsmålen operationaliseras och hanteras i praktiken kan utfallet antingen vara i samklang eller motsats till andra mål. Motsättningar ligger alltså i lösningarna.

Inom transportplaneringen på nationell och regional nivå är det frågor som rör mobilitet och tillväxt som dominerar liksom de delar av det transportpolitiska tillgänglighetsmålet som rör geografisk tillgänglighet. Svensson med flera (2014) skiljer på det dominerande *mobilitetsperspektivet* som prioriterar högre hastighetsgränser med hänsyn till restider, pendlingsmöjligheter, regionförstoring och tillväxt respektive *trafiksäkerhetsperspektivet* som stödjer lägre hastighetsgränser. Även i kommuner finns dominerande frågor som exempelvis bostadsbyggande, tillväxt, näringsliv, arbetstillfällen etc. Utifrån studien kan konstateras att stadsutveckling för en levande stad med ”stadsmässig” utformning och kollektivtrafikens framkomlighet också är dominerande frågor.

Olika ”särfrågor” kan få genomslag genom att samverka med de dominerande frågorna. Trafiksäkerheten kan till viss del samspela med tillgänglighetsmålet. Till exempel är åtgärder som rör trafiksäkerhet för biltrafiken som exempelvis mötesfrihet på statlig väg generellt förenliga med tillgänglighetsmålets övergripande ”diskurs” om mobilitet. Däremot kan trafiksäkerhet för *oskyddade trafikanter* stå i konflikt med framkomligheten och får därmed mindre gehör. Det visar på vikten att samverka mellan målområden och att utgå från gemensamma beröringspunkter.

Även i kommunal trafik- och samhällsplanering beror motsättningar på vilken trafiksäkerhet som operationaliseras. Några intervjuade tjänstepersoner menar att Nollvisionen historiskt har operationaliserats på ett sätt som gynnar en rådande bilnorm, och har handlat om att skapa trafiksäkerhet utifrån biltrafikens premisser med separering av trafikantgrupper som följd. Separering har till att motortrafikens hastigheter kunnat bibehållas eller höjas. Fokus riktas alltmer på cyklister och gående i kommunal trafik- och samhällsplanering, men det blir också tydligt att gående fortfarande kommer i andra hand. Intervjusamtalen kretsar också till stor del kring kollisionsolyckor, medan betydligt färre intervjuade personer nämner oskyddade trafikanters *singelolyckor*. Många tjänstepersoner har svårt att se sin roll i att förebygga singelolyckor. Det är främst i rollen som väghållare som de kommer på tals.

Trafiksäkerheten är generellt en prioriterad fråga i staden. Samtidigt är inte trafiksäkerhet en ”het” eller ”identitetsskapande” fråga för de stora exploateringsprojekten som exempelvis social hållbarhet kan vara. Det kan också påverka hur väl man får med sig intentionerna i de skarpa avvägningarna. Trafiksäkerhet ses som en *grundläggande fråga* och ”hygienfaktor” som man ”aldrig bortser från”. Samtidigt ser några intervjuade tjänstepersoner att trafiksäkerheten också kan tas för given eftersom vi ”har kommit så långt”.

Avsteg mot trafiksäkerhet i kommunal trafik- och samhällsplanering kan bero på bristande trafiksäkerhetsförståelse och rutiner. De intervjuade tjänstepersonerna resonerar om svårigheter att omsätta mål och prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna kan ursprungliga intentioner tappas bort. Även om en kommun har riktlinjer för utformning, krävs det i regel också anpassningar till platsen och avvägningar mellan intressen i den aktuella situationen. Det innebär att avsteg mot riktlinjerna ibland görs. Det är viktigt att trafiksäkerhet finns med i de processer och rutiner som styr det dagliga arbetet, till exempel nämns granskningsrutiner som viktigt. Därutöver måste tjänstepersoner ha en grundläggande trafiksäkerhetsförståelse för att förstå vilken betydelse avsteg får.

Systematik och ledarskap som framgångsfaktorer för trafiksäkerhetsarbetet

Flera tidigare studier poängterar att ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete utgår från *systematik* och *ständiga förbättringar*. Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete är att arbeta långsiktigt. Det är ett målstyrt arbetssätt som innebär att formulera mål utifrån nuläge och önskat läge. Med utgångspunkt i inriktningen för arbetet kan lämpliga insatser genomföras utifrån de påverkansmöjligheter som finns. För att kunna följa utvecklingen behövs indikatorer som följs upp regelbundet. Denna systematik behöver integreras i verksamhetens ordinarie arbetssätt och rutiner.

Ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå handlar om kommunens *ledarskap* för ökad trafiksäkerhet. Ledarskapet pekas ut också som en kritisk faktor för det svenska trafiksäkerhetsarbetet, enligt studier av Thoresson (2018). Betydelsen av ett starkt ledarskap för trafiksäkerhet betonas även i Stockholmsdeklarationen.

Några viktiga framgångsfaktorer för det systematiska trafiksäkerhetsarbetet som pekats ut i tidigare studier kan sammanfattas enligt följande:

- ▷ Kunskap och medvetenhet – att tjänstepersoner och politiker har grundläggande kunskap om trafiksäkerhet och Nollvisionen.
- ▷ Ansvar och samverkan – att det finns en långsiktig organisation, utpekat ansvar för trafiksäkerhetsfrågan och samverkan mellan förvaltningar och aktörer.
- ▷ Målstyrt arbetssätt – att trafiksäkerhetsarbetet är långsiktigt och genomsyras av systematik och ständiga förbättringar i riktning mot trafiksäkerhetsmål.
- ▷ Engagemang – att det finns engagemang för trafiksäkerhet hos högsta ledningen och hos enskilda medarbetare och att intresseorganisationer driver på.
- ▷ Resurser – att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att driva trafiksäkerhetsarbetet.
- ▷ Mäta viktiga tillstånd – att det finns kännedom om trafiksäkerhetstillståndet som komplement till olycksdata och att uppföljning görs av viktiga tillstånd.
- ▷ Underbyggda beslut – att insatser grundas på hur tillståndet ser ut och trafiksäkerhetsläget enligt uppgifter från Strada.
- ▷ Helhetsperspektiv – att åtgärder genomförs i en helhet med trafiksäkerhet som förutsättning för hållbara städer och samhällen.

Möjliggörarna för ett trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030

Möjliggörare för hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå ser ut som är i linje med Agenda 2030 har identifierats utifrån kartläggningen av synergier och motsättningar i kommunala verksamheter samt litteraturgenomgången, och har sedan vidareutvecklats och konkretiserats. Möjliggörarna berör kommuners samtliga påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet och rör följande områden:

Målstyrning och uppföljning. Trafiksäkerhetsarbetet behöver få ett fokus och inramning som utgår från de synergier som finns med andra hållbarhetsmål. Det innebär ett fokus på insatser som ökar trafiksäkerheten för *gående och cyklister*, särskilt genom att förebygga

singelolyckor. Även hastigheten är ett viktigt insatsområde genom att vara en möjliggörare för flera målområden och insatser bör även riktas mot att minska trafikvolymen.

Trafiksäkerhetsmålen i sig förändras inte av att trafiksäkerhet är en del av hållbarheten. Trafiksäkerhet ses som *ramvillkor* för mobiliteten och trafiksäkerhetsarbetet blir, genom fokus på gående och cyklister, också att betrakta som en *förutsättning* för att fler människor ska gå och cykla. Det innebär även en *helhetssyn* där både faktiskt och upplevd trygghet räknas och att trafiksäkerhetsutvecklingen förstås i relation till utvecklingen av andra mål.

Genom att *synliggöra synergier* mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål blir det lättare för olika målområden att samspela. En väg framåt för att hantera motstående mål är att utgå från *gemensamma tillståndindikatorer*. En *gemensam plattform*, till exempel i form av trafikstrategin eller hållbarhetsarbete/-redovisning, möjliggör också samspel mellan mål.

Ledningssystem och processer. Ett trafiksäkerhetsarbete är ingen isolerad verksamhet och särskilt inte när trafiksäkerhet är en del i hållbarheten. Denna möjliggörare handlar om att trafiksäkerhet genomsyrar verksamheten och integreras i kommunens arbetssätt och rutiner tillsammans med andra hållbarhetsfrågor. Genom att utgå från de påverkansmöjligheter som en kommun har när det gäller trafiksäkerhet blir det tydligt var i kommunala verksamheten som trafiksäkerheten behöver integreras. Genom integrering av trafiksäkerhet i de ordinarie styrsystemen möjliggörs också samspel med andra frågor.

Steg mellan mål och konkret utformning och förvaltning. Det finns ofta ett glapp mellan målen i de styrande dokumenten och konkret planarbete och detaljutformning. Det saknas ett ”mellansteg” i form av systematik på nätnivå eller områdesnivå som ger stöd för såväl utformning som förvaltning. *Trafiknätsanalysen* kan utgöra utgångspunkt för systematiken som blir underlag för prioriteringar inom både trafik- och samhällsplanering och för insatser inom drift och underhåll. Inom trafik- och samhällsplanering kan också *Livsrummodellen* komplettera trafiknätsanalysen. Denna möjliggörare berör således primärt rollen som väghållare/planerare.

Kunskapsbyggande och dialog. *Grundläggande trafiksäkerhetsförståelse* hos berörda tjänstepersoner och beslutsfattare är viktigt. Att även förstå sina *påverkansmöjligheter* när det gäller trafiksäkerhet är också en förutsättning för att enskilda tjänstepersoner ska söka kunskap, stöd och dialog. För att kunna arbeta in trafiksäkerhet i olika kommunala verksamheter och processer krävs *samverkan* med de förvaltningar och bolag som berörs. Samverkan är också nödvändig med andra aktörer. Behovet av samverkan blir tydligt när trafiksäkerhet ska integreras i ett bredare hållbarhetssammanhang. Vidare är innovation och kunskapsutveckling är nödvändigt för en hållbar utveckling.

Innehållsförteckning

1. Inledning	9
1.1. Bakgrund	9
1.2. Syfte och mål	9
1.3. Metod och genomförande	10
1.4. Läsanvisning	15
2. Utgångspunkter.....	16
2.1. Betydelsen av det lokala trafiksäkerhetsarbetet.....	16
2.2. Nollvisionen och trafiksäkerhet som en del i hållbarheten.....	16
2.3. Systematiskt trafiksäkerhetsarbete i kommuner	23
2.4. Policyimplementering och styrning mot hållbarhetsmål	30
2.5. Sammanfattande analys av tidigare studier	41
3. Motsättningar och synergier för trafiksäkerheten i kommunala verksamheter	44
3.1. Olika bilder av trafiksäkerheten.....	44
3.2. Trafiksäkerhet – i synergi med många andra hållbarhetsmål	49
3.3. Motsärandiga mål.....	52
3.4. Intressekonflikter i kommunal trafik- och samhällsplanering	56
3.5. Operationalisering och hantering av mål och strategier	67
3.6. Sammanfattande analys om motsättningar och synergier.....	71
4. Möjliggörarna för trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 ..	79
4.1. Målstyrning och uppföljning	80
4.2. Ledningssystem och processer	88
4.3. Steget mellan mål och konkret utformning och förvaltning	94
4.4. Kunskapsbyggande och dialog	97
5. Slutsatser och rekommendationer	99
5.1. Slutsatser från studien.....	99
5.2. Möjliggörarna för ett trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030.....	107
5.3. Rekommendationer om fortsatt arbete.....	109
Referenser.....	112
Bilaga 1: Exempel på intervjuguider	117

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 sätter trafiksäkerheten som en nödvändig del av en hållbar utveckling. Trafiksäkerheten är del av hälsan där delmål 3.6 innebär att minska antalet dödsfall och skador i vägtrafiken. Stockholmsdeklaration, som är resultatet av FN:s ministerkonferens för trafiksäkerhet 2020, understryker vikten av att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Betydelsen av ett starkt ledarskap för trafiksäkerhet hos offentliga och privata aktörer betonas också.

Det samlade forskningsläget säger att det finns fler synergier än motsatsförhållanden mellan trafiksäkerhet, miljö och hälsa. Samtidigt uttrycker många praktiker en upplevd motsättning mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, och ställer ofta trafiksäkerhetsarbetet mot arbetet med hållbar, aktiv mobilitet. Det behövs vägledning för hur ett mer holistiskt synsätt på trafiksäkerheten kan appliceras i praktiken och i synergier med övriga hållbarhetsmål.

Trafiksäkerhetsarbetet på lokal nivå är av stor betydelse för trafiksäkerhetsutvecklingen, inte minst eftersom kommuner har en stor rådighet över trafiksäkerhetsåtgärder i tätort. I en utvärdering av Trafikverkets målstyrning för trafiksäkerhet konstateras att det regionala och lokala trafiksäkerhetsarbetet behöver stärkas. Även vikten av att trafiksäkerhetsarbetet fokuserar på synergier som finns mellan trafiksäkerhet, miljö och hälsa betonades (Wennberg med flera, 2019a). Trafiksäkerhetsarbetet måste gå hand i hand med andra av samhällets hållbarhetsutmaningar. Samtidigt framkommer i utvärderingen farhågor från flera intervjupersoner om risken att ”tappa bort” trafiksäkerheten när vi pratar om hållbarhet i vidare mening. Det är viktigt att det inte sker, och detta projekt syftar till att belysa hur ett holistiskt synsätt på trafiksäkerhet kan se ut samt hur det kan utvecklas och integreras i ett trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå.

1.2. Syfte och mål

Syftet med detta forskningsprojekt är att undersöka hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i kommuner kan se ut som är i linje med Agenda 2030 – och hur trafiksäkerhetsarbetet på en lokal nivå kan utvecklas för att bättre nyttja de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Projektet bidrar således med kunskapsunderlag för hantering av komplexa samhällsutmaningar med fokus på trafiksäkerhet som en del i hållbarheten i ett lokalt perspektiv.

Målet med projektet är att ta fram konkret vägledning för hur ett mer holistiskt synsätt på trafiksäkerheten kan appliceras i praktiken och i synergier med övriga hållbarhetsmål i kommuner. Vägledningen ska kunna användas av kommuner och andra aktörer i det lokala trafiksäkerhetsarbetet och ska avse olika påverkansmöjligheter i trafiksäkerhetsarbetet, till exempel som väghållare/planerare, upphandlare, kravställare och påverkare.

Målet är att bidra till att minska antalet dödade och skadade i trafiken genom de insatser som kommuner förfogar över, och samtidigt till en utveckling i riktning mot andra hållbarhetsmål i Agenda 2030 såsom mindre miljöpåverkan, ökad folkhälsa samt attraktivare och mer inkluderande städer och samhällen.

1.3. Metod och genomförande

Sammanställning av tidigare studier och utredningar

Projektet tar avstamp i tidigare studier med relevans för tolkningen och förståelsen av ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030. Trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga kan ses som en ny och utforskad fråga, men samtidigt har trafiksäkerhetsforskningen i princip alltid haft olika perspektiv och fokus närvarande. Det finns också litteratur från angränsande områden som kan vara relevant för att belysa frågan om mer holistiskt angreppssätt för trafiksäkerhet, till exempel från mobilitetsforskningen och forskning om policyimplementering och målstyrning.

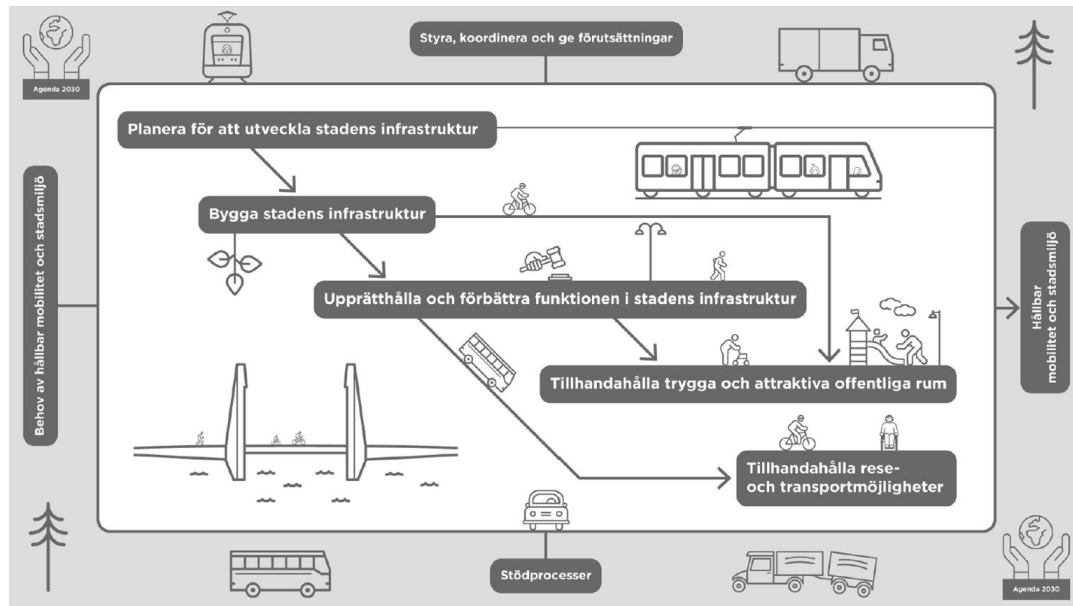
Litteratursökning har gjorts för olika forskningsområden och även baserad på tidigare erfarenheter i projektgruppen och de experter som varit knutna till projektet. De databaser som använts har varit i första hand via www.transportportal.se (som till exempel innehåller VTI:s bibliotekskatalog, K2:s publikationer och TRID / the TRIS and ITRD database), Trafikverkets forskningsdatabas och publikationer via DiVA samt Google Scholar.

Kartläggning av motsättningar och synergier i kommunala processer

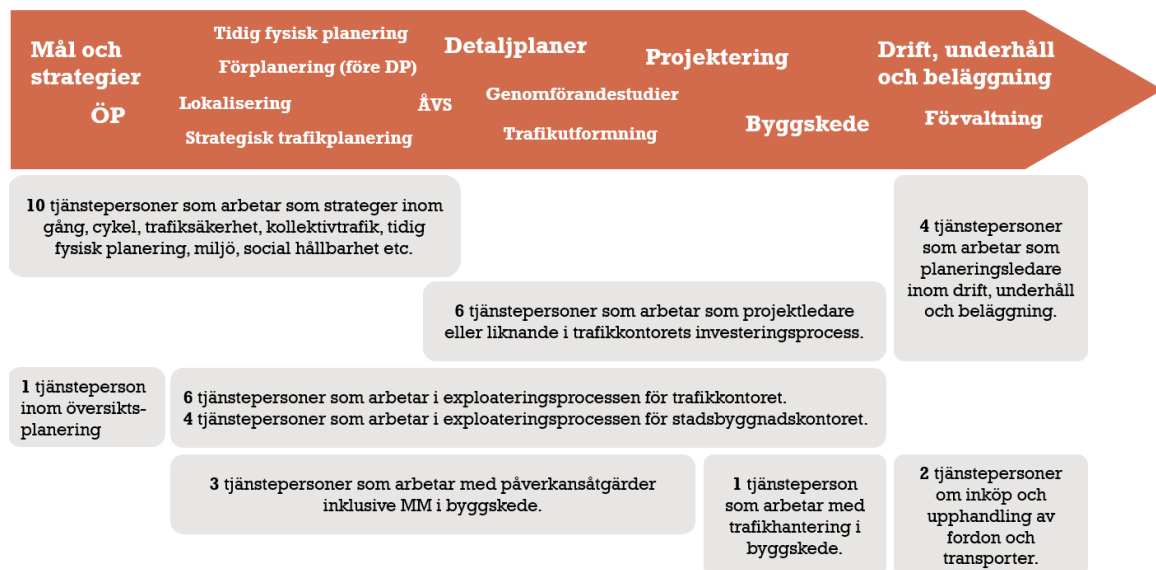
En kartläggning har gjorts av motsättningar och synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Med Göteborgs Stad som case (se faktaruta nedan) har analys gjorts av kommunala processer och verksamheter med avseende på vilka motsättningar och synergier som finns och hur dessa hanteras. Kartläggningen täcker de olika påverkansmöjligheter som finns: som *väghållare/planerare, upphandlare, kravställare och påverkare*.

Kartläggningen har haft fokus på tre av Göteborgs Stads processer: *exploateringsprocessen, investeringsprocessen* samt en av trafikkontorets huvudprocesser som bland annat berör *drift, underhåll och beläggning* (i processen ”Upprätthålla och förbättra funktionen i stadens infrastruktur”, se Figur 1-1). Dessa processer återfinns även i andra kommuner, även om de kan benämnas på olika sätt. Processerna berör främst trafikkontoret, men även andra förvaltningar. Till exempel är fastighetskontoret processägare för *exploateringsprocessen* som även berör stadsbyggnadskontorets verksamhet. Därutöver har *påverkansåtgärder, byggsleden* samt *egna och upphandlade fordon, resor och transporter* studerats.

Intervjuer har genomförts med tjänstepersoner från nämnda processer och verksamheter samt med tjänstepersoner som arbetar som strateger inom olika områden (strategerna verkar i regel i flera av nämnda processer). Målet för intervjuerna har varit att täcka upp för de olika kommunala processerna/verksamheterna och de frågeställningar som projektet avser att studera. Totalt har 37 tjänstepersoner intervjuats, se översikt i Figur 1-2.



Figur 1-1. Trafikkontorets huvudprocesskarta.



Figur 1-2. Kartläggning av motsättningar och synergier i olika kommunala processer och verksamheter för projektets case (Göteborgs Stad) genom intervjuer med totalt 37 tjänstepersoner.

Syftet med intervjuerna har varit att belysa hur trafiksäkerhet ses och hanteras som en hållbarhetsfråga i kommunala verksamheter, och att kartlägga motsättningar respektive synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och intressen yttrar sig. En fråga för intervjuerna har också varit att undersöka hur målkonflikter eller intressekonflikter synliggörs och hanteras i praktiken. Teoretisk utgångspunkt tas bland annat i tidigare studier om mål- och intressekonflikter och om policyimplementering, se kapitel 2.

Under intervjuerna har samtal också förts om på vilket sätt kommer trafiksäkerhetsfrågorna komma in i de sammanhang som intervjupersonen arbetar i. Intervjuaren har lyssnat efter

på vilket sätt intervjupersonen pratar om trafiksäkerhet och vilket kunskapsläge och förhållningssätt personen har till trafiksäkerhet.

Intervjuerna har utgått från en semistrukturerad intervjuguide med ett antal på förhand definierade teman som diskuteras tillsammans med intervjupersonen. En anpassad intervjuguide togs fram för respektive intervjugrupp i Figur 1-2. Samtliga intervjuguider har ett upplägg med följande huvudsakliga teman: (1) inledning, (2) trafiksäkerhetens roll och utgångspunkter för arbetet, (3) trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga och (4) avslutning. Enskilda frågor anpassades för det aktuella sammanhanget, se exempel i bilaga 1.

Intervjuerna har genomförts som enskilda intervjuer och i huvudsak på distans via digitalt mötesverktyg med kameran på. Intervjuerna har spelats in och transkriberats och har därefter analyserats med kvalitativ innehållsanalys. I analysen och tolkningen av resultaten från intervjustudien har slutsatser från tidigare studier från forskning om trafiksäkerhet, mobilitet och policyimplementering använts, se sammanställning av dessa studier i kapitel 2.

Utöver intervjuer med tjänstepersoner har några styrande dokument studerats för de nämnda processerna/verksamheterna som komplement till intervjustudien. Den nulägesbeskrivning av processer, dokument och aktörer som redan gjorts inom trafiksäkerhetsrevisionen (se Wennberg & Evanth, 2020) utgjorde utgångspunkt, men nu anlades även ett delvis nytt perspektiv på nuläget genom att belysa och systematisera motsättningar och synergier som finns när det gäller trafiksäkerhet som en del av hållbarheten.

Projektets case: Göteborgs Stad

Göteborgs Stad är projektets case där olika studier har genomförts för att utforska frågan om trafiksäkerhet som en del av hållbarheten. Tillsammans med tjänstepersoner från staden har också olika möjliggörare för en trafiksäkerhet som en del av hållbarheten utforskats (se mer om metod nedan).

Trafikkontoret i Göteborg har under 2019–2020 tillsammans med Trivector genomfört en systematisk genomgång av trafikkontorets trafiksäkerhetsarbete med hjälp av SKR:s modell för kommunal trafiksäkerhetsrevision. Stadsrevisionen gjorde parallellt med det arbetet en revision av styrningen för trafiksäkerhet på trafikkontoret. Som ett resultat av de båda revisionerna har bland annat ett internt trafiksäkerhetsnätverk på trafikkontoret initierats och förvaltningsledningen har utsett ett ledningsutskott för trafiksäkerhet.

Trafikkontorets tidigare trafiksäkerhetsprogram avsåg perioden 2010–2020 och innehöll övergripande mål och strategier för trafiksäkerhetsarbetet. Under hösten 2022 har en kortsiktig plan för 2023–2024 beslutats i trafiknämnden. De genomförda revisionerna var viktiga underlag för den nya planen. Trafiksäkerhetsplanen för 2023–2024 sätter mål för 2030 och beskriver fokus- och åtgärdsområden. Planen har en viktig funktion att fylla som en del av underlaget för verksamhetsplanering i ny organisation för stadsutveckling i Göteborg som införs 2023. Därefter är målet att

arbeta vidare med det systematiska trafiksäkerhetsarbetet och i detta ingår att koppla samman med det kommande miljöledningssystemet.

Staden har också nyligen antagit ett nytt miljö- och klimatprogram där transporter är en viktig del och kopplingar är gjorda till hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Staden arbetar med att på olika sätt integrera globala målen i offentlig verksamhet och där bör trafiksäkerheten finnas med som en viktig del.

För att stämma av resultaten från kartläggningen av synergier och motsättningar för projektets case med andra kommuner genomfördes en **workshop med kommuner den 18 mars 2022**. Resultat från projektets intervjustudie presenterades med fokus på de motsättningar och synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och intressen som identifierats. Workshopen strukturerades genom två huvudsakliga diskussionsmoment:

- ▷ Känner ni igen dessa motsättningar/synergier? Vad har vi missat?
- ▷ Hur påverkas våra arbetssätt av att se trafiksäkerhet som en del i hållbarheten?

Följande personer medverkade på workshopen:

- | | |
|---------------------------------------|------------------------------------|
| ▷ Suzanne Andersson, Göteborgs Stad | ▷ Peter Larsson, Trafikverket |
| ▷ Annika Nilsson, Göteborgs Stad | ▷ Johan Lindberg, Trafikverket |
| ▷ Catarina Nilsson, Stockholms stad | ▷ Maria Krafft, Trafikverket |
| ▷ Marie Frostvinge, Umeå kommun | ▷ Jörgen Persson, Trafikverket |
| ▷ Tove Västibacken, Uppsala kommun | ▷ Therese Malmström, Trafikverket |
| ▷ Emma Ljungblad, Malmö stad | ▷ Eleonor Mörk, Trafikverket |
| ▷ Katarina Evanthe, Malmö stad | ▷ Fredrik Gustafsson, Trafikverket |
| ▷ Hanna Sätterskog, Jönköpings kommun | |

Ann-Catrin Kristianssen från Örebro universitet medverkade som föredragshållare och presenterade resultat från en undersökning i kommunerna.

Formulering av möjliggörare för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030

Projektet har därefter belyst hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå ser ut som är i linje med Agenda 2030 och som nyttjar och förstärker de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Med utgångspunkt i litteraturgenomgången och kartläggningen i kommunala processer/verksamheter har analys gjorts för hur ett holistiskt synsätt på trafiksäkerhet som en del i hållbarheten ser ut och vilka möjliggörarna för ett sådant angreppssätt är. Som ett avstamp för analysen genomfördes en **workshop med experter/forskare den 23 maj 2022** där deltagarna fick diskutera möjliggörarna för en trafiksäkerhet som en del i hållbarheten.

Följande personer medverkade på workshopen:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| ▷ Ann-Catrin Kristianssen, Örebro universitet | ▷ Mathias Wärnhjelm, Trafikverket |
| ▷ Claus Hedegaard Sørensen, VTI/K2 | ▷ Peter Larsson, Trafikverket |
| ▷ Emma Lund, Trivector | ▷ Johan Lindberg, Trafikverket |
| ▷ Eva Wittbom, Stockholms universitet | ▷ Maria Krafft, Trafikverket |
| ▷ Magnus Granström, SAFER | ▷ Suzanne Andersson, Göteborgs Stad |
| ▷ Malin Levin, SAFER | ▷ Annika Nilsson, Göteborgs Stad |
| ▷ Matts-Åke Belin, WHO | |
| ▷ Tania Willstrand, DuWill AB | |
| ▷ Janet van der Meulen, LTH | |

För att tillsammans med Göteborgs Stad utforska olika möjliggörare för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 genomfördes sammanlagt tre workshoper:

- ▷ Workshop med **Göteborgs Stads "Strategiskt forum"** den 29 april 2022. Workshopen genomfördes som en "vernissage" där deltagarna fick resonera om och vidareutveckla var och en av de motsättningar som identifierats genom intervjuerna samt sen även om några första förslag på möjliggörare för trafiksäkerhet som en del i hållbarheten.
- ▷ Workshop med **Göteborg Stads trafiksäkerhetsnätverk** den 2 juni 2022 med fokus på två av möjliggörarna: (1) målstyrning och uppföljning samt (2) steget från mål/strategier till mer konkret utformning och förvaltning. Dessa möjliggörare diskuterades och vidareutvecklades i mindre samtalsgrupper. Utöver projektgruppen deltog 11 personer från trafiksäkerhetsnätverket i workshopen.
- ▷ Workshop om **trafiksäkerhet i olika skeden** med tjänstepersoner på trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret den 18 oktober 2022. Syftet var att identifiera i vilka skeden trafiksäkerhet berörs (kan påverkas) och på vilket sätt. Workshopen berörde också vilka områden/påverkansmöjligheter där kommunen är svag/stark i dagsläget och hur kommunen kan bli bättre på att arbeta för ökad trafiksäkerhet i de svaga delarna. Workshopen bidrog med kompletterande underlag för projektets rekommendationer om var och hur trafiksäkerheten kan integreras i olika processer/verksamheter. Utöver projektgruppen deltog åtta personer från trafikkontoret och stadsbyggnadskontoret.

Framtagning av konkreta och vägledande rekommendationer

Baserat på resultaten från projektet har konkreta och vägledande rekommendationer formulerats för hur ett mer holistiskt synsätt på trafiksäkerheten kan appliceras i praktiken och i synergi med övriga hållbarhetsmål i kommuner. Denna vägledning presenteras både i kapitel 4 i denna rapport och som en separat skrift: *Vägledning för kommuner: Systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030*. Utgångspunkten för vägledningen är de möjliggörare för trafiksäkerhet som en del i hållbarheten som identifierats i projektet.

För att stämma av rekommendationerna genomfördes ett **uppföljande samtal med kommunerna den 9 november 2022**. Inför detta samtal fick deltagarna ta del av ett utkast för vägledningen som diskuterades på mötet. Deltagarna har också bidragit med exempel

från sina kommuner med syftet att visa på vad möjliggörarna kan innebära rent konkret. Följande personer medverkade:

- | | |
|---|-----------------------------------|
| ▷ Suzanne Andersson, Göteborgs Stad | ▷ Peter Larsson, Trafikverket |
| ▷ Annika Nilsson, Göteborgs Stad | ▷ Therese Malmström, Trafikverket |
| ▷ Catarina Nilsson, Stockholms stad | ▷ Sofia Gjerstad, Trafikverket |
| ▷ Marie Frostvinge, Umeå kommun | |
| ▷ Ingrid Lembke von Scheele, Uppsala kommun | |
| ▷ Katarina Evanthe, Malmö stad | |
| ▷ Hanna Sätterskog, Jönköpings kommun | |

1.4. Läsanvisning

I denna rapport presenteras resultaten från det genomförda forskningsprojektet. Rapporten är strukturerad enligt följande kapitelindelning:

I **kapitel 2** presenteras en genomgång av tidigare studier och utredningar med relevans för att belysa hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030 ser ut. Syftet är att utgöra kunskapsöversikt och avstamp för fortsatt arbete i projektet.

I **kapitel 3** återfinns projektets empiriska resultat. I kapitlet presenteras hur motsättningar respektive synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och intressen upplevs, yttrar sig och hanteras i olika kommunala processer och verksamheter med Göteborgs Stad som case. Utgångspunkten är intervjuer med totalt 37 tjänstepersoner samt genomgång av styrande och stödjande dokument.

I **kapitel 4** presenteras hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå ser ut som är i linje med Agenda 2030. Ett antal möjliggörare för ett trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 har identifierats utifrån litteraturgenomgången (kapitel 2) och de empiriska resultaten från projektets case (kapitel 3). Möjliggörarna presenteras också i en separat vägledning riktad till kommuner och andra aktörer.

I **kapitel 5** presenteras slutsatserna från studien om hur synergier och motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål yttrar sig och hanteras i kommunala verksamheter med Göteborgs Stad som case samt möjliggörarna för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030. Rekommendationer för fortsatt arbete ges också.

2. Utgångspunkter

I detta kapitel presenteras en genomgång av tidigare studier och utredningar med relevans för att belysa hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030 ser ut. Syftet är att utgöra kunskapsöversikt och avstamp för fortsatt arbete i projektet.

2.1. Betydelsen av det lokala trafiksäkerhetsarbetet

Trafiksäkerhetsutvecklingen har varit gynnsam i Sverige och 2020 års uppföljning visar också att etappmålen för trafiksäkerhet för 2020 kunde nås vad gäller dödade och allvarligt skadade i trafiken (Trafikverket Publikation 2021:099). Samtidigt är det nya etappmålet för 2030 i högsta grad utmanande och innebär att trafiksäkerhetsarbetet behöver intensifieras och säkerställa att effektiva åtgärder vidtas av många olika samhällsaktörer. Det kvarstår också stora utmaningar vad gäller det stora antalet allvarligt skadade oskyddade trafikanter, särskilt om fotgängares fallolyckor inräknas. Trafiksäkerhetsarbetet på lokal nivå är viktigt, inte minst eftersom kommuner har en stor rådgivning över trafiksäkerhetsåtgärder i tätort.

På nationell nivå arbetar Trafikverket systematiskt i riktning mot Nollvisionen utifrån en etablerad målstyrningsmodell. En uppföljning av målstyrningsarbetet visar att det har varit framgångsrikt i att bidra till systematik, kunskap och samsyn (Wennberg med flera, 2019a). Däremot har det inte lett till konkreta åtgärder i tillräcklig uträkning för att förbättra vissa av de indikatorer som ingår i målstyrningsmodellen. Det konstateras bland annat att det regionala och lokala trafiksäkerhetsarbetet behöver stärkas.

Det lokala och regionala perspektivet lyfts också fram som en av flera kritiska faktorer för målstyrningen för ökad trafiksäkerhet enligt Thoresson (2018) som gjort en intervjustudie om det nationella trafiksäkerhetsarbetets organisation och arbetsprocesser under perioden 2008–2017. Med tiden har trafiksäkerhetsarbetet tenderat att anta en mer nationell karaktär med central styrning och koncentration av kompetens, menar Thoresson. Kopplingen mellan nationell och lokal/regional nivå behöver stärkas, vilket kan handla om större engagemang från kommuner och regionala planupprättare i trafiksäkerhetsarbetet.

2.2. Nollvisionen och trafiksäkerhet som en del i hållbarheten

Paradigmskifte genom Nollvisionen

Trafiksäkerhetsarbetet har genom åren utvecklats vad gäller fokus, inriktning och arbetssätt. Nollvisionen antogs 1997 med den övergripande visionen att ingen person ska dödas eller allvarligt skadas i vägtrafiken (Prop. 1996/97:137). Det innebär ett paradigmskifte i trafiksäkerhetsarbetet i Sverige genom att fokus skiftade från att olyckor är det huvudsakliga problemet till att det är krockvåld och människans tålighet som orsakar dödsfall och skador. Ett ensidigt fokus på trafikantens ansvar breddades till att betona betydelsen av hur systemet

utformas och att systemutformarna har ett stort ansvar för att skapa system som är förlåtande för mänskliga felhandlingar (Kristianssen med flera, 2018).

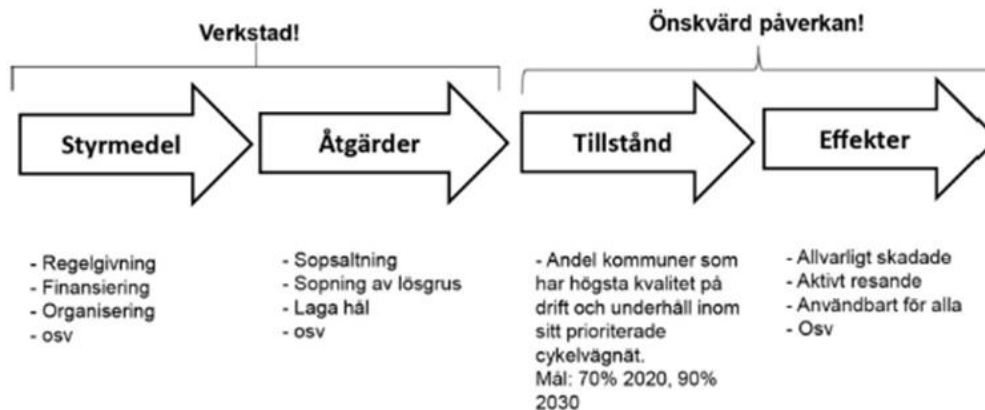
De första etappmålen sattes till 2007. Mot slutet av målperioden visade uppföljningar att resultatet inte var i närheten av att nå etappmålet om en halvering av antalet dödade mellan 1996 och 2007 (målet var max 270 dödade). Det ökade trafikarbetet och konjunkturs utveckling kunde inte heller förklara den uteblivna måluppfyllelsen. Åtgärder har helt enkelt inte vidtagits i tillräcklig omfattning. En utredning från 2004 menade att antalet dödade och svårt skadade i vägtrafiken visserligen inte hade minskat tillräckligt i förhållande till etappmålet 2007, men att Nollvisionen ändå inneburit stora förändringar av olika aktörers synsätt och verksamheter (Vägverket, 2004).

Enligt en intervjustudie om det svenska trafiksäkerhetsarbetet av Thoresson (2018) präglas de tio första åren med Nollvisionen (1997–2007) av omställning i synsätt, relativt god finansiering och att en mängd aktiviteter vidtas. Även det regionala och lokala engagemanget var starkt, inte minst möjliggjort och pådrivet inom ramen för dåvarande Vägverkets sektorsansvar. Däremot saknades en tillräckligt god *systematik* i arbetet vilket bidrog till en låg måluppfyllelse, enligt Thoresson.

Mer systematik i trafiksäkerhetsarbetet

Vägverket fick 2006 i uppdrag av regeringen att föreslå nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen efter 2007 och ta fram underlag för det fortsatta trafiksäkerhetsarbetet enligt Nollvisionen. 2008 redovisade Vägverket förslaget på nytt etappmål tillsammans med en ny styrmodell för trafiksäkerhetsarbetet som syftade till att öka måluppfyllelse genom att systematisera trafiksäkerhetsarbetet. Förslaget utgick från några grundläggande beståndsdelar: mer verklighetsnära målsättningar, regelbundna och tätare uppföljningar, större uppmärksamhet kring resultaten och en bättre samverkan mellan olika aktörer med inflytande över trafiksäkerheten (Vägverket Publikation 2008:31).

Målstyrningen är i Vägverkets förslag uppbyggt kring indikatorer, årlig analysrapport och årlig resultatkonferens samt ett forum för samverkan mellan aktörer (GNS, Gruppen för Nollvisionen i samverkan). GNS består av representanter från myndigheter, kommuner, intresseorganisationer, riksförbund och arbetsgivareorganisationer. Detta är grundläggande delar även i dagens målstyrningsarbete. I Trafikverkets översyn av etappmål för säkerhet på väg från 2016 refereras till den ”förädlingskedja” som har sina rötter i Vägverkets förslag från 2008, se i Figur 2-1. Varje indikator i målstyrningsmodellen är ett mått på ett tillstånd i trafiken och för varje tillstånd finns åtgärder som påverkar utvecklingen av de utpekade tillstånden. För att åtgärderna ska komma till stånd finns olika styrmedel i form av bland annat förutsättningsskapande beslut, ekonomiska ramar och lagstiftning. På så vis ska verkstaden leda till önskade effekter. (Trafikverket Publikation 2016:109)

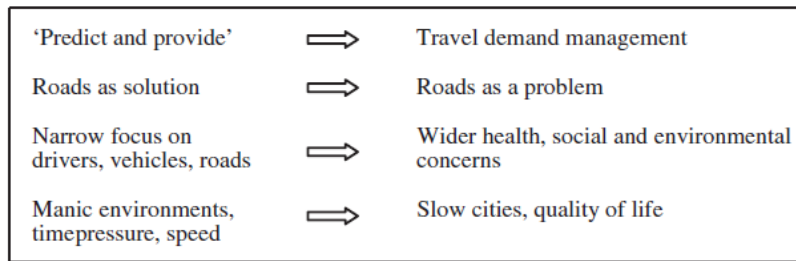


Figur 2-1. Målstyrningsmodell för Trafikverkets trafiksäkerhetsarbete (Trafikverket Publikation 2016:109).

Trafiksäkerhetsarbetet undergick således en omvandling från att drivas mer ad-hoc inom olika områden till att drivas med ökad systematik. Nollvisionen är fortfarande utgångspunkt där människans tålighet mot yttre våld är den grundläggande och begränsande faktorn. Vägverket menar i Publikation 2008:31 att utveckling av ett säkert vägtransportsystem och framtagande av mått för mätning av detta kräver att man förstår de komplicerade sambanden mellan trafikanter beteenden, skyddssystem, säkerhetsstandard hos fordon och väg, hastighet, och så vidare. *Modell för säker trafik* (safe system approach) utgår från att människa, fordon och väginfrastruktur måste samspela för att uppnå god trafiksäkerhet.

Kritik mot inramningen av trafiksäkerhetsarbetet

Det finns studier inom mobilitetsforskningen som problematiserar rådande trafiksäkerhetsparadigm som på policynivå i Sverige utgår från bland annat Nollvisionen som man menar bidrar till att stödja och förstärka bilnormen. May med flera (2011) ställer sig positiva till det etiska förhållningssätt till dödsfall och allvarliga personskador i trafiken som Nollvisionen innebär, men menar att trafiksäkerhetsarbetet främst ägnar sig åt "shallow change" vilket utgår ifrån och gör mindre justeringar och förbättringar inom rådande system. De efterlyser en "deep change" som innebär omdaning av systemen där bilnormen ifrågasätts och bryts, se Figur 2-2. "Shallow change" kan vara värdefullt, inte minst genom de synergier som finns, till exempel genom mer energieffektiv bilkörning och lägre hastigheter, men för att åstadkomma en nödvändig utveckling av trafiksäkerhetsarbetet måste arbetet breddas till att handla om mer än "förare, fordon och vägar". Kritik framförs på Nollvisionens ensidiga fokus på *hastighet*, och May menar att trafiksäkerhetsarbetet missar att fånga den trafiksäkerhetspotential som finns genom att även påverka *trafikvolymen*. May med flera (2008; 2011) talar om en "holistisk syn på trafiksäkerhet" och argumenterar för att trafiksäkerhetspolicy måste integreras med en gemensam vision för ett hållbart transportsystem tillsammans med frågor som rör hälsa, klimat och social hållbarhet.



Figur 2-2. "Deep change" och trafiksäkerhet (May med flera, 2011).

Även van der Meulen (2022) problematiserar inramningen av trafiksäkerhetsarbetet. Det gör hon genom en jämförande analys av trafiksäkerhetspolicy i Sverige och Nederländerna. Det som framförallt är problematiskt i svensk trafiksäkerhetspolicy är, enligt van der Meulen, att cykling framställs som farligt. Ett stort fokus på ökad cykelhjälmsanvändning skuldbelägger och för ansvaret för trafiksäkerheten till cyklisterna själva, menar hon. Det är dock oklart vad van der Meulen bygger just denna slutsats på utifrån den dokumentanalys som gjorts. Det bör påtalas i sammanhanget att Nollvisionen har inneburit en tydlig ambition att gå från ett ensidigt fokus på enskilda trafikanters ansvar, till att även fokusera på systemutformarnas ansvar för trafiksäkerheten. För gående och cyklisterna är systemutformarnas ansvar dessutom ännu viktigare, framhåller ett av de policydokument som analyserats av van der Meulen (Trafikverket Publikation 2018:159).

Fokus i svenskt trafiksäkerhetsarbete är på objektiv och kvantifierbar trafiksäkerhet, menar van der Meulen, och inte på *upplevd* trafiksäkerhet som har stor betydelse för att stödja cyklandet. Det är en korrekt iakttagelse, men författaren uttrycker då också underförstått att det skulle vara en väsentlig skillnad mellan objektiv och subjektiv säkerhet, trots att studier visar att faktorer i trafikmiljön som människor förknippar med trygghet för oskyddade trafikanter också ofta är faktorer som bidrar till ökad trafiksäkerhet i objektiv mening (se till exempel Wennberg & Sundberg, 2016; Wennberg, 2011). Frågan är alltså om det skulle få någon större praktisk betydelse om fokus för trafiksäkerhetsarbetet hade fokus på både objektiv och subjektiv säkerhet.

I van der Meulens resonemang går att utläsa en önskan om att vidga inramningen för trafiksäkerhetsarbetet. Den underliggande drivkraften för en sådan vidgning är att samtidigt kunna arbeta för ökad cykling. May med flera (2008; 2011) går steget längre genom att säga att en vidgning av trafiksäkerhetsarbetet också är *nödvändig*, inte minst genom att många länder länge har arbetat med att minska antalet trafikolyckor och nu ser en plåt i sin olycksutveckling. Däremot kvarstår utmaningar med att hantera det stora antalet allvarligt skadade oskyddade trafikanter – och att hantera andra komplexa samhällsutmaningar som exempelvis klimatet, energitillgång och ohälsa orsakad av fysisk inaktivitet. Det kan diskuteras om det är trafiksäkerhetsarbetet i sig som ska omdanas och vidgas – eller om det helt enkelt mer är frågan om att olika policyområden behöver bli bättre på att samverka med varandra. Att förhålla trafiksäkerheten till andra samhälleliga mål och utmaningar är också det som karakteriserar nästa skifte i trafiksäkerhetsarbetet globalt och i Sverige och som beskrivs nedan.

Trafiksäkerhet som en del i hållbarheten

Nästa skifte i trafiksäkerhetsarbetet som påbörjats, är att se trafiksäkerhet som en del i hållbarheten. Det innebär att trafiksäkerhet ses i relation till och hanteras i linje med övriga hållbarhetsmål i Agenda 2030. Agenda 2030 antogs av FN:s medlemsländer 2015 och innehåller sjutton globala mål för en hållbar utveckling som ska uppnås till år 2030. Agenda 2030:s mål och delmål är integrerade och odelbara och omfattar samtliga tre dimensioner av hållbar utveckling: ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

I Agenda 2030 är trafiksäkerheten en del av mål 3 (God hälsa och välbefinnande) genom att delmål 3.6 innebär att minska antalet dödsfall och skador i vägtrafiken. Trafiksäkerhet är också en del av mål 11 (Hållbara städer och samhällen) där delmål 11.2 innebär att ge tillgång till säkra, ekonomiskt överkomliga, tillgänglighet och hållbara transportsystem med fokus på behoven hos människor i utsatta situationer, kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning samt äldre personer.

Trafiksäkerhet är att betrakta som en förutsättning för aktiv mobilitet som bidrar till ökad folkhälsa genom att förebygga sjukdomar och psykisk ohälsa (delmål 3.4). Trafiksäkerhet är också en arbetsmiljöfråga (delmål 8.8) liksom en fråga att integrera i hållbarhetsarbete och -redovisning (delmål 12.6) och vid offentliga och privata aktörers inköp och upphandling (delmål 12.7).



Figur 2-3. Trafiksäkerhet är en del i hållbarheten genom Agenda 2030.

En ny ”era” för trafiksäkerheten pekas ut genom Stockholmsdeklarationen, resultatet av globala ministerkonferensen i trafiksäkerhet 2020 och som FN:s generalförsamling ställer sig bakom genom Resolution 74/299. De expertrekommendationer som utgjorde underlag till Stockholmsdeklarationen talar om en *sustainable development goal integration* där trafiksäkerhet ska gå hand i hand med andra hållbarhetsmål, se Figur 2-4 (Trafikverket Publikation 2019:209). Stockholmsdeklarationen betonar vikten av att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Betydelsen av ett starkt ledarskap för trafiksäkerhet hos offentliga och privata aktörer betonas också.



Figur 2-4. Utvecklingen av trafiksäkerhetsarbetet. Källa: Trafikverket Publikation 2019:209.

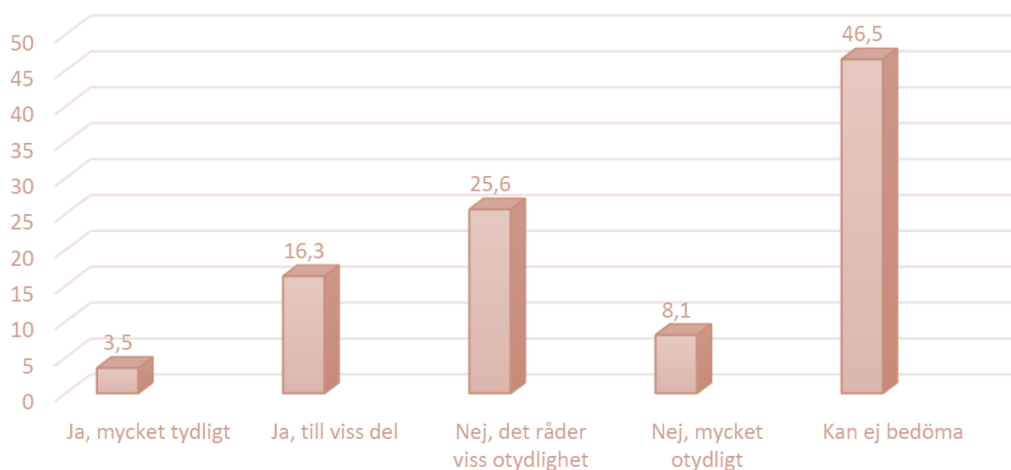
Expertrekommendationerna pekar ut nio rekommendationer för hur visionen om en trafiksäkerhet som en del i hållbarheten ska realiseras, se Figur 2-5. Rekommendationerna ger en bild av vad en trafiksäkerhet som en del i hållbarheten innebär.

1. Hållbarhetsarbete och -redovisning Inkludera trafiksäkerhet i hållbarhetsarbete/-redovisning.	6. Säkra fordon Införa minimikrav på motorfordons säkerhetsnivå.
2. Inköp och upphandling Ställa trafiksäkerhetskrav vid inköp och upphandling av (och för egna) fordon, resor och transporter.	7. Hastighetsefterlevnad Verka för hastighetsefterlevnad och skydda trafikanter från krockvåld över människans tålighet.
3. Överflyttning Verka för överflyttning från bil till säkrare och mer aktiv mobilitet (gång, cykel och kollektivtrafik).	8. 30 km/tim Införa 30 km/tim som hastighetsgräns i tätorter för att förhindra allvarliga skador och dödsfall bland oskyddade trafikanter.
4. Barn och ungas hälsa Uppmuntra aktiv mobilitet genom att utforma säker infrastruktur för gående och cyklister.	9. Teknikutveckling Säkerställa att utvecklingen av ny teknik för fordon och infrastruktur tas tillvara och även kommer låg- och medelinkomstländer till del.
5. Infrastruktur Utforma en väginfrastruktur i enlighet med Nollvisionen.	

Figur 2-5. Nio rekommendationer för hur trafiksäkerhet som en del i hållbarheten ska realiseras från de expertrekommendationer som togs fram som underlag till Stockholmsdeklarationen (Trafikverket Publikation 2019:209). Egen översättning.

Det pågår forskning om vad trafiksäkerhet som en del i hållbarheten innebär för olika verksamheter. Till exempel har Wennberg med flera (2022a) gjort en intervjustudie i 23 företag och konstaterar att företagen inte ser trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga. För transportföretag ligger det dock närmare till hands att se trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga och integrera trafiksäkerhet i hållbarhetsarbete och -redovisning. En granskning av företagens hållbarhetsredovisningar visar att företagen lyfter fram hur transporterna som verksamheten genererar påverkar omvärlden, men främst ur ett klimatperspektiv. Ingen av de studerade företagen nämner trafiksäkerhet i den del av redovisningen som avser OHS (arbetsrelaterad hälsa och säkerhet). För att kunna integrera trafiksäkerhet i hållbarhetsarbete och -redovisning behöver metoder tas fram för att mäta den trafiksäkerhetspåverkan som verksamheter har, vilket görs inom arbetet med FIA Road Safety Index¹.

Kristianssen (2022) har studerat trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga i ett lokalt perspektiv. 172 kommuner (60 procent av alla Sveriges kommuner) har svarat på en enkät med frågor om Nollvisionens roll och om trafiksäkerhet som hållbarhetsområde. Kristianssen konstaterar att flesta kommuner inte ser trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga – endast 23 procent har svarat att trafiksäkerhet ingår i kommunens arbete med Agenda 2030. Ofta behandlas trafiksäkerhet som en egen fråga och ofta är andra hållbarhetsområden mer prioriterade i arbetet med Agenda 2030. De flesta tycker att det är otydligt hur kommunerna förväntas arbeta med att inkludera trafiksäkerhet i arbetet med Agenda 2030 – endast 20 procent upplever en tydlighet (Figur 2-6). Många önskar stöd från Trafikverket och SKR.



Figur 2-6. Trafiksäkerhet som hållbarhetsområde. Andel svar på frågan ”Finns det en tydlighet i hur kommunen förväntas arbeta med att inkludera trafiksäkerhet i arbete med Agenda 2030?”. Källa: Kristianssen (2022).

¹ <https://www.fia.com/news/fia-launches-road-safety-index-improve-organisations-safety-footprint>

2.3. Systematiskt trafiksäkerhetsarbete i kommuner

Kommuners olika påverkansmöjligheter för ökad trafiksäkerhet

Det finns flera olika sätt för en kommun att påverka och arbeta med trafiksäkerhet: som *väghållare* och *planerare* genom trafik- och samhällsplanering, som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggsleden liksom för egna fordon, resor och transporter och som *upphandlare* av fordon och transporter samt som *påverkare* gentemot medborgare. I ett Skyltfonden-projekt som utforskade hur ISO 39001, ledningssystemstandarden för vägtrafiksäkerhet, kan tillämpas i en kommunal verksamhet identifierades olika roller genom vilka Göteborgs Stad (trafikkontoret) kan påverka trafiksäkerheten, se Tabell 2-1.

Tabell 2-1. Roller i trafiksyste­met som identifierades för trafikkontoret i Göteborg i ett Skyltfonden-finansierat projekt om hur ISO 39001 kan tillämpas av en kommunal väghållare. Källa: Mattsson (2013).

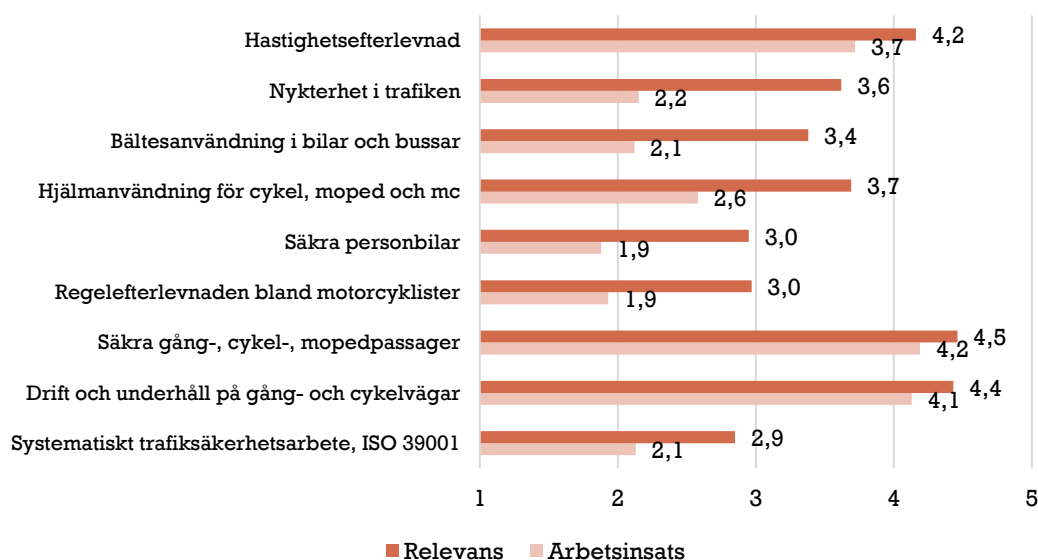
Väghållare	Upphandlare
Rollen som väghållare har stor påverkan på trafiksäkerheten genom: ➔ Tillgodose behov av infrastruktur: ny- eller ombyggnad av infrastruktur, drift och underhåll av infrastruktur samt samråd. ➔ Myndighetsutövning: lokala trafikföreskrifter, parkeringstillstånd, dispenser, markupplåtelser, evenemangstrafik osv.	Rollen avser de fall av upphandling där trafikkontoret själva äger hela frågan. ➔ Upphandling av varor: spårvagnar, tjänstecyklar och skyddsutrustning. ➔ Upphandling av tjänster: konsulter, entreprenörer, kollektivtrafik (tillköp), parkeringsövervakning och flyttning av fordon osv.
Kravställare	Påverkare
Rollen avser krav som kan ställas på upphandlingar i andra delar av kommunen och som arbetsgivare. ➔ Kravställare externt: stadens egna fordon, tjänstecyklar, stadens upphandlare transporter och kollektivtrafik. ➔ Arbetsgivarekrav: resepolicy och egen utbildning i trafiksäkerhet.	Rollen avser de arbetsuppgifter som handlar om information, kommunikation och marknadsföring av olika slag, till exempel rörande förändring av resbeteenden, säkra beteenden i trafiken, undervisningsmaterial till skolor, foldrar och resor till/från arbetet.

Kommunerna verkar dock lägga olika stor tonvikt vid de olika påverkansmöjligheterna. I samband med en uppföljning av Trafikverkets målstyrning för ökad trafiksäkerhet skickades en enkät till kommunerna om deras syn på det nationella trafiksäkerhetsarbetet (Wennberg med flera, 2019a). 158 kommuner svarade på enkäten. Kommunerna fick ta ställning till hur relevanta olika trafiksäkerhetsområden är för deras kommun och i vilken grad de arbetar med respektive områden, se Figur 2-7. Områdena motsvarar i princip de nationella indikatorerna som var aktuella under målperioden fram till 2020.

Tre av de nationella indikatorerna är direkt avhängiga kommunernas insatser: *hastighetsefterlevnad* i det kommunala vägnätet, *säkra GCM-passager* samt *drift och underhåll på gång- och cykelvägar*. Detta är också de tre områden som kommunerna själva bedömer är mest relevanta för dem.

Två av indikatorerna kan kommunerna påverka genom inköps- och upphandlingskrav: *säkra personbilar* och *systematiskt trafiksäkerhetsarbete utifrån ISO 39001*. Kommunernas arbetsinsats är dockjämförelsevis låg när det gäller dessa områden. Genom samarbete med polisen och egna beteendepåverkande insatser kan kommunerna även påverka *trafiknykterhet*, *bältesanvändning* och *hjälm användning*. Dessa områden bedömer kommunerna som relevanta, men är samtidigt de områden där arbetsinsatsen är som lägst.

Det bör noteras att de nationella indikatorerna har vidareutvecklats sedan föregående målperiod och utgår numera från tre grupper: utfalls-, system- och användningsindikatorer. I stort sett är det samma indikatorer och det är framförallt systemindikatorerna som har förändrats, se Trafikverket Publikation 2022:093.



Figur 2-7. Hur relevanta olika trafiksäkerhetsområden är för kommunerna och i vilken grad de arbetar med respektive område. Medelvärden för svar på skalan 1–5 (1 = låg relevans/arbetsinsats respektive 5 = hög relevans/arbetsinsats). Källa: Wennberg med flera (2019a).

Trafiksäkerhetsavtryck är ett begrepp som används för att tala om den trafiksäkerhetspåverkan som en verksamhet har, på liknande sätt som man talar om en verksamhets klimatavtryck. Tillsammans med Göteborgs Stad och Partille kommun har Hjälm Dahl med flera (2022) undersökt hur kommunala verksamheters trafiksäkerhetsavtryck kan mätas. De illustrerar detta avtryck genom ett exempel där ett av kommunens fordon kolliderar med en cyklist (se Figur 4-3 i kapitel 4). En slutsats är att kommunen har störst trafiksäkerhetspåverkan genom sin roll som väghållare. Följande indikatorer föreslås:

- ▷ Antal dödade och skadade genom resor/transporter som genererats av verksamheten
- ▷ Andel egna fordon som har högsta säkerhetsklassning enligt EuroNCAP
- ▷ Bältespåminnare på egna fordon
- ▷ Alkolås på egna fordon
- ▷ Uppföljning av hastighet/bälte/alkohol på egna fordon/förare
- ▷ Trafiksäkerhetspolicy/resepolicy för anställda där hastighet/bälte/alkohol ingår

- ▷ Särskild säkerhetsutbildning/träning för anställda som kör i tjänst
- ▷ Trafiksäkerhetskrav i upphandling av transporter (fordon, utbildning, hastighet, mm)
- ▷ Andel egna cyklar med säkerhetsutrustning (hjälm, reflexvästar, ljus, vinterdäck)

Trafiksäkerhet i planprocessen

En av kommunernas påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet finns genom den kommunala planprocessen där trafiksäkerhet behöver lyftas fram och synliggöras. I detaljplanearbetet finns stor potential att inkludera trafiksäkerhet tidigt och kontinuerligt. Det är här stadsbyggandet, kvarter, trafiksystem och trafikgenerering formas. I detaljplanearbetet läggs mycket av grunden till den trafiksäkerhet som är möjlig att åstadkomma.

En studie om hur trafiksäkerhet hanteras vid framtagandet av detaljplaner i olika delar av landet har genomförts av Hassner & Andersson (2019). Studien handlar både om hur trafiksäkerhet hanteras i planprocessen och hur trafiksäker bostadsområdenas utformning blev efter att de var färdigbyggda. Tre tillkortakommanden i processerna pekas ut: (1) brist på grundläggande kunskap om trafiksäkerhet, (2) oklar ansvarsfördelning samt (3) stark önskan att bygga stadsmässig rutnätsstad med hög exploateringsgrad och god tillgänglighet med bil. Detta trots att det i samtliga fall uttalats en önskan om att prioritera gång- och cykeltrafik. Bristande kunskaper om trafiksäkerhet, tillsammans med en prioritering av stadsmässighet och en hög exploateringsgrad, leder till att trafiksäkerheten prioriteras ned på ett sätt som inte är nödvändig. En ökad kunskap om trafiksäkerhet samt goda exempel på hur stadsmässighet, trafiksäkerhet och en hög exploateringsgrad kan kombineras bör leda till mer trafiksäkra bostadsområden (Hassner & Andersson, 2019).

Krav vid inköp och upphandling

Kommuner har också en påverkansmöjlighet för trafiksäkerheten genom de krav som ställs vid inköp och upphandling av fordon och transporter. Kullgren med flera (2022) konstaterar att en upphandlad transporttjänst fanns inblandad i 36 procent av dödsolyckorna som skedde i vägtrafiken i Sverige under 2019. Vad gäller de fordon som var inblandade i dödsolyckorna var 20 procent upphandlade av en juridisk person, det vill säga ett företag eller organisation.

Kommunernas roll som upphandlare och kravställare för säkra fordon, resor och transporter belystes genom en enkätundersökning där 67 av de 290 kommunerna deltog (Wennberg med flera, 2019b). Den låga svarsfrekvensen indikerar att det var svårt att hitta rätt ingångar hos kommunerna och att många kommuner hade svårt att svara på frågor om vilka krav de ställer. Undersökningen visar att ett flertal kommuner ställer trafiksäkerhetskrav inom person- och godstransporter, men långt ifrån alla följer upp kraven som ställs. Följande konstateras också för de 67 kommuner som deltog i studien:

- ▷ Tre av fyra kommuner har resepolicy eller liknande riktlinjer som anger arbetsgivarens syn på trafiksäkerhet vid medarbetarnas tjänsteresor. Det är bara var tredje av dessa kommuner följer upp kraven som ställs i resepolicyen.
- ▷ Tre av fyra kommuner ställer alltid trafiksäkerhetskrav på sina egna personbilar, men endast hälften av dessa följer även upp kraven.

- ▷ Mer än hälften av kommunerna ställer alltid trafiksäkerhetskrav på person- och godstransporter, oavsett om den är egen eller upphandlad.
- ▷ Mer än hälften av kommunerna ställer krav på att leverantörer av transporter kan uppvisa systematiskt trafiksäkerhetsarbete genom certifiering enligt ISO 39001 eller genom att följa en branschstandard. Detta görs oftare för godstransporter.
- ▷ Nykterhet följt av bältesanvändning får störst fokus i kommunernas kravställande, medan relativt få ställer krav på att det finns hastighetsstyrningssystem i fordonen.
- ▷ Av de kommuner som ställer trafiksäkerhetskrav, följer endast runt hälften upp kraven.

Kristianssen (2022) konstaterar i sin enkätundersökning att 35 procent av de 172 kommuner som deltog i undersökningen har en trafiksäkerhetspolicy rörande den egna fordonsparken och lika många har särskilda trafiksäkerhetskrav i upphandling.

Påverkansåtgärder gentemot medborgare

Inom ramen för Trafikverkets arbete inom regeringsuppdraget ”medborgar- och trafikantinformation för ökad trafiksäkerhet i vägtrafiken” genomförde Wennberg med flera (2022b) en kvalitativ undersökning i 29 kommuner och fyra regioner med frågor om hur dessa arbetar med cykelhjälsanvändning och andra trafiksäkerhetskampanjer idag och vilket behov av stöd de har i det arbetet.

Flera av kommunerna driver trafiksäkerhetskampanjer och informerar om cykelhjälm som en del i sitt trafiksäkerhetsarbete. Det är dock få insatser som utvärderas. Kommunerna är generellt positiva till att arbeta för ökad cykelhjälsanvändning och med trafiksäkerhetskampanjer generellt, men behöver stöd i arbetet. Det finns ett behov av material för kampanjer och information och flera kommuner ser också ett behov av att Trafikverket är en samordnande och sammankallade aktör, inte minst på regional nivå.

De fyra regioner som tillfrågades i undersökningen arbetar i dagsläget inte nämnvärt med att öka cykelhjälsanvändningen, men däremot finns cykelhjälsanvändning med som en indikator i cykelbokslut och liknande uppföljning. Regionerna ser inte nödvändigtvis sin roll i att driva cykelhjälsinformation och andra trafiksäkerhetskampanjer; det anses mer vara en fråga för kommuner, Trafikverket och NTF. De nämner dock möjligheten att frågan skulle kunna passa ihop med det arbete som bedrivs inom hållbart resande samt att det går hand i hand med regionens uppdrag att bedriva sjukvård och folkhälsoarbete.

Även om regionerna ser möjligheter att arbeta med cykelhjälsanvändningen, blir det tydligt att det finns en viss skepsis till att arbeta med cykelhjälsfrågan då man anser att det finns andra frågor som är viktigare för att göra det säkrare för cyklister, inte minst infrastruktur och drift och underhåll. Detta nämns även av enstaka kommuner, men inte alls så tydligt som i regionerna.

Kommunerna ser tydligare sin roll i att genomföra insatser för ökad cykelhjälsanvändning och på annat sätt öka trafiksäkerheten. Samtidigt behöver kommunpolitiken övertygas om att detta är frågor som är viktiga att arbeta med för att resurser ska tilldelas. Informations- och kommunikationsinsatser för ökad trafiksäkerhet stod högre på den kommunala agendan

tidigare när det fanns drivkrafter inom ramen för Vägverkets sektorsansvar, menar flera av de kommuner som medverkat. Trafiksäkerhetsfrågan behöver föras högre upp på agendan.

Wennberg med flera (2022b) ger förslag på hur Trafikverket kan stötta kommuner och regioner när det gäller kunskapshöjande och beteendepåverkande insatser med fokus på ökad cykelhjälmsanvändning. Bland annat talar man om integrering i olika sammanhang: i det kommunala trafiksäkerhetsarbetet, arbetet med hållbart resande, arbetet med säkra skolvägar samt i ett generellt olyckspreventivt arbete. Cykelhjälmsfrågan kan också lyftas och synas i all form av kommunikation där det är relevant och i uppföljning som en indikator. Både kommuner och regioner har också en påtryckarroll som arbetsgivare och som kravställare vid inköp och upphandling av fordon, resor och transporter.

Hinder och framgångsfaktorer i kommunalt trafiksäkerhetsarbete

Det finns en del studier om svenska kommuners arbete med trafiksäkerhet. Ett relativt ny sådan studie är den ovan nämnda enkätstudien av Kristianssen (2022). Av de 172 kommuner som deltagit i studien kan det konstateras att 36 procent har en särskild trafiksäkerhetsenhet och 21 procent har en samordningsfunktion för trafiksäkerhet. 21 procent av de medverkande kommunerna har en särskild policy enbart för trafiksäkerhetsfrågor, medan 20 procent inkluderar trafiksäkerhet i bredare policydokument. I många av kommunerna är policyn baserad på Nollvisionen. Nedan presenteras några ytterligare studier om kommunalt trafiksäkerhetsarbete och olika hinder och framgångsfaktorer som finns i arbetet.

Trafiksäkerhetsarbetet i mindre kommuner

Hur mindre kommuner (med färre än 50 000 invånare) arbetar med trafiksäkerhet har studerats av Jönsson med flera (2017). De har undersökt vilka drivkrafter, faktorer, verktyg och metoder som bidrar till ett framgångsrikt, långsiktigt och systematiskt arbete med trafiksäkerhetsfrågor i mindre svenska kommuner.

Samtliga intervjupersoner i Jönssons studie menar att det helt eller delvis saknas ett strukturerat trafiksäkerhetsarbete. Trots att trafiksäkerhetsfrågan är mycket närvarande i medborgarnas medvetande, så är inte trafiksäkerhet en het fråga i kommunerna – delvis till följd av att trafiksäkerheten kommit långt i Sverige, men man ser också att satsningar på trafiksäkerhetsåtgärder har svårt att konkurrera med grundläggande välfärdsfrågor i form av skola, vård och omsorg när kommunen behöver prioritera. Utifrån en enkätundersökning konstaterar Jönsson med flera (2017) bland annat att endast en av tjugo kommuner har satt upp mätbara mål trafiksäkerhet i kommunen och att knappt var tionde kommun har en aktuell och gällande trafiksäkerhetsplan.

Ett lägre exploateringsstryck i mindre kommuner innebär sämre möjligheter att genom exploateringsavtal få till positiva trafiksäkerhetsåtgärder, menar Jönsson med flera (2017). Andra utmaningar är kopplade till kompetensbrist inom trafiksäkerhet. Kompetensen kan mycket väl finnas inom kommunen men utnyttjas inte alltid då vissa beslut kan tas ändå. Det kan även bero på resursbrist med för få utbildade trafikplanerare och få möjligheter till vidareutbildning för befintlig personal där enskilda trafikplanerare/trafikingenjörer i mindre kommuner ofta ansvarar för alla frågor inom trafikområdet.

Jönsson med flera (2017) konstaterar också att mindre kommuners trafiksäkerhetsarbete inte nödvändigtvis resulterar i ett särskilt program för trafiksäkerhet, snarare bakas ofta trafiksäkerhetsarbetet samman med kommunens hållbarhetsarbete och trygghetsfrågor. Av intervjuerna dras slutsatsen att mindre kommuners trafiksäkerhetsarbete i regel sker ”ad hoc”, och inte sällan är trafiksäkerhetsåtgärderna en nödvändig konsekvens av en annan åtgärd, exempelvis anläggning av en skola.

Sammanfattningsvis konstaterar Jönsson med flera (2017) att det finns flera anledningar till att trafiksäkerhetsarbetet inte är långsiktigt och systematiskt i mindre kommuner. Det konkreta arbetet med trafiksäkerhet är inte högprioriterat, trots att viljan är stark. Stöttningen från statligt håll är också svag och kraven utifrån är inte särskilt uttalade. Det råder brist på resurser för arbetet, särskilt när det gäller bemanning, och strukturen för planering och genomförande av arbetet med trafiksäkerhet är svag. Det finns också luckor i kunskapen om hur det ligger till med trafiksäkerheten och arbetet med trafiksäkerhet.

Framgångsfaktorer i kommunalt trafiksäkerhetsarbete

De studier som gjorts om kommuners trafiksäkerhetsarbete lyfter fram olika hinder och framgångsfaktorer. Holmberg & Gustavsson (2019) konstaterar menar att det finns ett starkt engagemang i kommunerna för att främja trafiksäkerheten för oskyddade trafikanter, men att arbetet hämmas av knappa resurser, bristande kunskap och bristande systematik. I den ovan nämnda studien om trafiksäkerhetsarbete i mindre kommuner lyfter Jönsson med flera (2017) fram följande faktorer som kan förbättra trafiksäkerhetsarbetet:

- ▷ Resurshantering – både inom kommunen och i form av stöttning från staten.
- ▷ Underlag – den kunskap och det material som redan finns behöver göras mer tillgängligt och vissa delar kan analyseras i de mindre kommunernas kontext för att bli användbara.
- ▷ Styrdokument – skapa en strategi och handlingsplan för trafiksäkerhetsarbetet och ge dem rätt dignitet.
- ▷ Samarbeten och forum – utveckla och formalisera.

Andersson (2004) menar att det finns ett antal viktiga faktorer för ett lyckat trafiksäkerhetsarbete, till exempel att kommunen har ett aktuellt och uppdaterat trafiksäkerhetsprogram med konkreta mål för trafiksäkerheten. God politisk kännedom om Nollvisionen är ytterligare en framgångsfaktor.

I skriften ”Framgångsfaktorer för kommunalt trafiksäkerhetsarbete” som gavs ut 2007 av SKL presenteras sex huvudsakliga framgångsfaktorer:

- ▷ Sprid Nollvisionen (kunskap och medvetenhet)
- ▷ Långsiktig organisation (ansvar, samverkan och kompetens)
- ▷ Systematiskt arbete
- ▷ Bygg beslut på verkligheten (Strada sjukvård)
- ▷ Mät viktiga tillstånd
- ▷ Fler effektiva åtgärder i ett helhetsperspektiv

Tillgången till olycksdata

Tillgången till tillförlitliga olycksdata på lokal nivå är ytterligare en faktor som påverkar möjligheten att bedriva ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete. Det finns flera studier som berör brister i den data som rapporteras in i Strada eller möjligheten att använda data för den lokala nivån.

I ett examensarbete av Andersson (2018) undersöks hur trafiksäkerhetsarbetet kan förbättras genom ett förebyggande trafiksäkerhetsarbete som går utöver att analysera olycksstatistik. Andersson lyfter problematiken med att traditionell trafiksäkerhetsanalys till stor del består av en ostrukturerad och osystematisk analys av olycksstatistik. Olyckor sker sällan och slumpvis och statistiken är förenad med stora bortfall. Detta innebär långa datainsamlingsperioder som inte tillhandahåller tillräcklig information om händelseförloppen för att kunna fastställa olycksorsaker. Detta är ett problem som särskilt accentueras i mindre kommuner och har också tidigare kunnat konstateras i tidigare studier. Bortfallen i inrapporterade olycksfall i Strada är ett problem som även Transportstyrelsen (2018) lyfter fram, och menar att bortfallen leder till att Strada inte är tillämpligt för att exempelvis jämföra skadeläget över tid och plats eftersom bortfallstendensen kan variera över tid, rum och egenskaper hos olyckorna. Särskilt olyckor med oskyddade trafikanter underrapporteras.

Andersson (2018) menar att det behövs trafiksäkerhetsindikatorer och föreslår en metod för ett förebyggande trafiksäkerhetsarbete anpassat till mindre kommuner med begränsade resurser. Metoden bygger på åtta fokusområden för att mäta och följa upp trafiksäkerhetssituationen på en plats eller i stråk som kan appliceras helt eller delvis: (1) Olycksstatistik, (2) Hastighetsefterlevnad, (3) Platsobservationer, (4) Flöde av trafikanter, (5) Cykelhjälmsanvändning, (6) Trafikantbeteende, (7) Trafikantupplevelse och (8) Drift och underhåll av gång- och cykelvägar.

Stöd för ett systematiskt arbetssätt för ökad trafiksäkerhet

Ända sedan Nollvisionens införande 1997 har trafiksäkerhetsarbetet i kommunerna varit i fokus. Regeringen pekade 1999 ut "Säkrare trafik i kommunerna" i 11-punktsprogram för ökad trafiksäkerhet vars genomförande infördes som mål i dåvarande Vägverkets regleringsbrev (Regeringskansliet, 1999). Behovet av systematik i trafiksäkerhetsarbetet blev tydligt för att trafiksäkerhetsmålen ska uppnås. 2004 utvecklade SKL tillsammans med Trivector en metod som hjälper kommuner att kvalitetssäkra trafiksäkerhetsarbetet: *kommunal trafiksäkerhetsrevision* (Lindberg med flera, 2004).

Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete innebär ett långsiktigt arbetssätt som innefattar ständiga förbättringar genom analys, planering, genomförande av åtgärder och uppföljning. Tanken med trafiksäkerhetsrevisionen är att genomlysas kommuners trafiksäkerhetsarbete, både vad gäller arbetssätt/kultur och faktiskt tillstånd, och att identifiera förbättringsmöjligheter.

Metoden förvaltas av SKR och tillämpas fortfarande av kommuner, även om tillämpningen var betydligt mer utbredd fram till 2010 genom de stöd och ekonomiska incitament som gavs

genom Vägverkets sektorsansvar. Trafiksäkerhetsrevisionen genomfördes i ett 40-tal kommuner under åren 2005–2009. Erfarenheterna från revisionen var mestadels positiva visade en uppföljning som Vägtrafikinspektionen gjorde 2008. SKR har under 2022 initierat en omarbetning av trafiksäkerhetsrevisionen. Den omarbetade revisionen ger kommunerna stöd för att arbeta systematiskt för säker gång- och cykeltrafik.

Sedan 2012 finns en ledningssystemstandard för vägtrafiksäkerhet som standardiserar och systematiserar arbetet med trafiksäkerhet, *ISO 39001*. ISO 39001 bygger sitt innehåll kring ansvar, insikt och indikatorer. Ansvar innebär att högsta ledningen inom organisationer måste tydliggöra ansvarstagande, ledarskap, planering och angreppssätt. Insikt innebär att användarna måste göra sig en bild av hur de påverkar och påverkas av trafik och trafiksäkerhet. Indikatorer innebär att användarna måste sätta upp indikatorer som kan mätas och följas upp. Dessa indikatorer benämns trafiksäkerhetsfaktorer och det är upp till användaren att välja trafiksäkerhetsfaktorer där verksamheten har störst påverkan. ISO 39001 definierar inte något specifikt och slutgiltigt resultat som måste uppfyllas. Standarden bygger istället på PDCA-metodiken som är ett arbetssätt för kontinuerlig förbättring och utveckling. Beståndsdelarna i ISO 39001 är sorterade utifrån planera (plan), göra (do), studera (check) och agera (act). Det finns inga kända exempel på tillämpningar av ISO 39001 i kommunal verksamhet. En ansats gjordes av Mattsson (2013), se ovan.

2.4. Policyimplementering och styrning mot hållbarhetsmål

Tidigare studier visar att det är i regel lätt att vara överens på en övergripande nivå vad gäller mål. När insatser ska genomföras ställs olika mål och intressen mot varandra och de verkliga avvägningarna och ställningstagandena ska göras. Då riskerar vissa frågor att tappas bort eller bortprioriteras, även om alla parter är överens på en övergripande nivå. För hanteringen av komplexa samhällsutmaningar, inte minst mot en hållbar utveckling, ställs också krav på styrningen av verksamheter. Det är därför relevant att även ta avstamp i litteraturen om policyimplementering och om mål- och resultatstyrning.

Implementering av Nollvisionen

Inom Trafikverkets forskningsprogram *Nollvisioner – från idé till genomförande* har studier gjorts om policy, implementering och innovationsprocesser med fokus på Nollvisionen (Trafikverket Publikation 2016:119; Trafikverket, 2020). Flera studier har fokuserat på trafiksäkerhetsarbetet på nationell nivå inom Trafikverket och genom aktörssamverkan, till exempel konstaterar Hysing (2019; 2020) att det finns många kanaler för samverkan men också att det finns värdekonflikter och olika åsikter rörande åtgärder och prioriteringar.

Kristianssen (2022) har inom detta forskningsprogram studerat trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i projektet *Nollvisionen i ett lokalt perspektiv* som har fokus på trafiksäkerhet som en del av hållbarheten och kommunernas arbete med Agenda 2030 (denna studie nämns även i avsnitt 2.2 ovan). 172 kommuner har svarat på en enkät med frågor om Nollvisionens roll och om trafiksäkerhet som hållbarhetsområde. Kristianssen konstaterar att Nollvisionen i

princip alltid är en utgångspunkt för trafiksäkerhetsarbetet. 37 procent av de medverkande kommunerna menar att Nollvisionen används som *etisk utgångspunkt*. 18 procent använder Nollvisionen som ett *konkret policyprogram* med specifika åtgärder och en lika stor andel ser Nollvisionen som både etisk utgångspunkt och konkret policyprogram. 28 procent av kommunerna kan inte bedöma hur Nollvisionen används i trafiksäkerhetsarbetet. En stor del av kommunerna (85 procent) anser att Nollvisionens innehåll och innebörd är tydligt.

I fritextsvaren väcks frågan om Nollvisionen är realistisk och att trafiksäkerheten ofta får stå tillbaka för framkomlighetsambitioner i praktiken. Det upplevs inte alltid helt tydligt hur svenska kommuner förväntas arbeta med Nollvisionen och från de citat som presenteras av Kristianssen (2022) kan man läsa in att det finns olika syn på vad Nollvisionen innebär. Till exempel visar uttalandet att ”kommunens arbete bygger på trafiksäkerhet i stort och inte enbart på Nollvisionen” att det finns olika perspektiv på Nollvisionen.

I avsnitt 2.2 nämns även studien av Thoresson (2018) om det svenska trafiksäkerhetsarbetets organisation och arbetsprocesser under perioden 2008–2017 som också gjorts inom ramen för forskningsprogrammet. Thoresson lyfter fram flera olika kritiska faktorer för Trafikverkets målstyrning för ökad trafiksäkerhet, inte minst *samverkan mellan aktörer* som redan nämnts. Även *ledarskapet* pekas ut som en kritisk faktor. Vägverkets sektorsansvar upphörde vid bildandet av Trafikverket 2010 och ersattes inte av någon motsvarighet hos den nya myndigheten. Inom ramen för sektorsansvaret drev Vägverket på genomförandet av trafiksäkerhetsåtgärder hos aktörer, även genom finansiellt stöd. I samband med regeringens nystart av Nollvisionen fick Trafikverket 2016 uppdrag att leda övergripande samverkan i trafiksäkerhetsarbetet för vägtrafik, vilket ger bättre förutsättning att utöva ledarskap och att stötta aktörer i sitt trafiksäkerhetsarbete. Ytterligare en kritisk faktor är betydelsen av *lokala och regionala perspektiv och insatser*. Med tiden har trafiksäkerhetsarbetet antagit en mer nationell karaktär med central styrning och koncentration av kompetens. Kopplingen mellan nationell och lokal/regional nivå behöver stärkas, vilket kan handla om större engagemang från kommuner och regionala planupprättare i trafiksäkerhetsarbetet (Thoresson, 2018).

De tio första åren med Nollvisionen (1997–2007) präglas av omställning i synsätt, relativt god finansiering och att en mängd aktiviteter vidtas, enligt Thoresson (2018). Även det regionala och lokala engagemanget var starkt, inte minst möjliggjort och pådrivet inom ramen för dåvarande Vägverkets sektorsansvar. Däremot saknades en tillräckligt god *systematik* i arbetet vilket bidrog till en låg måluppfyllelse. Enligt Andersson & Vedung (2007) finns det också olika motkrafter som kan försvåra genomförandet av olika trafiksäkerhetsåtgärder. Olika implementeringsbarriärer kan, utöver otillräcklig systematik, förklara den låga måluppfyllelsen. Sådana barriärer beskrivs närmare i nästföljande avsnitt.

Barriärer för genomförande av trafiksäkerhetsåtgärder

Det finns idag en relativt god kännedom om vilka trafiksäkerhetsåtgärder som är de mest verkningsfulla för att förhindra skador och olyckor i trafiken. Även om vi ofta vet vilka åtgärder som är de mest verkningsfulla, blir dessa nödvändigtvis inte genomförda. Några

tidigare studier som belyst implementeringsbarriärer och argument mot genomförande av trafiksäkerhetsåtgärder summeras nedan.

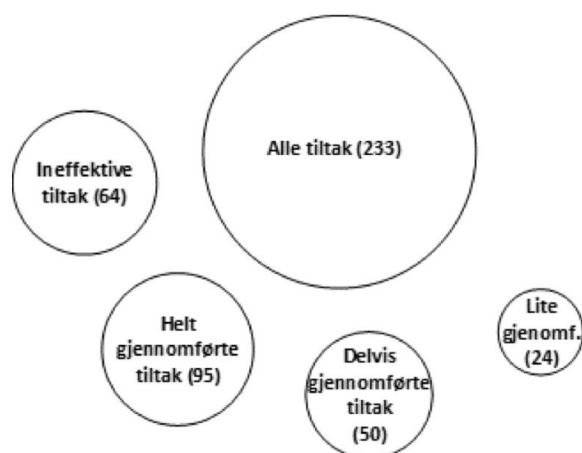
Hindrande och främjande faktorer för trafiksäkerhetsåtgärder

Implementeringen av trafiksäkerhetsåtgärder kan främjas eller hindras av flera faktorer. Det kan vara ideologiska, politiska, kulturella, ekonomiska, juridiska och organisatoriska förutsättningar. Det kan också vara egenskaper hos själva åtgärden som kan förklara varför den inte införs trots att den är förknippad med rimlig kostnad och stor trafiksäkerhetseffekt. Ibland kan implementeringen av åtgärder även hindras av intressekonflikter.

Hindrande och främjande faktorer för genomförandet av trafiksäkerhetsåtgärder har studerats av Elvik med flera (2017). Utgångspunkten är samtliga 233 trafiksäkerhetsåtgärder i Trafikksikkerhetshåndboken². Dessa åtgärder har klassificerats utifrån om åtgärderna är effektiva eller ineffektiva. Då åtgärder som bedömdes effektiva (169 åtgärder) delades in i olika grupper med hänsyn till i vilken grad åtgärderna är genomförda, se Figur 2-8. Bedömningen av åtgärderna baseras på expertvärdering.

Den vanligaste barriären för åtgärder som rör vägutformning och vägutrustning är att åtgärderna är dyra. Dessa åtgärder kan också innebära utrymmeskonflikter. Trafikreglerande åtgärder medför i regel målkonflikter, särskilt mellan framkomlighet och trafiksäkerhet. Brist på överstatlig styrning och omotiverade aktörer (till exempel biltillverkare) pekas ut som en barriär för införandet teknisktöd i fordon och personlig skyddsutrustning. Övervakning och sanktioner är potentiellt effektiva åtgärder, men bristande motivation hos polisen pekas ut som barriär av Elvik med flera.

Elvik med flera (2017) lyfter också fram några främjande faktorer. Det kan handla om att det finns standarder och rutiner för användningen av en åtgärd och att åtgärder integreras i en långsiktig och förpliktigande plan.



Figur 2-8. Trafiksäkerhetsåtgärder sorterade utifrån genomförbarhetspotential (Elvik med flera, 2017).

² Trafikksikkerhetshåndboken: <http://tsh.toi.no>

Argumentationsanalys för trafiksäkerhetsåtgärder

En studie av motkrafter för genomförandet av trafiksäkerhetsåtgärder har också gjorts av Andersson & Vedung (2007) med utgångspunkt i *argumentationsanalys*. Följande typer av argument är utgångspunkten för analysen:

- ▷ Ingen effekt – åtgärden avvisas med argumentet av åtgärden är verkningslös.
- ▷ Motsatt effekt – åtgärden har motsatt effekt än den avsedda.
- ▷ Andra effekter – åtgärden har negativa effekter som hotar andra, högre rankade värden.
- ▷ Inte här – åtgärden tillämpas bättre någon annanstans än här.
- ▷ Gärna här – åtgärden passar här, men inte för andra platser/sammanhang.
- ▷ Fel åtgärdsstrategi – det finns andra och bättre åtgärder för att öka trafiksäkerheten.

Baserat på intervjuer och textanalyser konstateras att flera olika typer av argument framförs mot de åtgärder som studerats. Mot *sänkning av hastighetsgränser* framförs framförallt argument om att andra negativa effekter uppstår, till exempel försvårande av möjligheten att arbetspendla och negativa effekter för näringslivet. Sänkning av hastigheter tillämpas ofta av kommuner i den lokala miljön i staden, men samtidigt kan argument framföras mot hastighetssänkningar på större pendlingsvägar utanför staden – det vill säga argument av typen ”inte här”. Liknande tveeggad bild av aktörers förhållande till hastighetsgränser visas av Svensson med flera (2014) som baserat på ”arenaperspektivet” som analysverktyg konstaterar att det finns två tydliga grupperingar av aktörer på den arena som påverkar hastighetsgränserna: å ena sidan aktörer som stödjer ett *mobilitetsperspektiv* som prioriterar högre hastighetsgränser med hänsyn till restider, pendlingsmöjligheter regionförstoring och tillväxt samt å andra sidan aktörer som genom lägre hastighetsgränser stödjer ett *trafiksäkerhetsperspektiv*. Svensson med flera konstaterar att dessa två perspektiv kan finnas inom en och samma organisation, till exempel finns båda perspektiven närvarande hos Trafikverket och kommunerna.

Mot en *cykelhjälm*slag framförs argument om att andra negativa effekter uppstår, till exempel att en sådan lag minskar cyklandet. En cykelhjälmslag kan också sägas vara effektlös, till exempel genom att efterlevnaden är svår att övervaka av polisen. Argument framförs också om motsatt effekt av en cykelhjälmslag genom ökat risktagande hos cyklister. Att det dessutom är fel åtgärdsstrategi framförs också där intressegrupper hellre ser att åtgärder riktas mot att förbättra infrastrukturen för cyklister.

Tvingande eller stödjande teknik i fordon

Implementeringsbarriärer för vissa trafiksäkerhetsåtgärder kan också förstås med ”*garbage can*”-modellen som används inom organisationsteori för att förklara hur organisationer fattar beslut. Enligt denna modell är beslutsprocessen inte välplanerad utan är sammansatt av fyra olika strömmar: beslutstillfälle, problemflöde, lösningsflöde och deltagarflöde. Flödena är relativt oberoende av varandra. Anledningen till att modellen kallas ”*garbage can*”-modellen är att alla problem och lösningar man kommer fram till kastas ner i en tunna medan de skapas. I tunnan blir det en mix av olika lösningar som man sedan plockar av för att lösa olika problem. Vid ett visst beslutstillfälle är olika beslut möjliga beroende på vad som finns i tunnan och hur de olika flödena passar ihop.

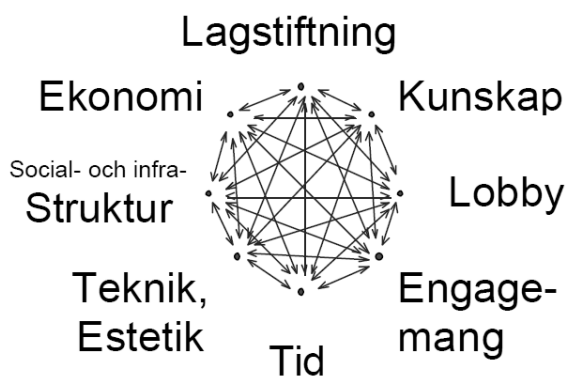
Resonemanget går att applicera för införandet av ISA-system i fordon. ISA testades under 1990- och 2000-talet och adresserade ett problem på ett sätt som gav betydande positiv trafiksäkerhetseffekt. Trots det uteblev ett storskaligt införande på grund av låg acceptans hos trafikanter och beslutsfattare. Problem- och lösningsflödet sammanföll aldrig. Till idag har både normer förändrats och tekniken vidareutvecklats. Det finns förarstödsystem som hjälper föraren att hålla hastigheten. Man talar inte heller om ISA i liknande termer längre; nu beskrivs ISA som *stödjande* system som hjälper förare, och inte ett system som begränsar eller tvingar. Den diskursiva inramningen för en åtgärd påverkar sannolikt acceptansen. Det verkar som att problem- och lösningsflödet har närmat sig varandra för ISA-system.

Studier om intressekonflikter

Särskilt intressekonflikter har lyfts fram i flera tidigare studier. Till exempel har Roos & Nyberg (2005) studerat kommunpolitikerns syn på trafiksäkerhet och konstaterar att trafiksäkerhet kan hamna i konflikt med andra intressen. Till exempel kan trafiksäkerhetsåtgärder begränsa framkomligheten för vissa trafikantgrupper. Ekonomiska konflikter kan innebära att budgeten för trafiksäkerhetsfrågor får stå tillbaka för dels investeringar i vård, skola och omsorg. Ekonomiska konflikter kan också handla om prioritering av investeringar, det vill säga en fråga om vilka trafikåtgärder som ska prioriteras först. Även trafiksäkerhets- och trygghetsaspekter kan hamna i konflikt med varandra, till exempel i fråga om gångtunnlar som å ena sidan kan öka trafiksäkerheten men samtidigt kan upplevas otrygga i vissa situationer. Även Jönsson med flera (2017) menar att trafiksäkerhetsfrågor tenderar att bli bortprioriterade i konflikt med andra intressen, trots att frågan ofta värderas som viktig.

Det finns också intressanta studier att hämta inspiration ifrån som rör hur intressekonflikter kan vara barriär för att uppnå mål om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Grönvall (2004) konstaterar genom intervjuer med kommunala tjänstepersoner att tillgängliga utemiljöer inte skapas i tillräcklig utsträckning, trots att frågan står högt på dagordningen, och att det beror på en rad olika intressekonflikter inom och mellan individer, grupper och nivåer. Utgångspunkten för Grönvalls studier är *konfliktteori*. Enligt socialpsykologin finns anledningen till att samhälleliga mål inte uppfylls att söka i intressekonflikter (1) mellan enskilda individer/grupper och samhällsmål, (2) mellan individer/grupper och (3) inom individerna själva. Konflikter är enligt Grönvall kollisioner mellan intressen, värderingar, handlingar eller inriktningar. Konflikter kan vara situationer där oförenliga element utövar kraft i motsatta eller divergerande riktningar och dessa divergerande krafter skapar spänningar, men inte nödvändigtvis fientlighet eller strid. De olika intressen som konflikterna handlar om är något som är betydelsefullt för en person eller grupp. I konfliktlitteraturen används intresse som ett övergripande begrepp för behov, mål, önskingar och ambitioner. Vidare utgår Grönvall från teorier inom *symbolisk interaktion* som förklarar varför man handlar och agerar på ett visst sätt i en viss situation. Teorin säger att man blir påverkad av social och fysisk omgivning i varje enskild situation och att man utifrån tidigare erfarenheter fattar sitt beslut. Det kan också handla om organisationskulturer eller normer på en arbetsplats. Det kan förklara varför inte alltid den mest verkningfulla åtgärden väljs.

Intressekonflikter för tillgänglighetsåtgärder kan ha olika karaktär utifrån om man är medveten om tillgänglighetsbehovet men ändå inte tillskapar tillgänglighet, om kunskap om tillgänglighet saknas, eller om resurser saknas för att tillskapa tillgänglighet. Konfliktområdena, inom och mellan vilka intressekonflikter uppstår, rör lobby, kunskap, ekonomi, struktur, engagemang, teknik/estetik, tid och lagstiftning (se Figur 2-9). En svag lobby gör att frågorna inte får det utrymme som vore önskvärt. Bristen på kunskap innebär att man inte vet hur man skapar ett tillgängligt samhälle. Begränsade ekonomiska resurser och bristen på ekonomiska incitament försvårar tillgänglighetsarbetet. Både den sociala strukturen och infrastrukturen påverkar och konserverar det sätt på vilket man arbetar med tillgänglighetsfrågorna. Andra tekniska och estetiska intressen kan hindra en tillgänglig utformning. Vidare påverkas arbetet med tillgänglighet av samhällets och enskildas engagemang i frågorna, likaså hur mycket tid som frågorna tar och slutligen av hur lagstiftningen är utformad och hur den efterlevs (Grönvall, 2004).



Figur 2-9. Konfliktområden för genomförandet av tillgänglighetsåtgärder (Grönvall, 2004).

För att överföra resonemanget till trafiksäkerhetsområdet kan det handla om lagstiftning eller andra samhällsmål som hindrar genomförande av trafiksäkerhetsåtgärder (nivå 1), eller om trafiksäkerhetsåtgärder står i konflikt med andra intressen såsom kollektivtrafikens framkomlighet (nivå 2) respektive att en enskild tjänsteperson saknar kunskap om (eller acceptans för) vad som är den mest verkningsfulla åtgärden (nivå 3).

Målintegrering och risken att "tappa bort mål"

Det samlade forskningsläget säger att det finns fler synergier än motsatsförhållanden mellan trafiksäkerhet, miljö och hälsa. Samtidigt uttrycker många praktiker en upplevd motsättning mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, och ställer ofta trafiksäkerhetsarbetet mot arbetet för hållbar, aktiv mobilitet (Wennberg med flera, 2019a; 2022b). Både de nämnda expertrekommendationerna som togs fram som underlag till Stockholmsdeklarationen (Trafikverket Publikation 2019:209) och Trafikverkets strategidokument "Gemensam inriktning för säker trafik med cykel och moped" (Trafikverket Publikation 2018:159) betonar att det inte finns något övergripande motsatsförhållande mellan trafiksäkerhet och hållbar, aktiv mobilitet. Ökad trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter är snarare ett medel för att fler ska kunna och vilja gå, cykla och åka kollektivt. Trafiksäkerheten är, liksom övriga transportpolitiska hänsynsmål, ramarna för mobiliteten och tillgängligheten.

Det skifte för trafiksäkerheten som inletts genom Stockholmsdeklarationen innebär att trafiksäkerhet ses i relation till och hanteras tillsammans med övriga hållbarhetsmål i Agenda 2030. Målen är integrerade och odelbara, vilket betyder att inget mål kan nås utan framgång

inom ett annat. De nämnda expertrekommendationerna (Trafikverket Publikation 2019:209) talar om en *sustainable development goal integration*. Trafiksäkerhet ska alltså inte vara en egen silo utan integreras i ett hållbarhetssammanhang. Målintegrering handlar om att integrera ett målområde, som annars behandlas som egen silo, i det ordinarie styrsystemet.

Det påtalas ofta en risk att ”tappa bort mål” när man arbetar med målintegrering, särskilt om målen inte är tillräckligt förankrade eller accepterade eller om kunskapen inte finns hos alla berörda. I en utvärdering av Trafikverkets målstyrning för ökad trafiksäkerhet lyfter några intervjupersoner fram farhågor om att tappa bort trafiksäkerhetsmål när man arbetar mer holistiskt (Wennberg med flera, 2019a). Uppföljningar av arbetet med *tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning* påtalar att tillgänglighet alltmer betraktas som en ”integrerad fråga”, det vill säga inte en fråga som särbehandlas utan som alltid finns med i planer och projekt. Det kan innebära risk för att frågan kan negligeras och glöms bort, menar intervjuade kommunala tjänstepersoner i en uppföljning av tillgänglighetsarbetet i kommunerna inom Trafikverket Region Syds gränser (Wennberg med flera, 2012). Samtidigt måste tillgänglighetsfrågan ”mainstreamas” och inkluderas i det ordinarie arbetet så att frågan finns med från början och inte blir en sÄrlösning, konstateras i en uppföljning av statens insatser för att förbättra transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar av Trafikutskottet (2013). Det kan bli problematiskt eftersom det samtidigt rapporteras om kompetensbrist och brist på resurser och engagemang vad gäller tillgänglighetsfrågor (Hallgrimsdottir med flera, 2016).

Myndigheter har sedan många år arbetat med *jämställdhetsintegrering* i syfte att dels öka jämställdheten i samhället, dels öka jämställdheten i sina organisationer. I arbete med jämställdhetsintegrering skiljer man på två angreppssätt: anpassningstolkning respektive omvandlingstolkning (Wittbom, 2009). Anpassningstolkning är ett kvantitativt angreppssätt för att främja en balanserad könsrepresentation. Utifrån denna tolkning sätts jämställdheten ovanpå de övriga processerna vilket innebär att man snarare låter jämställdhetsintegreringen bli ett sidospår från resten av den ”ordinarie” verksamheten. Omvandlingstolkning fokuserar istället på förändring av strukturer och normer ur ett kvalitativt perspektiv. För att uppnå optimal integrering bör de två tolkningarna inte ställas mot varandra, utan snarare kombineras. Wittbom (2009) menar, likt flera andra forskare, att arbetet med jämställdhetsmålet har tenderat att stanna vid jämn numerär representation, och att det tycks finnas en ovilja bland myndigheter att utveckla arbetet.

Jämställdhet beaktas inte i tillräcklig omfattning i transportplaneringen, menar flera tidigare studier (Polk, 2008; Wittbom, 2009; Faith-Ell & Levin, 2012; Svedberg, 2013; Smidfelt Rosqvist med flera, 2014; Gil Solá, 2014). Polk (2008) menar att det finns ett glapp mellan policynivån och praktiken för arbetet med jämställdhet inom transportsektorn. Polk förklarar detta med att jämställdhetsmålet inte uppfattas som relevant inom transportsektorn, att det finns en avsaknad av kunskap om genus och jämställdhet samt att det saknas systematiska arbetssätt och resurser. Svedberg (2013) menar att problemet med att jämställdheten tappas bort inte grundar sig i avsaknaden av kunskap, utan snarare att kunskapen inte används.

2001 antog den svenska regeringen ett jämställdhetsmål som det sjätte av de dåvarande transportpolitiska målen (Prop. 2001/02:20). 2008 gjordes målstrukturen om till ett övergripande mål samt ett funktionsmål respektive ett hänsynsmål, där jämställdhet integreras i funktionsmålet (Prop. 2008/09:93). Huruvida problemet med att jämställdhetsmål negligeras skulle ha accentuerats eller inte, efter att jämställdhetsmålet integrerades i funktionsmålet, är svårt att säga, men det finns forskare som menar att målintegreringen ökar detta problem (se till exempel Polk, 2008).

Det finns numera flera metoder och arbetssätt för jämställdhetsintegrering, till exempel Trappan som består av åtta steg som leder från grundläggande förståelse till genomförda åtgärder och uppföljning av resultaten och återkoppling (SOU 2007:15). Även SKR³ har tagit fram stöd för jämställdhetsintegrering i kommuner och regioner genom en vägledning med tio steg. Betydelsen av *ledarskapet* återkommer bland de framgångsfaktorer som pekas ut i dessa stöd, till exempel att den politiska ledningen tar beslut och efterfrågar resultat av arbetet med jämställdhetsintegrering och att ledningen ger organisationen förutsättningar för kompetens och lärande. Att beslut grundas på en *beskrivning av konsekvenser* för kvinnor/män och pojkar/flickor ingår också bland stegen i modellen liksom vikten av att använda metoder för *systematiskt förbättringsarbete*. En framgångsfaktor är också att samtliga i organisationen har en förståelse för att arbetet med jämställdhetsintegrering är en *ständigt pågående process*, som ständigt behöver kompletteras med ny *kunskap*.

Regeringen har sedan 2013 arbetat med ett utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter (JiM) som ett verktyg för att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska mål.⁴ Till exempel fick Trafikverket 2020 i uppdrag från regeringen att utveckla sitt arbete med jämställdhetsintegrering. I en underlagsrapport av Dahlholm & Lund (2021) konstateras att det finns mer att göra vad gäller Trafikverkets externa arbete med jämställdhet, det vill säga att öka jämställdheten i transportsektorn. Det konstateras att problemen är mångbottnade och startar i brist på kunskap och grundläggande förståelse för på vilket sätt jämställdhetsfrågan är relevant i det dagliga arbetet. Även om de allra flesta tycker att jämställdhet är viktigt har många svårt att se vad de skulle kunna göra annorlunda än idag för att bättre integrera jämställdhet i verksamheten. Detta leder i sin tur till att det finns olika syn på hur och i vilken omfattning Trafikverket ska arbeta med jämställdhetsfrågor. Delar av förklaringen ligger i att det saknas en gemensam målbild och vision för hur ett jämställt transportsystem skulle se ut, vilket gör att det saknas samsyn på vad det är som ska åstadkommas, till skillnad från trafiksäkerhetsområdet där det finns mer klara målsättningar och mätbara aspekter.

Erfarenheterna från arbetet med jämställdhetsintegrering är således inte helt överförbara till trafiksäkerhetsområdet. Jämställdhet har hela tiden tampats med att vara en fråga som ”inte fått vara med” medan trafiksäkerheten generellt har varit i fokus i Sverige, inte minst genom det genomslag som Nollvisionen haft. Samtidigt beror det också på vad man menar med trafiksäkerhet. Till exempel har inte trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter fått samma

3

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/jamstallldhet/jamstallldhetsintegrering/jamstallldhetsintegreringvagledning.15833.html>

⁴ <https://www.regeringen.se/artiklar/2019/10/jamstallldhetsintegrering-i-myndigheter-har-gett-resultat/>

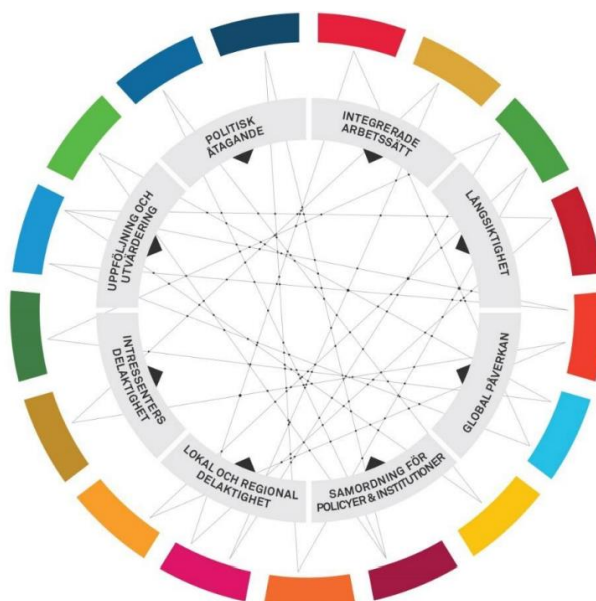
fokus (och status) som trafiksäkerhet för personer i bil, vilket också avspeglas i olycksutvecklingen. Oskyddade trafikanter har främst hanterats utifrån risken att bli påkörd av motorfordon, medan det stora antalet allvarligt skadade gående och cyklister fortfarande är en stor utmaning. Dessa olyckor är till stor del en fråga om insatser för drift och underhåll för att förebygga singelolyckor. I detta avseende kan jämställdhetsperspektiv anläggas på trafiksäkerheten: insatser som gör det säkrare för oskyddade trafikanter, främjar i större uträkning trafiksäkerhet för kvinnor (och barn och äldre) genom att det är dessa grupper som oftare vistas i transportsystemet som gående eller på väg till/från kollektivtrafiken (Wennberg med flera, 2019c). Detta är frågor som accentueras genom att trafiksäkerhet betraktas som en hållbarhetsfråga utifrån Agenda 2030, se särskilt delmål 11.2.

Genomförande av FN:s Agenda 2030

Kommuner och regioner är nyckelaktörer i implementeringen av Agenda 2030, inte minst genom sitt ansvar för en mängd viktiga samhällsfunktioner och som arbetsgivare till ett stort antal medarbetare. En omställning till ett hållbart samhälle förutsätter att kommuners ordinarie processer och arbetssätt utvecklas och stärks, där gemensamma värderingar, vägledande principer och tillit skapar förutsättningar för ett effektivt och verkningsfullt hållbarhetsarbete. Hållbar utveckling ska vara integrerad i politiska mål och i ordinarie styr- och ledningsprocesser: ”Hållbar utveckling utgör kärnan i all verksamhet – inte ett separat projekt”, skriver SIS (2021, s. iv) i sin vägledningsstandard som ska stödja kommuner och regioner att, i sin ordinarie styrning och ledning, integrera och förstärka hållbar utveckling och främja genomförande av FN:s Agenda 2030.

Engagemang och politiskt ledarskap är centralt för att operationalisera Agenda 2030, där den politiska ledningens ambitioner och prioriteringar är de mest väsentliga faktorerna. För ett långsiktigt hållbarhetsarbete är samsyn kring inriktning och mål avgörande framgångsfaktor, så att kontinuitet skapas över tid. Därtill är ett ömsesidigt förtroende mellan förtroendevalda och tjänstepersoner en viktig framgångsfaktor. Det politiska uppdraget bör befästas på högsta nivå i kommunen eller regionen, där själva uppdraget formuleras baserat på vad som på den lokala nivån är hållbart. Uppdraget bör i sin tur tydligt ingå och formuleras i mål, budget och andra övergripande styrdokument.

OECD har låtit ta fram en modell för en samstämmig politik för hållbar utveckling, se Figur 2-10. Det innebär att länder ska säkerställa att all politik stödjer en hållbar utveckling. Modellen visar åtta framgångsfaktorer för genomförandet av Agenda 2030 i kommuner och regioner.



Figur 2-10. OECD:s modell för samstämmig politik för hållbar utveckling (SIS, 2021).

Erfarenheter från tidigare hållbarhetsinitiativ

Erfarenheter från arbete med Millenniemålen, Agenda 21 och andra hållbarhetsinitiativ visar att det är utmanande att skapa långsiktiga processer, framför kortsiktiga separata och parallella projekt, kopplat till hållbarhetsarbetet. Detta är en utmaning som kvarstår för implementering av de globala Agenda 2030-målen. Gustafsson med flera (2021) ser att en bakomliggande orsak är frivilliga åtaganden med avsaknad av formella krav på hur initiativen ska omvandlas till praktik eller på hur de ska rapporteras. Utmaningarna är flera och för att bara nämna några handlar de dels om de globala målen inneboende komplexitet och svårighet att översätta och anpassa mål och indikatorer till den lokala nivån, dels om svårigheten att samla intressenter med rätt kunskap och engagemang.

Det finns också flera möjligheter och stor potential att arbeta med och implementera de globala målen, och handlar inte minst om att målen kan ge stöd och struktur i processerna för hållbar utveckling, och skapar ett gemensamt hållbarhetsspråk som fungerar över både organisations- och nationsgränser. Därtill kan implementering av de globala målen bidra till att sätta hållbarhetsarbetet på agendan, underlätta för beslutsfattande, underlätta för kunskapsbyggande och öka resurseffektivitet (Gustafsson med flera, 2021).

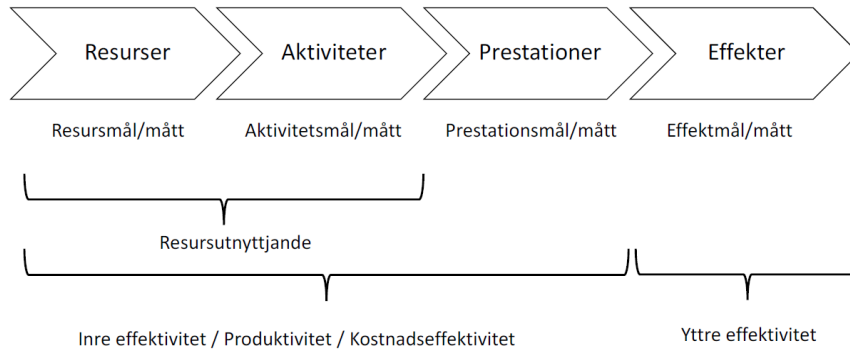
Lärdomar från hur tidigare hållbarhetsagenda vidareutvecklats och operationaliserats på lokal nivå visar på olika framgångsfaktorer för att lyckas översätta och anpassa de globala målen. Gustafsson med flera (2021) lyfter fram viktiga faktorer för att utveckla det lokala arbetet med de globala målen, vilket bland annat handlar om vikten att utgå från den lokala kontexten och att utveckla arbets- och tillvägagångssätt som vägleder aktörer som arbetar med globala målen på lokal nivå i samma riktning. Författarna lyfter också fram vikten av att skapa regional och lokal medvetenhet kring hållbarhet genom att skapa plattformar där aktörer kan mötas (politiker, experter, andra samhällsaktörer), att integrera arbetet med globala målen i redan existerande projekt, att inventera hur existerande projekt (och annan verksamhet) relaterar till globala målen, samt att följa upp och utvärdera för att kunna avgöra hur arbetet fortskrider och vilka åtgärder som behöver vidtas.

Styrning för en hållbar utveckling

Att styra verksamheter, såväl privata som offentliga verksamheter, på ett sätt som bidrar till en hållbar utveckling har inneburit en utveckling av styrningen – från vertikal styrning av *resurser* till horisontell styrning av *processer*. Karlsson med flera (2019) har studerat hur ett internt styrnings- och ledningssystem stödjer Trafikverkets roll som samhällsutvecklare med fokus på styrningen för ett socialt hållbart samhälle med utgångspunkt i de globala målen i Agenda 2030. I slutrapporten från forskningsprojektet förs resonemang som även är relevanta för styrningen för en hållbar utveckling i kommuner och regioner.

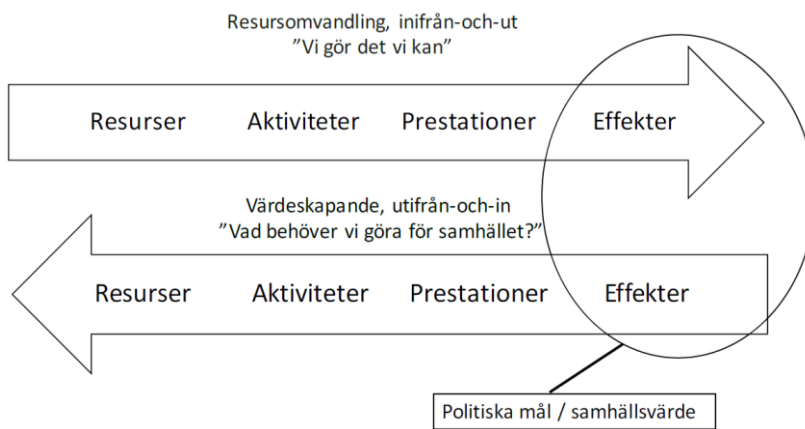
Effektivitet är ett ledord i verksamhets- och ekonomistyrning. Karlsson med flera (2019) illustrerar effektivitetsbegreppet genom en *resursomvandlingskedja* (se Figur 2-11) och menar att mätbara mål kan sättas för varje del i kedjan. Resursomvandlingskedjan handlar om så kallad *inre effektivitet* som säger något om att verksamheten har genomförts på ett kostnadseffektivt sätt. För att även få veta om verksamheten ägnat sig åt rätt leveranser

behöver man även få en bild av den *yttre effektiviteten* som dock i regel är svårare att mäta utifrån en enskild organisations perspektiv.



Figur 2-11. Effektivitetsbegreppet ur ett resursomvandlingsperspektiv (Karlsson med flera, 2019).

Mätbarhetskraven i målstyrningen har lett till ett fokus på prestationer och produktivitet, alltså det som går lättare att mäta. Karlsson med flera (2019) menar att det innebär att resursomvandlingskedjan följs inifrån-och-ut. Författarna föreslår istället en omvänd kedja som utgår från önskade effekter – en *kedja för värdeskapande* (se Figur 2-12). Med ett utifrån-och-in-perspektiv förs fokus istället till om verksamheten ägnas åt att göra rätt saker och nå yttre effektivitet.



Figur 2-12. Effektivitet genom resursomvandling eller värdeskapande (Karlsson med flera, 2019).

Hållbarhet är ett fenomen som omfattar olika intressenter, inte bara en enskild organisation. Hållbarhet ligger snarare på samhällsnivå där olika organisationer kan bidra på många sätt. I företag och organisationer sågs hållbarhetsfrågorna tidigare ofta som restriktioner och hot mot effektivitet och lönsamhet, men hållbarhetsfrågorna har ändrat karaktär och ses numera snarare som strategiska möjligheter för tillväxt och utveckling, skriver Karlsson med flera.

Krav på hållbarhet påverkar organisationers målstrukturer, värdeskapande och riskhantering och hållbarhetsaspekter behöver därför integreras i de interna styrsystemen. Att styra verksamheter, såväl privata som offentliga verksamheter, på ett sätt som bidrar till en hållbar utveckling har inneburit en utveckling av styrningen, menar Karlsson med flera (2019). Med utgångspunkt i en genomgång av olika angreppssätt för ekonomi- och verksamhetsstyrning

konstaterar de att ett skifte pågår mot mer *processorienterade organisationsmodeller* som syftar till att sänka kostnader, öka produktiviteten, öka kvaliteten och värdeskapande ut ett externt kund- och användarperspektiv samt att förbättra förutsättningarna för flexibilitet och innovation. De pratar om en förändring från vertikal styrning av *resurser* till horisontell styrning av *processer*. Styrningen har förändrats för att bättre kunna hantera den alltmer komplexa situation som företag och organisationer befinner sig i.

2.5. Sammanfattande analys av tidigare studier

Kommuner har stor betydelse för trafiksäkerhetsutvecklingen

Trafiksäkerhetsutvecklingen har varit god i Sverige. De insatser som genomförts har särskilt bidragit till att minska antalet allvarligt skadade personer i bil. För cyklister syns dock inte samma minskning. Trafikverkets uppföljning av trafiksäkerhetsutvecklingen visar att antalet allvarligt skadade cyklister ökar. Därtill står fotgängares fallolyckor för mer än hälften av de allvarliga personskadorna i vägtrafiken. För att hantera utmaningarna med cyklister och fotgängares trafiksäkerhet, inte minst singelolyckorna, är kommunernas insatser viktiga. Vikten av att stärka det lokala och regionala perspektivet lyfts också fram som en kritisk faktor för ökad måluppfyllelse i det svenska trafiksäkerhetsarbetet av Thoresson (2018).

Kommuner kan påverka och arbeta för ökad trafiksäkerhet på flera olika sätt. I sammanställningen av tidigare studier och utredningar som presenteras i detta kapitel har följande påverkansmöjligheter identifierats för kommuners trafiksäkerhetsarbete:

- ▷ som *väghållare* och *planerare* genom trafik- och samhällsplanering,
- ▷ som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggskedan liksom för egna fordon, resor och transporter,
- ▷ som *upphandlare* av fordon och transporter samt
- ▷ som *påverkare* gentemot medborgare.

På senare år har *trafiksäkerhetsavstryck* börjat användas som begrepp för att beskriva en verksamhets trafiksäkerhetspåverkan, på motsvarande sätt som begreppet *klimatavtryck*. Kommunala verksamheters trafiksäkerhetsavstryck har utforskats av Hjälm Dahl med flera (2022) som bland annat konstaterar att störst trafiksäkerhetspåverkan har kommuner generellt i rollen som väghållare.

Framgångsfaktorer för kommuners trafiksäkerhetsarbete

Flera tidigare studier poängterar att ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete utgår från *systematik* och *ständiga förbättringar*. Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete är att arbeta långsiktigt. Det är ett målstyrt arbetssätt som innebär att formulera mål utifrån nuläge och önskat läge. Med utgångspunkt i inriktningen för arbetet kan lämpliga insatser genomföras utifrån de påverkansmöjligheter som finns. För att kunna följa utvecklingen behövs indikatorer som följs upp regelbundet. Denna systematik behöver integreras i verksamhetens ordinarie arbetssätt och rutiner.

Ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå handlar om kommunens *ledarskap* för ökad trafiksäkerhet. Ledarskapet pekas ut också som en kritisk faktor för det svenska trafiksäkerhetsarbetet, enligt Thoressons studie. Betydelsen av ett starkt ledarskap för trafiksäkerhet hos offentliga och privata aktörer betonas också i Stockholmsdeklarationen, som är resultatet av FN:s globala ministerkonferens för trafiksäkerhet 2020 och som omsatts till FN-resolution 74/299.

Några viktiga framgångsfaktorer för det systematiska trafiksäkerhetsarbetet som pekats ut i tidigare studier kan sammanfattas enligt följande:

- ▷ Kunskap och medvetenhet – att tjänstepersoner och politiker har grundläggande kunskap om trafiksäkerhet och Nollvisionen.
- ▷ Ansvar och samverkan – att det finns en långsiktig organisation, utpekat ansvar för trafiksäkerhetsfrågan och samverkan mellan förvaltningar och aktörer.
- ▷ Målstyrt arbetssätt – att trafiksäkerhetsarbetet är långsiktigt och genomsyras av systematik och ständiga förbättringar i riktning mot trafiksäkerhetsmål.
- ▷ Engagemang – att det finns engagemang för trafiksäkerhet hos högsta ledningen och hos enskilda medarbetare och att intresseorganisationer driver på.
- ▷ Resurser – att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att driva trafiksäkerhetsarbetet.
- ▷ Mäta viktiga tillstånd – att det finns kännedom om trafiksäkerhetstillståndet som komplement till olycksdata och att uppföljning görs av viktiga tillstånd.
- ▷ Underbyggda beslut – att insatser grundas på hur tillståndet ser ut och trafiksäkerhetsläget enligt uppgifter från Strada.
- ▷ Helhetsperspektiv – att åtgärder genomförs i en helhet med trafiksäkerhet som förutsättning för hållbara städer och samhällen.

Möjligheter och utmaningar för trafiksäkerheten i ett bredare hållbarhetssammanhang

Inramningen av trafiksäkerhetsarbetet med utgångspunkt i Nollvisionen har också kritiserats för att inte tillräckligt bidra till att motverka bilnormen – och även för att stödja och förstärka bilnormen. Forskare som May med flera (2008; 2011) är förvisso positiva till det etiska förhållningssätt till dödsfall och allvarliga personskador i trafiken som Nollvisionen innebär, men menar att trafiksäkerhetsarbetet missar att fånga trafiksäkerhetspotentialen som finns genom att även påverka *trafikvolymen*, och inte enbart genom *hastigheten*. De menar även att trafiksäkerhetspolicy måste integreras med en gemensam vision för ett hållbart transportsystem tillsammans med frågor som rör hälsa, klimat och social hållbarhet. Att förhålla trafiksäkerhet till andra samhällseliga mål och utmaningar är också det som karakteriserar det skifte i trafiksäkerhetsarbetet som föranletts av Agenda 2030 och Stockholmsdeklarationen.

Nollvisionen har funnits som riktning och förhållningssätt för trafiksäkerhetsarbetet sedan 1997 – och är fortsatt en högst relevant utgångspunkt för trafiksäkerhetsarbetet. Genom de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 är det tydligt att trafiksäkerhet är en

hållbarhetsfråga och den nämnda Stockholmsdeklarationen understryker vikten att utgå från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål.

Samtidigt konstaterar Kristianssen (2022) att flesta kommuner inte ser trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga – endast 23 procent av kommunerna i Kristianssens studie har svarat att trafiksäkerhet ingår i kommunens arbete med Agenda 2030. Många kommuner efterfrågar stöd för hur intentionerna med trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga ska omsättas praktiken.

Det finns en del stöd och verktyg för att arbeta med verksamheters trafiksäkerhetspåverkan, även för kommunala verksamheter. Företag, organisationer och myndigheter kan arbeta systematiskt med trafiksäkerheten med hjälp av ISO 39001, en standard som gör det möjligt att arbeta in trafiksäkerhet i ledningssystemet tillsammans med kvalitet och miljö. Det finns dock inga kända tillämpningar av ISO 39001 i kommuner. Utveckling pågår av FIA Road Safety Index, ett verktyg för att identifiera verksamhetens trafiksäkerhetsavtryck som utgör stöd för att arbeta med trafiksäkerhet som en del av hållbarhetsarbete och -redovisning. För kommuner är det möjligt att använda SKR:s verktyg för kommunal trafiksäkerhetsrevision för att se över och förbättra sitt trafiksäkerhetsarbete.

Genom att utgå från påverkansmöjligheterna när det gäller trafiksäkerhet blir det tydligt var i kommunala verksamheten, i vilka processer och rutiner i de ordinarie styrsystemen, som trafiksäkerheten behöver integreras. Genom integrering av trafiksäkerhet i de ordinarie styrsystemen möjliggörs också samspel med andra frågor, inte minst andra hållbarhetsmål. Karlsson med flera (2019) menar att krav på hållbarhet påverkar organisationers målstrukturer, värdeskapande och riskhantering och att hållbarhetsaspekter därför behöver integreras i de interna styrsystemen. Att styra verksamheter, såväl privata som offentliga verksamheter, på ett sätt som bidrar till en hållbar utveckling har inneburit en utveckling av styrningen av verksamheter – från vertikal styrning av *resurser* till horisontell styrning av *processer* och *processororienterade organisationsmodeller*. Styrningen har förändrats för att bättre kunna hantera den alltmer komplexa situation som företag och organisationer befinner sig i.

Vikten av att integrera trafiksäkerhet i ett bredare hållbarhetssammanhang betonas av Stockholmsdeklarationen. På så vis dras nytta av *synergier* som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och suboptimering undviks. Samtidigt konstateras i tidigare studier (se till exempel Elvik med flera, 2017; Andersson & Vedung, 2007; Svensson med flera, 2014; Jönsson med flera, 2017) också *motsättningar* mellan trafiksäkerhet och andra intressen, trots att trafiksäkerhet generellt värderas högt. För fortsatt arbete i projektet är det relevant att utforska hur synergier och motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål i kommunala verksamheter yttrar sig och hanteras i det dagliga arbetet. Det blir värdefullt underlag för fortsatt arbetet med att formulera möjliggörare för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå linje med Agenda 2030.

3. Motsättningar och synergier för trafiksäkerheten i kommunala verksamheter

I detta kapitel presenteras hur motsättningar respektive synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och intressen upplevs, yttrar sig och hanteras i olika kommunala processer och verksamheter med Göteborgs Stad som case. Utgångspunkten är intervjuer med totalt 37 tjänstepersoner som verkar inom olika processer/verksamheter (se avsnitt 1.3 för mer information). Styrande och stödjande dokument har också studerats i syfte att komplettera den bild som erhålls genom intervjusamtalen.

3.1. Olika bilder av trafiksäkerheten

Intervjupersonerna resonerar genomgående om olika betydelser av trafiksäkerhet. Det är inte så att man tolkar trafiksäkerhet på olika sätt, men man lyfter fram att det finns olika sätt att se på vad trafiksäkerhet är. De allra flesta verkar medvetna om att trafiksäkerhetsmålen handlar om att minska antalet dödade och allvarligt skadade personer i trafiken. Nedan ges en redogörelsen för de olika bilder av trafiksäkerheten som framkommit i intervjusamtalen.

Trafiksäkerhet för vem?

För det första resonerar intervjupersonerna om trafiksäkerhet för olika trafikantgrupper och befolkningsgrupper – alltså: trafiksäkerhet *för vem?* I princip alla intervjupersoner pratar om trafiksäkerhet för cyklister och gående (i den ordningen) under intervjusamtalen. Många menar att det är ett ökat fokus på cyklister, men att gåendes trafiksäkerhet tenderar att negligeras. Även inom drift och underhåll talar man om gående och cyklister och ser sin roll och betydelse för dessa trafikantgruppers trafiksäkerhet.

Flera intervjupersoner påtalar ett fokus på oskyddade trafikanters *kollisionsolyckor* med bil, även om flera strategier och planeringsledarna inom drift och underhåll också pratar mycket om cyklisters och gåendes *singelolyckor*. Kollisioner mellan cyklister och gående menar flera inte får så mycket fokus.

”Man tänker på krock mellan bil och fordon/människa, inte krock mellan cykel och fotgängare.” (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

”Vi kan välja att se fall som en trafikolycka och det påverkar människor konkret. Det blir en mer inkluderande stad om vi lyckas jobba bort risken för fallolyckor.” (strateg TK)

En framträdande fråga i de allra flesta intervjuer är *spårsäkerheten* som genom lagstiftning och regelverk i princip alltid får gehör. Spårsäkerheten sätter tonen och trumfar många andra frågor genom den rigorösa reglering som finns. Det går att resonera om denna reglering som både en möjliggörare för trafiksäkerhetsåtgärder som en begränsare vad gäller en helhetssyn på trafiksäkerhet. Några intervjupersoner resonerar om ett behov av en trafiksäkerhetsanalys som är bredare, för trafikanter ”på tvärs” spårvägen.

"På spårsidan finns ett oerhört aktivt säkerhetsarbete, men det resulterar många gånger i staket och skarpa gränser som inte alltid uppskattas av andra i stadsmiljön." (strateg TK)

"Där ser jag absolut konflikter mellan cyklisternas framkomlighet kraven på spårsäkerhet som vi applicerar dem. Att vi kan sätta upp hinder eller att det är krångligt att passera spåret leder ofta till att man kanske cyklar på ett övergångsställe istället för på cykelpassagen. Så på något sätt så skapar vi situationer som inte är cyklistvänliga och att cyklisterna istället betar sig på ett icke avsett sätt. Det tycker jag är ett problem." (strateg TK)

När det gäller befolkningsgrupper nämner många intervjupersoner *barn*, medan endast ett par intervjupersoner nämner *äldre personer*. Flera intervjupersoner pratar i termer av "även en åttaåring ska kunna använda den här miljön". Barnens möjlighet att på egen hand och kunna vistas och röra sig i staden ses som en måttstock – då kan alla andra också använda staden. Trafiksäkerhet "fås på köpet" om barnperspektiv beaktas i trafik- och samhällsplaneringen, eller om kollektivtrafik, cykel och gång prioriteras, menar flera intervjupersoner.

"Bestämmer vi oss för att vi ska bygga mer för fotgängare och cyklistar så blir det per automatik väldigt hög säkerhetsgrad, för vi har så mycket inbyggda krav som är bra." (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

"Fotgängare och cyklistar är högst prioriterat i alla våra projekt, sen har vi kollektivtrafik, näringslivets och transporter, och till sist kommer bilarna. Vi ska se till att fotgängare och cyklistar ska vara prioriterade, som ska komma fram både tryggt, säkert, smidigt och snabbt. Prioriterar man så får man trafiksäkerheten på köpet." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Huruvida det är helt sant att trafiksäkerheten "fås på köpet" genom att beakta barnperspektiv kan diskuteras, men det är så en majoritet av intervjupersonerna resonerar. Ett par enstaka intervjupersoner menar att barnens behov ligger på en mer lokal nivå än exempelvis arbetspendlaren. Fokus för trafikkontorets insatser har på senare år flyttats från insatser i det lokala området, till att arbeta med pendlingsstråk och liknande. Då riskerar man att missa grupper som i större utsträckning har ett lokalt vardagsliv som exempelvis barn och äldre.

Upplevd och faktisk trafiksäkerhet

Det är en skillnad mellan upplevd och faktiskt trafiksäkerhet, menar flera intervjupersoner. En plats kan vara hur trafiksäker som helst, men om den inte upplevs som säker så kommer ingen att vilja vistas där. Det innebär, enligt intervjupersonerna, att det inte räcker med att fokusera på att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken, utan man behöver också fokusera på hur platser upplevs. Det finns således olika syn på vad trafiksäkerhet kan vara och det kan diskuteras om intervjupersonerna faktiskt gör en alltför stor åtskillnad mellan vad som upplevs som säkert och vad som också är säkert i objektiv mening. Resonemangen vittnar dock om att trafiksäkerhet och upplevd trafiksäkerhet (trygghet) inte alltid nödvändigtvis hänger ihop.

"Gångbanelbredden för fotgängare minskar ofta i realiteten och trycks ihop med cyklisterna. Detta upplevs ofta som en otrygghet eller en trafiksäkerhetsrisk, även om vi vet att det sker ganska få olyckor." (strateg TK)

"Det är också ofta upplevelsen av att det inte känns säkert. Även om det inte sker olyckor handlar det om upplevelsen." (strateg TK)

"Ibland kan jag uppleva att trygghet och trafiksäkerhet hanteras som helt olika frågor, men för människan så är det inte alltid så tydliga linjer kring när det är trygghetsproblematik och när det faktiskt är en säkerhetsrisk." (strateg TK)

Intervjupersonerna ger uttryck för trygghet och trafiksäkerhet särskilt tangerar varandra med hänsyn till barn, och det uppges finnas en upplevelse bland föräldrar att det är mindre säkert och tryggt att cykla idag, trots att det inte sker mer olyckor. Även dessa resonemang vittnar om att trafiksäkerhet och upplevd trafiksäkerhet inte alltid nödvändigtvis hänger ihop.

"Ur ett barnperspektiv går du egentligen in i trygghetsfrågan - upplevelsen och gränslandet mellan vad är trafiksäkerhet och vad är trygghet." (strateg TK)

"Det är mycket mer tryggt nu än för 20–30 år sedan att cykla. Men upplevelsen är att det är farligare (...). Man kanske inte kan tuta runt i centrum med barn, men i vissa delar är det fortfarande ganska tryggt. Det är kanske något som man måste jobba med, för det känns som ett hinder att få folk att cykla om man är rädd att det ska hända en olycka." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Trafiksäkerhet som argument för att uppnå andra mål

Trafiksäkerhet lyfts ofta fram som ett viktigt argument för att få igenom åtgärder. Emellertid lyfter vissa av våra intervjupersoner att trafiksäkerhet ofta används som ett argument för att uppnå andra mål, när trafiksäkerhet i själva verket kan uppnås olika sätt. En kritik förs mot att trafiksäkerhetsfokuset har legat i linje med den rådande bilnormen, där separering mellan trafikantgrupper är en möjliggörare för bilens hastighet snarare än trafiksäkerhet.

"Nollvisionen tror jag kan ha fått lite dålig klang i vissa planeringskretsar utifrån att det handlar om mitträcken (...) Det är saker som på något sätt hela tiden har gjort att bilen har kunnat höja hastigheten, och det är också en motsättning till det hållbara resandet. Vi har levererat Nollvisionen på ett sätt som har inneburit mer och mer separering och att bilen egentligen blir mer och mer konkurrenskraftig." (strateg TK)

Trafiksäkerhet används också som argument för att använda stängsel och anlägga få passager över spår och gata, när det snarare är kollektivtrafikens kapacitet och framkomlighet som är det man vill uppnå (se även diskussionen om framkomlighetskonflikter i avsnitt 3.4).

Ordningsfråga eller förlåtande trafiksystem

Att isolerat titta på trafiksäkerhet och lösa en så trafiksäker plats som möjligt, utifrån bilens och kollektivtrafikens framkomlighet som norm, kan innebära begränsningar i trafikmiljön som blir oattraktiv för oskyddade trafikanter. Det blir tydligt i intervjuerna att det finns olika syn på vad trafiksäkerhet är. Är det staket och "ordning och reda" – eller är det den mänskliga, levande staden och det förlåtande trafiksystemet?

"Det finns olika bilder av vad trafiksäkerhet kan vara. Trafikkontoret tänker ofta på att skilja på olika trafikantgrupper, att ha gångbroar eller gångtunnlar och staket så man inte kan korsa över gatan på vissa ställen. Vi har å andra sidan har tankar om att det också handlar om en

känsla av trygghet. Vår ingång är att det inte blir bättre av staket och avspärrningar på det sättet. Om man istället kan få ner hastigheten på bilarna och ha många övergångsställen skulle det öka känslan av både säkerhet och trygghet.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Trafiksäkerhet som ordningsfråga kan också vara ett antagande som är lätt att göra eftersom det följer på ”ordningens logik”, det vill säga att bättre ordning och reda i trafiken (”om folk bara lär sig att följa högerregeln” eller ”cyklister lär sig hur man kör i cirkulationsplats”) och mer tydlighet och mindre komplexitet per automatik medför ökad trafiksäkerhet. Det är inte säkert att denna koppling alltid finns som en naturlag. Till exempel ibland kan riskkompensatoriska strategier göra att trafikanterna inte alls beter sig som tänkt.

Många intervjupersoner menar att fokus bör skiftas till en helhetssyn på trafiksäkerheten, som möjliggör en levande stad för människor att röra sig i, men som inte kompromissar med trafiksäkerhet. Några nämner ett förlåtande trafiksystem och syftar (ofta implicit) på Nollvisionen. Samtidigt är det några som lyfter fram att Nollvisionen kan ha en negativ betydelse för vissa tjänstepersoner (se diskussion ovan). Att arbeta med hastigheten lyfts fram som en möjliggörare av många intervjupersoner, till exempel:

”Ja, men sänk hastigheten då. Det finns ju flera sätt att uppnå Nollvisionen. Det ena är att köra 70 kilometer i timmen rätt igenom och sen ha staket runt fällan. Det andra är att sänka hastigheten till 40 eller 30.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

”Om vi nu ska ha täta städer och vi ska ha ett ökat stadsliv så borde det vara hastigheten som är det som är övergripande. Hastigheten är möjliggörare för att skapa det här.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Trafiksäkerhet som en grundförutsättning

De praktiska avvägningarna då olika intressen ställs emot varandra och riskerar att prutas bort diskuteras i de allra flesta intervjuer. Många menar dock att man sällan vill ”pruta på” trafiksäkerheten – trafiksäkerhet ses snarare som en grundförutsättning eller ”hygienfaktor” av de allra flesta tjänstepersoner, upplever intervjupersonerna.

”Det finns så många tollgates som man måste passera. Jag har jättesvårt att se det att det skulle negligeras. Sen finns det grader av det. Det är klart att man säkert skulle kunna ta vilket trafikutformningsförslag som helst och ge till världens bästa trafiksäkerhetsexpert som skulle kunna säga att ’det här skulle ni kunna gjort bättre’. Men utifrån de kraven och hur vi jobbar i Göteborg så ser jag inte det.” (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

”Nu försöker vi (i enlighet med Nollvisionen) ta ner det här ännu längre ner, till noll. Och det tycker jag är helt rätt inriktning. Man ska inte behöva dö i trafiken för att vi har en felaktig planering.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

”Trafiksäkerheten uppfattar jag som ett skall-krav. Det är det sista man tummar på. Om man säger det inte går att göra trafiksäkert så är min bild att vi inte gör det. Trafiksäkerheten är en jätte viktig grej.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Även på övergripande och strategisk nivå ses trafiksäkerhet som en självklarhet, även om det sällan tycks hanteras som en enskild fråga.

"Min första reaktion var 'nej, men gud, jag har ingenting att säga om det. Trafiksäkerhet, det jobbar väl inte jag med'. Från mitt perspektiv så upplevs det ibland som att det är en sådan självklarhet att jag inte tänker på det som ett särskilt mål eller sakområde - det är någonting som funnits med så länge på olika sätt. (...) Det finns absolut med som en del av det övergripande, det är lite självklart att det finns med i bakgrunden, men det är inte så uttalat". (strateg SBK)

Några intervjupersoner återkommer till trafiksäkerhetsstandarderna är goda i Sverige och/eller i Göteborg och ger en antydning om att vi därmed slagit oss till ro.

"Vi har kommit så pass långt i den typen av åtgärder att det börjar bli färdigbyggt på de fysiska åtgärderna vad gäller trafiksäkerhet. Förr hade man blackspot-kartor där det fanns olycksdrabbade platser precis överallt." (strateg TK)

Trafiksäkerhet ses som en grundförutsättning och det är snarare andra intressen som prutas bort. Det som prutas bort kan handla om framkomlighet för gående och cyklister samt trygghet, enligt intervjupersonerna. Som diskuterats ovan går det att uppnå trafiksäkerhet på olika sätt och det finns olika syn på vad trafiksäkerhet är och vad som bidrar till att människor ska vilja visas i miljön. De flesta intervjupersoner ser trafiksäkerhet som en grundförutsättning men en intervjuperson uttrycker snarare en motsats:

"Jag tror på att planera fram ett kaos. Vi försöker baka ihop allt och det skapar en stadsmässig rörlighet som ändå många människor triggas av. Den bästa trafiksäkerheten är kanske att gå i en gångtunnel i Bergsjön, men ingen människa vill ha den miljön." (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Det finns också intervjupersoner som pratar om trafiksäkerhet som en grundförutsättning för att barn och unga ska kunna gå och cykla självständigt.

"När vi har gjort gemensamma ansatser och säger att 'vi vill förändra mot en mer hållbar aktiv transport för barn och unga i Göteborg', då kommer vi med beteendepåverkande åtgärder och vi kommer med fysiska åtgärder. Och då är trafiksäkerheten uppe på agendan jättemycket mycket som en förutsättning och kanske inte för att förändra barnens beteende egentligen." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Trafiksäkerhet som ramvillkor

Trafiksäkerheten kan också utgöra ramvillkor för de prioriteringar som görs och beslut som fattas. Ett sammanhang där det blir tydligt är genom de miljö- och trafiksäkerhetskrav som staden ställer på fordon som köps in eller leasas. Det styrande dokumentet "Göteborgs Stads regel för miljö- och trafiksäkerhetskrav för lätta och tunga fordon" avser både miljö- och trafiksäkerhetskrav (se exempelruta i avsnitt 4.2 för mer information om kraven). Principen är att trafiksäkerhetskraven utgör ramvillkor för fordonen, det vill säga inom ramen för trafiksäkerhetskraven köps miljöfordon in. Eventuella avsteg från miljökraven ska dokumenteras och rapporteras. Att trafiksäkerhetskrav utgör ramvillkor blir också tydligt samtalen med stadens inköpare av fordon:

"Vi har styrande dokument i Göteborgs Stad som anger de trafiksäkerhetskrav som vi ska ställa i upphandlingar. Så det är helt beroende på de kraven, och de behöver vi följa när vi gör upphandling." (tjänsteperson inköp och upphandling)

*"Är trafiksäkerheten dålig i ett fordon så kan vi inte ta in det bara för det är miljövänligt".
(tjänsteperson inköp och upphandling)*

3.2. Trafiksäkerhet – i synergi med många andra hållbarhetsmål

Även om det finns motstridigheter mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, är det många som framhåller att synergierna är betydligt fler. Flera intervjupersoner menar också att det är viktigt att visa på hur olika mål taktar med varandra och att lyfta fram synergierna mellan olika målområden för att kunna synka mål med varandra. Synergier finns mellan olika målområden där samma åtgärder leder till måluppfyllnad inom flera områden. I det stora hela är dock synergierna mellan trafiksäkerhetsmål och andra hållbarhetsmål betydligt fler än motsättningarna.

Fler ska våga gå och cykla

En framträdande synergi som flera intervjupersoner nämner är att det måste upplevas tryggt och säkert för att fler ska vilja gå och cykla, där hastighet och säkra korsningar nämns som viktiga åtgärder för att bland annat våga släppa sina barn själva i trafiken.

"Om man vill att fler ska gå och cykla så måste man känna trygghet när man gör det. Man får inte känna sig otrygg och osäker. (...) Släpper jag i väg mina barn om jag rädd att de inte kommer hem och blir ihjälkörda eller skadade?" (tjänsteperson investeringsprocessen)

"En attraktiv stad är en säker och trygg stad. Bygger vi åtgärder, framför allt hastighetsdämpande åtgärder och säkra korsningar, då vågar man ju släppa barnen, och då blir det en trygghet och säkerhet och en hållbarhet. För att om alla ska skjutsa barnen till skolan, det håller inte. Vi har inte kapacitet för det." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Önskan om ett förändrat beteende... och ett av hindren dit är den upplevda tryggheten som många vittnar om. Då blir den upplevda tryggheten eller den faktiska säkerheten, en förutsättning för den beteendeförändringen som vi vill uppnå." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Levande stad – tryggt och säkert

Att fler vågar gå och cykla hänger enligt intervjupersonerna även ihop med en levande stad, och om vi vill ha en levande stad där människor rör sig och vistas som oskyddade trafikanter behöver den vara säker och trygg.

"Om vi ska få en levande bra stad då vill man kunna röra sig i staden på ett tryggt och säkert sätt. [- -] Jag tror inte att någon ifrågasätter det egentligen utan det är mer att ha förståelse vad det är som är viktigt och varför." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Inkluderande stad – barn och äldre

En stad som fungerar för oskyddade trafikanter är också en mer inkluderande stad, inte minst för barn och äldre. En viktig del för att påverka exempelvis barns resor till skolan är att det finns fysiska förutsättningar där trafiksäkerhet är en viktig och naturlig del. Vikten av

trygghet och trafiksäkerhet är lyfts särskilt i sammanhanget att våga släppa sina barn till skolan själva, och möjliggöra barns självständiga och aktiva mobilitet. Även äldre och personer med funktionsnedsättning nämns som en målgrupp som gynnas av en mer trafiksäker och gångvänlig stad.

"Det finns synergier till framför allt sociala perspektiv. Trafiksäkerhet genom ett mer gångvänligt tempo och stadsrum är en möjliggörare för en mer inkluderande stad för både äldre och barn. Men också ur ett tillgänglighetsperspektiv för dem som har funktionshinder." (strateg TK)

"Mobilitet i hållbart samhälle har jättestor betydelse ur ett socialt perspektiv. Det är just hälsa och trygghet och hela det paketet. Att man ska känna sig inkluderad i att kunna röra sig på ett tryggt och säkert sätt." (strateg SBK)

"Trafiksäkerhet varit en del av hållbarheten. Där har vi jobbat med helhetsprojekt för barns förutsättningar att ta sig till skolan, där vi har inkluderat fysiska åtgärder, och då har vi automatiskt kommit in väldigt mycket på trafiksäkerhet." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Önskan om ett förändrat beteende... och ett av hindren dit är den upplevda tryggheten som många vittnar om. Då blir den upplevda tryggheten eller den faktiska säkerheten, en förutsättning för den beteendeförändringen som vi vill uppnå." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Koppling till alla tre hållbarhetsperspektiven

Flera intervjupersoner ser framförallt kopplingar mellan trafiksäkerhet och social hållbarhet där bland annat hastigheten är en möjliggörare för en mer inkluderande stad för äldre och barn. Kopplingar ses även till ekologisk hållbarhet genom att trafiksäkerhet möjliggör hållbart resande. Några lyfter fram de stora samhällsekonomiska kostnaderna som är förenade med att människor skadas i trafiken.

"Det finns synergier till framför allt sociala perspektiv. Trafiksäkerhet genom ett mer gångvänligt tempo och stadsrum är en möjliggörare för en mer inkluderande stad för både äldre och barn. Men också ur ett tillgänglighetsperspektiv för dem som har funktionshinder." (strateg TK)

"Mobilitet i hållbart samhälle har jättestor betydelse ur ett socialt perspektiv. Det är just hälsa och trygghet och hela det paketet. Att man ska känna sig inkluderad i att kunna röra sig på ett tryggt och säkert sätt." (strateg SBK)

"Samhällsekonomiskt finns det en koppling till den ekonomiska hållbarheten. Det är en stor samhällskostnad med folk som blir skadade och dödade i trafiken. Socialt är det kanske frågan kopplad till trygghet. Trafiksäkerhet och trygghet går ofta hand i hand, inte alltid, men rätt ofta. Ekologiskt skulle man kanske kunna säga att om man har en trafiksäker miljö så skulle det möjliggöra för hållbara resor." (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

"Samhällsekonomiskt finns det en koppling till den ekonomiska hållbarheten. Det är klart att det är en stor samhällskostnad med folk som blir skadade och dödade i trafiken." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Trafiksäkerhet har faktiskt varit en del av hållbarheten. Där har vi jobbat med helhetsprojekt för barns förutsättningar att ta sig till skolan där vi har inkluderat fysiska åtgärder, och då har vi automatiskt kommit in väldigt mycket på trafiksäkerhet." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Mindre attraktivt att köra bil

Intervjupersonerna diskuterar också synergier mellan trafiksäkerhet och kollektivtrafikens framkomlighet och attraktivitet, där hastighetsdämpande åtgärder bland annat kan leda till att restidskvoten mellan kollektivtrafik och bil minskar. Samtidigt är det motsägelsefullt med tanke på att kollektivtrafikens framkomlighet är ett hinder för att genomföra hastighetsdämpande åtgärder (se avsnitt 3.4). Resonemanget kan dock antas gälla för cykeltrafiken som relativt sett blir mer attraktiv jämfört med bil.

"Hastighetsdämpande åtgärder leder till att restidskvoten, alltså kvoten mellan hur lång tid det tar att åka med bil kontra till exempel koll, påverkas på ett positivt sätt." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Lägre koldioxidutsläpp genom trafiksäkerhetskrav på fordon och resor

Intervjupersonerna lyfter fram positiva miljöeffekter av de trafiksäkerhetskrav som ställs på fordonen. Kraven på ISA-system i de fordon som används inom resor i tjänsten och för serviceresor syftar till bättre hastighetsefterlevnad och har också positiva effekter på miljö, klimat och energi enligt en av intervjupersonerna:

"En ökad hastighetsefterlevnad skulle troligen leda till en minskad energikonsumtion eller förbrukning, och då skulle det dessutom ha en positiv miljöeffekt. (...) Varje reparation får ju också en miljökonsekvens. Och kan man få ner antalet skador och olyckor, oavsett om det är på människor eller fordon, så är det en positiv miljökonsekvens." (tjänsteperson inköp och upphandling)

I och med att staden har en så pass stor fordonsflotta bidrar miljö- och trafiksäkerhetskraven på de fordon som köps in att det kommer ut fler miljövänliga och trafiksäkra fordon både på vägarna och på andrahandsmarknaden:

"I och med att det är en så stor fordonsflotta vi har så bidrar vi till att det kommer fler miljövänliga och trafiksäkra fordon på andrahandsmarknaden." (tjänsteperson inköp och upphandling)

Staden ställer också miljö- och trafiksäkerhetskrav på resor i tjänsten. Göteborgs stad har en resepolicy som anger krav och råd för val av färdstätt och fordon samt för trafiksäkert beteende. Resepolicyn anger att trafiksäkerhet för resor i tjänsten är en arbetsmiljöfråga och att arbetsgivaren har ansvar för att åstadkomma en så god trafiksäkerhet som möjligt för medarbetarna. I "Göteborgs Stads riktlinje för resor och möten i tjänsten" framgår följande:

"I första hand ska medarbetaren gå eller cykla i de fall det är möjligt utifrån avstånd och väderförhållanden. Utifrån arbetsgivarens arbetsmiljöansvar bör alla resor i tjänsten med cykel ske med cykelhjälm och vid halt väglag bör cykeln vara försedd med dubbdäck."

"Om resa med bil bedöms nödvändig ska stadens bilar användas då dessa följer en miljö- och trafiksäkerhetsprestanda som regleras av Göteborgs Stad. [- -] Vid resa med bil är det viktigt

att notera att den som vistas på väg ansvarar för att agera utifrån regelverket i Trafikförordningen. Detta är särskilt viktigt för den som framför fordon.”

Om efterlevnaden av kraven i resepolycyn följs upp är oklart och har inte studerats närmare inom ramen för studien. Kraven om regelefterlevnad i trafiken med hänvisning till Trafikförordningen är ett vagt uttryckssätt och sannolikt har det faktum att stadens fordon är utrustade med ISA betydligt större effekt för hastighetsefterlevnaden än resepolycyn.

Vikten att synliggöra synergier

Det är viktigt att synliggöra och kroka arm mellan de olika synergier som finns mellan olika målområden. En gemensam plattform, till exempel genom trafikstrategin, kan vara utgångspunkten för denna hantering. En väg framåt kan vara att utgå från tillståndsindikatorer som ofta är gemensamma för olika målområden för uppföljning mot målen.

”Jag tänker att vi behöver bli bättre generellt på att ta våra strategiska dokument och jobba ihop dom och få fram essensen kring vad det innebär för vårt arbete på trafikkontoret. Så att vi inte behandlar de som separata stuprörsdokument.” (strateg TK)

”Jag tror mycket på att hitta de här gemensamma indikatorerna som man kan följa, alltså som kan ha både en roll att styra verksamheten men sen också att man ser om vi är på väg åt rätt håll.” (strateg TK)

”Hur följer vi upp? Gör vi rätt saker? Hur får vi ut mesta möjliga effekt utav de pengar som vi lägger in i jobbet? Och hur når vi de mål vi har? Det behöver vi följa upp.” (strateg TK)

3.3. Motstridiga mål

Många intervjupersoner pratar om de positiva synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, men det finns också en del motsättningar mellan målen. Samtidigt bör det poängteras att många intervjupersoner lyfter fram att den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna kan intentioner tappas bort och intressen ställs mot varandra, och det är då trafiksäkerheten riskerar att få stå tillbaka för andra intressen. Interessekonflikter behandlas närmare i avsnitt 3.4. Nedan diskuteras tre huvudsakliga teman som intervjupersonerna lyfter fram om motstridiga mål.

Ökad cykling och säker cykling

Inte minst upplevs mål om ökad cykling (och folkhälsomål) stå emot trafiksäkerhetsmål och det finns flera intervjupersoner som ifrågasätter att man kan öka cyklingen och samtidigt inte öka olyckorna med cyklisterna. Denna motsättning lyfts fram i branschen generellt, och ska inte ses som någon motsättning som är specifik för det studerade caset. Framförallt är det vanligt att tjänstepersoner som arbetar med cykelplanering och att uppmuntra till ökad cykling upplever denna motsättning och också beskriver den i termer att vara oundviklig. Tjänstepersoner som mer direkt arbetar med trafiksäkerhet resonerar i högre grad i termer av att den ökade cyklingen är önskvärd och ett eftersträvanvärt mål, men att överflyttningen

till cykel måste ske på ett trafiksäkert sätt och att trafiksäkerheten också är en förutsättning för att fler ska vilja cykla mer.

"Man pratar mycket om cykel... att bredda cykelbanor och vill att det ska gå fortare att cykla... pendlarcykelbanor och allt vad det är. Huruvida det leder till säkrare cykling, det är väl tveksamt. Det leder snarare till folkhälsomålet att fler cyklar i stället för åker bil." (strateg TK)

"Man konstaterar väl att cykla är farligt, men det är ändå folkhälsomässigt nyttigt. Egentligen borde man förbjuda folk att cykla i stan, för det är ju farligt. Men där vinner andra mål, och där vinner folkhälsan. Så där finns det en tydlig konflikt." (strateg TK)

Samtidigt poängterar en intervjuperson att olyckorna på sikt kan planas ner med ett mer gång- och cykelvänligt trafiksystem, och att en överflyttning är viktig i syfte att ställa om till ett mer hållbart transportsystem.

"På längre sikt kanske olyckorna planar ut eller går ner. Men initialt kan man säga att om cyklingen ökar, kommer olyckorna att öka. Men vi behöver ju också ställa om, så vi har ett bättre transportsystem som tar hand om fotgängare och cyklisterna på ett bättre sätt." (strateg TK)

I arbetet med påverkansåtgärder lyfter intervjupersonerna fram att det finns en risk med att börja prata om hur farligt det är att cykla, då det kan vara avskräckande och motarbeta en ökad cykling.

"Oftast så skriver media om att det är farligt och om olyckor med elsparkcyklar på cykelbanorna och alla bara krockar. Så tänker jag att man skulle vilja väga upp det med hur mycket som är bra. För målet är egentligen att få upp folk på cykeln, inte få dem att hoppa av den." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Cykelhjälmen

Cykelhjälmsfrågan återkommer i flera av intervjusamtalen som en fråga där flera upplever en motsättning mellan trafiksäkerheten och möjligheten att arbeta för ökad cykling. Denna diskussion hör samman med ovanstående resonemang om den upplevda motsättningen mellan ökad cykling och säker cykling, men beskrivs separat då cykelhjälmsfrågan i sig är ständigt återkommande. Det bör då också poängteras att inte heller denna diskussion förs enbart i Göteborg, utan är en förekommande diskussion i branschen generellt.

Det är möjligt att arbeta med trafiksäkerhet i de påverkansåtgärder som görs av staden, men trafiksäkerhet är inte en självklar del i påverkansarbetet i nuläget. Fokus för påverkansarbetet är på att uppmuntra till mer hållbart resande, det vill säga att få fler att gå, cykla och åka kollektivt istället för att köra bil. Intervjupersonerna menar att en för stark uppmuntran av exempelvis hjälm och dubbdäck på vintern kan motarbeta ambitionen att fler ska våga cykla då det kan ge signal om att cykling är farligt. Intervjupersonerna menar att förr utgjordes trafiksäkerhetskommunikation till stor del av pekpinna och skrämseltaktik, men att detta inte är budskap som är relevanta idag. Om man ska uppmuntra till ökad cykelhjälmsanvändning idag, så är det genom mer subtila angreppssätt i form av rekommendationer, menar intervjupersonerna.

"Vi har valt att egentligen inte prata om hjälmanvändning kopplat till cykling för att det kan ha en mer avskräckande effekt i cykeluppmuntran. (...) Om vi säger 'vi kräver att du har hjälm på dig' då tänker folk att 'Jaha, det är farlig att cykla'." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Vi driver vintercykelprojekt med det primära målet att få sommarcyklister att fortsätta cykla under vintern. För att de ska kunna göra det så ger vi dem dubbdäck och en reflexväst. Vi tipsar dem också om andra saker som belysning och att synas, rekommendation om att använda hjälm och att framföra cykeln på ett trafiksäkert sätt. Men vi har faktiskt inga pekpinnar." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Intervjupersonerna ser det betydligt mer genomförbart att integrera trafiksäkerhet i påverkansarbete som riktar sig till yngre åldersgrupper, då det också skapar en trygghet hos föräldrar. I påverkansåtgärder riktade till barn bedriver staden arbete med cykelhjälmsfrågan och har också informerat om trafiksäkerhet på andra sätt.

"Jag tror att det är lättare att integrera trafiksäkerhet till yngre åldersgrupper än att med påverkansarbete påverka vuxna." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Att inkludera trafiksäkerhet gör att man kanske lyckas bättre i att förändrade beteendet, för att det är föräldrarna som i slutändan fattar beslut om transportsätt till och från skolan." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Cykelhjälmsfrågan framkommer även i intervjusamtalen med strateger inom fler områden. Resonemangen tyder på att det generellt finns en utbredd ovilja mot att arbete för ökad cykelhjälmsanvändning vilket också som känns igen från tidigare studier (se avsnitt 2.3). Denna ovilja grundar sig dels i att krav på cykelhjälmsanvändning (till exempel genom lagstiftning) kan minska viljan att cykla, dels att frågan om cykelhjälm för ansvaret till trafikanterna när det, enligt intervjupersonerna, finns andra systemförbättrande faktorer som är viktigare att arbeta med för ökad trafiksäkerhet. Intervjupersonerna ger också uttryck för att det inte ligger inom ramen för kommunens uppdrag att verka för ökad cykelhjälmsanvändning, utan snarare skapa en trafiksäker anläggning.

"Nu är ju inte vi de som är ansvariga för hjälmlagen, men låt oss säga att man driver att vi ska införa en hjälmlag. Och det skulle helt klart innebära att cyklingen troligtvis hade minskat." (strateg TK)

"Vi kan för all del göra hjälmkampanjer, men vi ska inte tro att vi kan gå ut och läxa upp cyklisterna och lära dem reglerna. Nej, det kan vi inte göra. Vi äger inte frågan om man sätter sig på cykeln och är snorfull och cyklar omkull heller. Då får vi väl bara se till att det inte är för många hinder i vägen." (strateg TK)

Det klart att det finns åtgärder som minskar antalet skadade, till exempel att folk använder hjälm. Men det är ju ingenting som vi i kommunen direkt jobbar med. Utan det vi kan göra, det är mer att titta på planering, utformning, drift och underhåll. (strateg TK)

Trafiksäker och fossilfri fordonsflotta

Göteborgs stad arbetar liksom många andra kommuner för en omställning mot en fossilfri fordonsflotta och behöver då också beakta trafiksäkerhet för att inte kompromissa med

medarbetarnas eller andra trafikanters säkerhet. I intervjuerna med upphandlare/inköpare har några motsättningar framkommit när det gäller omställningen till en fossilfri fordonsflotta.

Små bilar eller lite större bilar

Vid inköp av personbilar till stadens fordonsflotta är det ur miljöhänsyn i regel fördelaktigt med små bilar, men ur trafiksäkerhetshänsyn är det rimligt med lite större bilar. Traditionellt har också personbilar som används inom hemtjänsten varit små personbilar. Som nämndes i avsnitt 3.1 har staden styrande dokument för inköp av fordon som anger trafiksäkerhetskrav som ramvillkor inom vilka miljöfordon köps in. En inköpare av fordon menar att för att möta trafiksäkerhetskraven har staden övergått till att köpa in lite större personbilar för hemtjänsten som är mer trafiksäkra:

”För att möta trafiksäkerhetskraven har vi gått över till en lite större bil än tidigare. Så hemtjänsten kör större bilar än vad de egentligen behöver.” (tjänsteperson inköp och upphandling)

Mindre (eldrivna) arbetsfordon

Ambitionen att ställa om mot en fossilfri fordonsflotta har drivit på en utveckling där mindre eldrivna fordon köps in för användning inom till exempel parkskötsel och fastighetservice. Det är arbetsfordon som går upp till 45 km/h. Det uppges svårt att ställa trafiksäkerhetskrav på dessa fordon eftersom de inte är testade på liknande vis som exempelvis personbilar. Intervjupersoner som arbetar med inköp av fordon uppger att dessa fordon endast får användas på gårdar och i parker och alltså inte i trafiken:

”Vi vill inte att de ska släppas ut i trafiken i stan. De är inte tillräckligt säkra. De får gå inne på gårdar och så.” (tjänsteperson inköp och upphandling)

Fordon för särskilda behov

Det framkom under intervjusamtalen i viss mån konflikterande krav utifrån trafiksäkerhet och miljö för fordon som används inom serviceresor. Fordon för serviceresor ska ha låggolv/nigning, men det kan bli svårare att uppnå med den fordonsutveckling som sker utifrån miljökrav där el- och gasfordon inte kan sänkas på grund av batterier/gastank. Det innebär att fordonen för serviceresor får gå över till att använda baklift vilket kan vara sämre för resenärernas säkerhet vid ombordstigning/avstigning.

Eldrivna bussar och farthinder

Det finns en del motsättningar som rör kollektivtrafiken. Flera intervjupersoner menar att det generellt är svårt att genomföra hastighetsdämpande åtgärder på gator där det finns kollektivtrafik. Det finns en intressekonflikt mellan trafiksäkerhet och kollektivtrafikens framkomlighet som beskrivs vidare i avsnitt 3.4.

En motsättning som rör omställningen mot en fossilfri fordonsflotta. Ibland används så kallade busskuddar på gator med kollektivtrafik, men ett par intervjupersoner lyfter också fram att de elbussar som kommit senare år har lägre frigång och tvingar fram anpassning av busskuddarna som ger mindre hastighetsdämpande effekt. En intervjuperson berättar att

detta är en fråga som diskuteras i flera kommuner som ett reellt problem som också innebär en tydlig motsättning mellan miljö- och trafiksäkerhetskrav:

”Det här (busskuddar) funkar för bilar, men inte för den tunga trafiken som fortfarande kan köra snabbt över. I Stockholm, Malmö och på andra ställen har man börjat att experimentera med det här, där man tar bort och gör det (farthindret) smalare (...). Men då tappar man helt och hållet trafiksäkerhetsdelen, för då kör man ju ännu fortare över dem.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

3.4. Intressekonflikter i kommunal trafik- och samhällsplanering

Det är tydligt att den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och strategiska prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna i konkret utformning kan intentioner tappas bort och intressen ställs mot varandra, och det är just här trafiksäkerheten riskera att få stå tillbaka för andra intressen. I intervjuerna lyfts många intressekonflikter i kommunal trafik- och samhällsplanering fram. Dessa intressekonflikter rör följande konfliktområden:

- ▷ Utrymmeskonflikter
- ▷ Framkomlighetskonflikter
- ▷ konflikter med stadsmässighet och estetik
- ▷ Trygghet och trafiksäkerhet i både konflikt och samklang

Dessa intressekonflikter har lyfts fram i flera tidigare studier (se avsnitt 2.3 och 2.4) och är många gånger oundvikliga och måste ständigt hanteras i det dagliga arbetet med kommunal trafik- och samhällsplanering. Intressekonflikter kan också bero på varandra, till exempel uppstår konflikter mellan gående och cyklister genom att det finns en prioriteringsordning där gående och cyklister inte ges tillräckligt med utrymme.

Utrymmeskonflikter

Politiska prioriteringar

Utrymmeskonflikter är till stor del en fråga om politiska prioriteringar. Mycket utrymme vigs fortfarande åt biltrafiken trots ambitioner att satsa på gång, cykel och kollektivtrafik. Biltrafikens utrymme upplevs fortsatt inte vara något som kompromissas med och det är generellt svårt att ta ytor från biltrafiken att istället använda för cykeltrafiken, menar flera intervjupersoner. Den politiska prioriterings-ordningen leder istället till en konkurrenssituation mellan gång- och cykelytorna, där tjänstepersonerna saknar rådighet över beslut om prioriteringar, medan de har ansvar att utforma bra gång- och cykelstråk.

”Mycket utrymme vigs fortfarande åt biltrafiken trots ambitioner att satsa på gång, cykel och kollektivtrafik – man börjar med biltrafik och ser sedan vad som blir över till gång och cykel.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Det är svårt att ta en bilrad till cykel. Istället blir det en konkurrenssituation mellan gång- och cykelytor.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Samtidigt görs tydligt genom samtalen ett allt större fokus på cykel och att staden satsar på pendelcykelstråk samt drift och underhåll av cykelinfrastrukturen. Flera intervjupersoner menar dock att gående ofta glöms bort och får stå tillbaka för cyklisterna. Det lyfts konkreta exempel där pendelcykelstråk försetts med endast en meter gångbana eller gångbanor som planerats in på kvartersmark men som sedan inte blivit genomförd i den byggda miljön. Gåendes lägre prioritet gör sig även gällande i stadens drift- och underhållsarbete, där det ofta är fastighetsägares ansvar att ta hand om sina gångtor i Göteborg och i många andra kommuner, vilket är talande för den politiska prioriteringen. För gående tar också olika markupplåtelse utrymme i anspråk där fotgängare ofta får samsas om ytan med elsparkcyklar och andra nya transportsätt på gångtorna.

"Stadens målsättning är att cyklisterna ska ha en chans att cykla året runt. Då har vi börjat med att vintertid plockstäda cykelbanor också... löven är borta på vintern men det kommer kvistar och grenar." (planeringsledare drift och underhåll)

"Politiken har alltmer efterfrågat åtgärder på cykelsidan, men för gång finns inte de uppdragen än." (strateg TK)

"De gående har man helt glömt bort, tyvärr. Där är mycket som faller under fastighetsägarens ansvar när det gäller trottoarer." (planeringsledare drift och underhåll)

Projektekonomi styr

Ytterligare en utrymmeskonflikt handlar det hårda exploateringstryck som finns i staden, där mål om hög exploateringsgrad innebär att allmän platsmark prutas bort för att få ekonomi i projekten. Exploateringstrycket i staden är hårt vilket gör att det blir förhandling om vilka funktioner som gatumarken ska användas till. Detta är ett problem inte minst vid förtätning och exploatering i befintlig miljö, men även vid nyexploatering kan det bli förhandling om den allmänna platsmarken.

"Exploateringstrycket är ju så pass hårt, så att hela tiden är det en förhandling om gatumark. Det är en kostnad, så kan man få två meter till så gör det mycket på exploateringen." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Man vill inte ge plats för det som kan höja säkerheten, utan man vill nyttja marken för annat. Man vill ha större tomter och så vidare. Man vill inte ge plats för allmän plats, till exempel." (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

"Det svåraste i exploateringsprojekt är utrymmet. Man tittar mycket på exploateringsgraden, att ekonomin i projektet ska gå ihop, man vill få ut så mycket exploatering som möjligt. Och det blir hela tiden diskussion om hur mycket utrymme den allmänna platsen ska få. Även då vi bygger nytt så måste vi kompromissa redan från början och tvingas till ganska dåliga lösningar fastän vi har en ny planering där vi borde lyckas mycket bättre." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Det är särskilt problematiskt när inte kommunen själv äger marken:

"Staden äger nästan ingen mark där, det är privata markägare, så man var tvungen att köpa in marken för gatan. För att få till ekonomin så blev gatusektionen några meter smalare i slutändan, vilket påverkade möjligheten till exempel till gatutråd." (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Medvetet smala gatusektioner

En utrymmeskonflikt tar sig uttryck i olika planeringsideal som råder på olika förvaltningar som verkar inom trafik- och samhällsplanering. Tydligast blir skillnaden i perspektiv som dominerar på stadsbyggnadskontoret respektive trafikkontoret. Intervjuerna ger en bild av en *dragkamp* mellan å ena sidan stadsbyggnadskontorets ”gestaltungsambitioner” och å andra sidan trafikkontorets ”framkomlighetsambitioner”. Detta behöver dock inte bara vara en dragkamp mellan olika perspektiv mellan förvaltningarna, utan även inom trafikkontoret. Denna dragkamp diskuteras vidare i nästa avsnitt om stadsmässighet och estetik.

”Där [ett av exploateringsprojekten nämns] var det en dragkamp mellan att vilja ha god framkomlighet, att motarbeta att det blir köbildning från trafikkontorets sida, medan vi och exploatörerna försökte arbeta för en så smal sektion som möjligt för att få den här stadsmässighetskänslan.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

De olika planeringsidealen eller perspektiven yttrar sig konkret i olika syn på hur en gatusektion ska se ut. Om alla trafikanter ska ha sin yta i enlighet med teknisk handbok blir det bredare gatusektioner, medan smalare gatusektioner svarar mer ambitionen om ”stadsmässighet” enligt stadsbyggnadskontoret:

”Två filer i vardera riktningen, kantstensparkering, cykelbanor, gångbanor, och plats för elskåpet eller roparen för butiken. Ja, då får vi 34–35 meter mellan fasaderna.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Vändzoner för LOS-fordon (sopbilar) tar yta i anspråk och är ytterligare ett konkret exempel på där stadsbyggnadskontorets och trafikkontorets perspektiv är i kontrast mot varandra:

”Det är en trafiksäkerhetsåtgärd, vilket gör att man kräver att man måste göra en vändyta som är 22 meter i diameter, som tar väldigt mycket plats (...) De är fula hårdgjorda ytor, men som behöver komma till för trafiksäkerhet.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Ett par intervjupersoner tar också upp exempel på strategier enskilda tjänstepersoner kan använda för att ändå tillskansa sig mer utrymme. Ett exempel som nämns är att fickhållplatser kan väljas för att få mer utrymme mellan husen, istället för stopphållplatser som kan få ner hastigheter men som istället ger mindre gatusektion för framtida ombyggnader. Hur vanligt förekommande sådana strategier är, är dock oklart.

Utrymme finns inte alltid för att alla trafikanter ska få sin egen yta, där brist på utrymme för cykelinfrastruktur bland annat nämns. Det är helt enkelt för trånga gaturum för att alla trafikanter ska få sin yta. Samtidigt uppstår störningar när olika trafikantgrupper blandas på samma infrastruktur. I flera intervjuer lyfts emellertid hastigheten fram som en möjliggörare för att kunna arbeta med smalare gatusektioner där trafikanterna kan blandas och samsas.

”Vi har jobbat med minimalistiska gaturum. Bilarna ska få plats men vi ska inte erbjuda extra yta. Under högtrafik så blir det ganska långsam hastighet och det köar på, helt medvetet lite grann. Det är trafiksäkerhetshöjande att bilarna kör långsammare.” (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Samtidigt som utrymmesfrågan beskrivs som en dragkamp mellan olika planeringsideal, så är det ändå flera intervjupersoner som påtalar att man i regel ändå kommer överens över

förvaltningsgränserna genom att resonera sig fram till en gemensam lösning. Det finns dock även exempel på situationer då man inte landat i en lösning som alla var nöjda med.

"Trafikkontoret kommer med sin tekniska handbok och säger att 'så här mycket plats behöver vi'. Det finns en konflikt med stadsbyggnadsidealet... 'nej, vi vill inte ha så bred gata där, därför det blir en otrevlig miljö'. Vi har inte samsyn alla gånger i det här. Men är det verkligen en trafiksäkerhetsfråga så tycker jag nog att det ändå får gehör. " (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

"Jag har fått skäll i efterhand för att vägarna blev för smala och det fanns inte plats för belysningsstolpar och sådana saker i genomförandet. Samtidigt tycker jag att vi under detaljplanens gång hade en bra dialog. Att vi var överens om att slimma för att minska hastigheter." (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

Konflikter mellan gående och cyklister

En konflikt som nämnts är den mellan gående och cyklister, där vissa intervjupersoner ger uttryck för att det finns en rädsla att både gå och cykla när gående och cyklister blandas eller när det är för trångt på cykelbanorna.

"Ett hinder är också att folk är rädda för att cykla för att det är så många gående. Det är många som är rädda för de som cyklar för snabbt till exempel, och att det blir trångt på cykelbanorna" (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Konflikter mellan gående och cyklister kan ses som ett resultat av att gående och cyklister inte får det utrymme i gaturummet som behövs och för att de, trots olika hastighetsanspråk, ofta blandas med varandra. Cykling emellertid är en alltmer politiskt prioriterad fråga i staden, medan gående behandlas mer styvmoderligt, enligt flera intervjupersoner.

"Vi ser att en del av de tidigare cykelutbyggnaderna har skett på gåendes bekostnad. Vi har några exempel där gångbanan blev 60 centimeter och där stod det en trädrad, utanför en barnavårdscentral dessutom." (strateg TK)

Det syns samtidigt en prioritering som innebär att det är svårt att ta bilytor i anspråk och att gående och cyklister får samsas på samma ytor (se avsnittet om utrymmeskonflikter ovan). Inte sällan används kombinerade gång- och cykelstråk med risk för konflikter mellan trafikantgrupperna, och delade ytor anses ofta fungera dåligt vad gäller samspelet mellan gående och cyklister. Generellt separeras cyklister från biltrafiken och blandas med gående vilket tangerar diskussionen om hastigheten som möjliggörare ovan.

"Ofta har vi kombinerade gång och cykelstråk. Och det tycker jag inte är någon bra modell egentligen, för att vid lite högre hastigheter så är det bättre att ha ett separerat cykelstråk. Men ofta är det platsbrist som gör att man gör ett kombinerat gång- och cykelstråk med bara en målad linje mellan." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Ett problem som nämns kopplat till denna konflikt är cyklisters hastighet enligt några intervjupersoner. Hastighetsdämpning för cyklister är emellertid inte accepterat, men många lyfter fram problem med höga hastigheter hos cyklister med konsekvensen att gåendes anspråk får stå tillbaka. Det nämns att gående upplever otrygghet i samspel med cyklister – och det ses en negativ utveckling för denna indikator enligt stadens uppföljning.

"I innerstan accepterar alla att det går långsamt med bil, det är mer en kapacitetsfråga, men vi pratar fortfarande inte om hastigheten på cykel vilket jag kan vara lite fundersam över... där har man inte kommit till att man får acceptera att cykeln behöver anpassa farten." (strateg TK)

"En del menar att vi borde ha hastighetsdämpning för cyklister... att det skulle vara trafiksäkrare. Men vi tycker att det är lite kontraproduktivt mot målet att öka cyklingen. Dessutom så har vi inte hittat några bra exempel som faktiskt inte snarare leder till en osäkrare situation." (strateg TK)

En konkret konflikt mellan gående och cyklister, som också grundar sig i utrymmesbrist, är exempel där mittrefuger tagits bort för att bredda cykelbanor, och där väntytor för gående hamnar i cykelbanan.

"Det kan handla om en mittrefug, till exempel. En mittrefug mellan två körfält i samma riktning. Där prutar man bort mittrefugen utav olika skäl." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Andra konkreta konflikter uppstår i samband med vinterväglag, där gående uppehåller sig på cykelbanan till följd av att dessa ytor snöplogas först. Andra exempel är att gående uppehåller sig i cykelbanan till följd av att cykelbanor ibland har jämnare beläggning. Exempelvis gatsten kan vara obekvämt, svår och halkig för vissa grupper att ta sig fram på.

"Om vi tar våra stora cykelleder som är pendelcykelbanor, så är de av den bredden kombinerade med gång och cykeltrafik. Och då är det så att cyklisterna är prioriterade för att de ska fram. Och då plogar man den ytan först för den är så pass bred och det går inte att ha så stora fordon som kör som på vägarna. Och då blir det till bekostnad av de gående, och då går de ut och går där det är plogat i cykelbanan." (planeringsledare drift och underhåll)

Prioritering i byggskede

Det finns även utrymmesmässiga konflikter i samband med byggnation och omledning, där gång- och cykeltrafiken ofta får den plats som blir över och hamnar i konflikt med byggtrafiken. Det som upplevs särskilt svårt i byggskede är när olika trafikantgrupper blandas med varandra.

"Det som är extra svårt är när alla trafikantgrupper blandas. När vi har gående, cyklister, kollektivtrafik, spårvagn, byggtrafik, trafiken till våra butiker, näringslivstransporter och räddningstjänst och allt sådant. När allt det blandas, då blir det extra svårt." (tjänsteperson trafikhantering)

"Jag upplever att vi hela tiden tummar på trafiksäkerheten för att vi blandar alldeles för mycket trafik. För borta vid Järntorget så finns det bara en bro kvar nu, och det här är ett praktexempel på det jag pratar om. På den bron så har vi fotgängarna, cyklisterna, bilisterna tillsammans med godstrafiken och både bussar och spårvagnar. Och det är en bro." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Fotgängarna och cyklisterna hamnar idag ofta tyvärr i det som blev över, eller att man säger att man vill ha bra framkomlighet med cykel, men man hamnar i klinch med byggtrafiken väldigt, väldigt mycket. Och man flyttar gärna bort bilisterna, men inte byggtrafiken" (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Det avsteg som ofta görs i samband med byggnation handlar om ytor för gående och cyklister, menar intervjupersonerna. Detta uppges från entreprenörens sida vara en

konsekvens av att det inte finns andra alternativ för omledning, eller att det helt enkelt inte går att rymma alla platsanspråk för fotgängare, cyklister, kollektivtrafik, byggtrafik etc. Några intervjupersoner nämner arbetsmiljörelaterade konflikter. Arbetsområden kan bli små när hänsyn tas till att cyklister ska ha bred cykelbana vid omledning förbi arbetsplatsområde.

"Gång- och cykeltrafik det är det mest klassiska avsteget. Då vill entreprenörerna oftast ha mer plats än vad utrymmet tillåter, och vill göra avsteg på bredder för gång och cykel. Och ibland så måste vi göra så, vi måste minska ner de här 2,9 metrarna till 2,2 meter till exempel, för att entreprenören ska få plats och att vi ska få plats med cyklister och gående, Västtrafik och räddningstjänst. Och ibland så får man faktiskt hänvisa gående någon annan stans". (tjänsteperson trafikhantering)

"Vi försöker undvika det så mycket som vi bara kan men ibland så är det nödvändigt. Vi lever i en levande stad där vi bygger hela tiden så att det är svårt att komma undan det där." (tjänsteperson trafikhantering)

"Jag får hela tiden till svar, "men det finns inga andra alternativ". Men det är vårt största dilemma, det är faktiskt cykel kontra byggtrafik på de flesta ställen vi bygger." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Även om det ibland inte är möjligt att lösa alla anspråk på platsen så har staden framkomlighet för gående, cyklister, kollektivtrafik och räddningstjänst som sin prioritet vid omledning. Detta är något som dock inte alltid efterlevs enligt intervjupersonerna.

"Vi som trafikingenjörer har en prioriteringsordning. Vi har gående och cyklister först, därefter kommer kollektivtrafik och näringsidkare. Resten av trafiken får helt enkelt ta omvägar någon annanstans. Vår prioritet ligger på oskyddad trafikant." (tjänsteperson trafikhantering)

"Det är fotgängarna först, och sen är det cyklisterna, och sen är det kollektivtrafiken och godstrafiken. För godstrafik måste vi hela tiden ha, annars kommer samhället att dö. Och sen kommer biltrafiken. Men det är inte så i verkligheten, och i synnerhet inte i Göteborg. För vi är en bilstad, vi är Volvostaden." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Utmaningen med utrymme för byggnation har accentuerats i takt med att stadens yta bebyggs menar en av intervjupersonerna.

"De vill ha all plats som finns och det kan vi inte heller tillåta, för vi ska ha full framkomlighet för räddningstjänst, Västtrafik, gående och cyklister. De ska fram de också. Bara för att någon har beslutat att han ska bygga ett nytt hus någonstans så har de inte rätten att ta hela Guldheden." (tjänsteperson trafikhantering)

"Historiskt sett så har det varit enkelt att kunna ge dem utrymme för att det har funnits utrymme runtomkring. Men ju mer vi bygger i staden, desto mindre utrymme blir det kvar att bygga på. Så att de som kommer in nu i slutskedet, de har jättestor problem att få sin plats. Nu är det så att nu har du fram till tomtgräns och du får inte påverka stadens gator nämnvärt." (tjänsteperson trafikhantering)

Bristande omledningar tycks inte sällan handla om en resurs och prioriteringsfråga, där omledning för bil får kosta pengar, medan det inte finns samma resurser för omledning av

gång och cykel. En av intervjupersonerna ser behov av att vända på perspektivet där innehåll överordnas tid och kostnad istället för tvärt om.

"Bilar får fortfarande kosta väldigt mycket i en ombyggnation, medan cyklister aldrig, och då säger jag aldrig än så länge, får kosta pengar. Jag hoppas jag får ändra det någon gång, och bygga en bro bara för gång och cykel." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Det har man gjort för kollektivtrafiken, och man gör det för biltrafiken. Men man skulle aldrig göra det för gång och cykel – 'ja, gud, det kostar en miljon', 'Ja, men bron bredvid där du bara har bilar kostade tio miljoner'." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

"Jag skulle säga att entreprenörerna ändå är ganska villiga. Det handlar om hur vi bestämmer att ekonomin ska vara, och att vi är tillåtande från våra projekt. Så det handlar alltid om pengar. Men tid, kostnad, innehåll, tid, kostnad, innehåll, sitter de nu och säger då. Nej, 'innehåll, tid och kostnad', säger jag." (tjänsteperson påverkansåtgärder)

Ett sätt att skapa bättre lösningar för gång och cykel är att ställa krav i trafikanordningsplaner och sedan följa upp utfallet. Detta är något som enligt intervjupersonerna har brustit, men att det pågår ett förbättringsarbete.

"I och med att vi är planeringsledare också så har vi även möjligheten att åka ut och göra kontroller. Och då tittar vi på arbetsplatsen och då jämför vi den med TA-planen. (...) Och just kontrollverksamheten har väl haltat lite, för vi har varit extremt underbemannade. Men vi är på väg att få riktigt god ordning på detta och vi håller på och skapar dialoger med entreprenörer och har ett gott samarbete med allt och alla. (tjänsteperson trafikhantering)

Framkomlighetskonflikter

Kapacitet och framkomlighet för kollektivtrafiken

En ständigt återkommande konflikt i den här intervjustudien, liksom i många tidigare studier, är den mellan kollektivtrafikens framkomlighet å ena sidan, och trafiksäkerhetsåtgärder å andra sidan. Kollektivtrafiken har en uttryckt prioritet, och tillgängligheten i staden och kapaciteten i transportsystemet ska tillgodoses genom kollektivtrafik som har så låga restider som möjligt. Då blir det viktigt att upprätthålla hastigheten för kollektivtrafiken.

"Vi har ju hastighetsproblematiken med kollektivtrafikens framkomlighet. Där blir det en målkonflikt, att vi ska ha snabb och framkomlig kollektivtrafik, och den vill ju inte köra i 30." (tjänsteperson investeringsprocessen)

För att kollektivtrafiken ska kunna hålla hög medelhastighet blir stängsel och få passager över spår och gata en nödvändighet för att kunna upprätthålla trafiksäkerheten andra trafikanter, inte minst för gående och cyklister. Samtidigt hindrar det framkomligheten och tillgängligheten för dessa trafikantgrupper.

"Det är mycket det här att vi vill värna kollektivtrafikens framkomlighet. Och då handlar det till exempel om att inte ha för många passager över [spår/gata]. Just det här att inte tillåta för fria passager på flera ställen för att det skulle bli en trafiksäkerhetsrisk med mycket spring över spår." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Jag ser konflikter mellan cyklisternas framkomlighet och enkelhet och kraven på spårsäkerhet, så som vi applicerar dem. Att vi kan sätta upp hinder eller att det är krångligt

att passera spåret leder ofta till att man kanske cyklar på ett övergångsställe istället för cykelpassagen. Så på något sätt så skapar vi situationer som inte är cykelvänliga.” (strateg TK)

Vi vill gärna ha många korsningspunkter och att man kan röra sig mer sömlöst, och spårvagnar ska samtidigt gå så snabbt som möjligt. Där finns det en inbyggd konflikt. (strateg SBK)

Ett konkret exempel på där kollektivtrafikens och cyklisters framkomlighet står i konflikt med varandra är i signalreglering där kollektivtrafiken prioriteras medan cyklister får vänta.

”Vi har prio på kollektivtrafiken, och det innebär att cyklisterna får stanna.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Andra strategier för att kollektivtrafikens hastigheter ska kunna hållas uppe är kollektivtrafikanpassade farthinder eller att farthinder helt uteblir på gator där det finns prioriterad kollektivtrafik, med negativa trafiksäkerhetseffekter som konsekvens. Bland annat uppges elbussar ha lägre frigång och tvingar fram anpassning av busskuddarna som ger mindre hastighetsdämpande effekt. Andra strategier innebär att vissa utformningar väljs bort, där bland annat cirkulationsplatser ibland väljs bort utifrån att det försämrar kollektivtrafikens framkomlighet.

”Det här (busskuddar) funkar för bilar, men inte för den tunga trafiken som fortfarande kan köra snabbt över. I Stockholm, Malmö och på andra ställen har man börjat att experimentera med det här, där man tar bort och gör det (farthindret) smalare (...). Men då tappar man helt och hållet trafiksäkerhetsdelen, för då kör man ju ännu fortare över dem.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Det är värdelöst att bygga en massa cirkulationsplatser på en lång väg med busstrafik så att bussen ska väja för alla som kommer från en anslutande gata. Då får man ingen bra kollektivtrafik. Då kan man i stället välja signalreglering eller en ’oreglerad’ lösning.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Det uppges också finnas arbetsmiljöproblem med farthinder, där farthinder kan vara obekväma för yrkesförare.

”Om man kollar framkomlighet för motoriserade fordon till exempel, den försämrades i och med att vi har hastighetssäkrat i princip alla passager i Göteborg. Det har varit diskussioner om arbetsmiljö för busschaufförer” (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

Utryckningstrafikens framkomlighet

Även räddningstjänsten och annan form av utryckningstrafik ställer krav på sin framkomlighet, vilket kan vara hinder för att genomföra fysiska trafiksäkerhetsåtgärder. Under intervjuerna nämns även att det finns exempel på en miljöprioriterad genomfart som inte kunnat byggas för att det påverkade insatstider till en skola.

”Räddningstjänstens framkomlighet sätter också gränser ibland. (...) Räddningstjänsten ställer krav på sin framkomlighet som kan innebära att folk dödas i trafiken” (strateg TK)

”På Kongahällavägen där vi ville bygga en miljöprojekterad genomfart. Där klarade vi inte av det, för räddningstjänsten hade insatstid till en skola längre bort.” (strateg TK)

Detta problem visar sig bland annat i samband med planering av nya områden, där fler gator behöver hastighetssäkras.

"I takt med att vi planerar ett område blir det också mer bostäder. På ena sidan ligger en skola och man tyckte att det var alldeles för osäkert att passera vägen, så man började diskutera att bygga gupp på vägen. Och då blev det en diskussion i relation till räddningstjänsten. Deras uttryckningstid försämras av gupp så de vill absolut inte ha några gupp på vägen. Det är en konflikt mellan att bygga på fler ställen och att det ska fungera både ur trafiksäkerhetssynpunkt och ur framkomlighetssynpunkt för räddningstjänsten." (strateg SBK)

Framkomlighet för gående och cyklister

Några intervjupersoner diskuterar övergångsställen som i vissa situationer inte är trafiksäkra, men som kan vara en framkomlighetsåtgärd för gående. En intervjuperson beskriver övergångsställen som det enda "maktmedlet" i trafiken för gående.

"Ibland kan det bli en lite onyanserad diskussion om att övergångsställen inte är trafiksäkra. Men det finns andra fördelar ur ett fotgängarperspektiv ... det finns ingen tydligare symbol i gaturummet om att 'här är jag prioriterad' ... det finns en maktdimension." (strateg TK)

Andra hinder för fysiska trafiksäkerhetsåtgärder

Även andra motverkande faktorer för genomförande av fysiska trafiksäkerhetsåtgärder framkom under intervjusamtalen. Flera gånger nämnder markförhållandena i staden (lermark) som medför att farthinder kan ge buller och vibrationer. Farthinder används därför inte överallt, istället kan sidoförskjutning eller trafiksignal väljas vilket inte ha en betydande trafiksäkerhetseffekt.

"Om vi tänker på till exempel hastighetssäkring så har vi väldigt dåliga markförhållanden här i Göteborg och det är ganska vanligt att vi har geotekniska problem, så vi kan faktiskt inte bygga ett gupp." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Det kanske inte går att få till de hastighetssäkringarna som vi föreslår i teknisk handbok, alltså gupp, i och med att Göteborg ligger på många ställen på lera. Så då kan vi inte ha gupp i och med att det sprider vibrationer och riskerar att sprida sig till hus och förstöra hus eller dylikt." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Enstaka intervjupersoner pratade om nödvändigheten att anpassa trafiksäkerhetsåtgärder till behovet av att genomföra skyfallsåtgärder och andra klimatpassningsåtgärder. Trafiksäkerhetsåtgärder får inte begränsa funktionen i en skyfallsgata. Skyfallsåtgärder ska inte heller genomföras på sätt som inte är trafiksäkert, till exempel räcken som inte är eftergivliga.

Konflikter med stadsmässighet och estetik

Trafiksäkerhetsambitionerna kan också stå i motsättning med ambitioner som rör stadsmässighet och estetik, en motsättning som rör den dragkamp som beskrevs i föregående avsnitt. Trafiksäkerhetsåtgärder i spårvägsanläggningar i form av stängsel och få passager över spåren står i konflikt med ett levande stadsliv, och pollare, räcken och stängsel anses förfula stadsmiljön. Inte heller anses cirkulationsplatser vara stadsmässiga och utesluts i regel som lösning. Därtill anses inte breda gatusektioner där alla trafikanter får sin egen yta

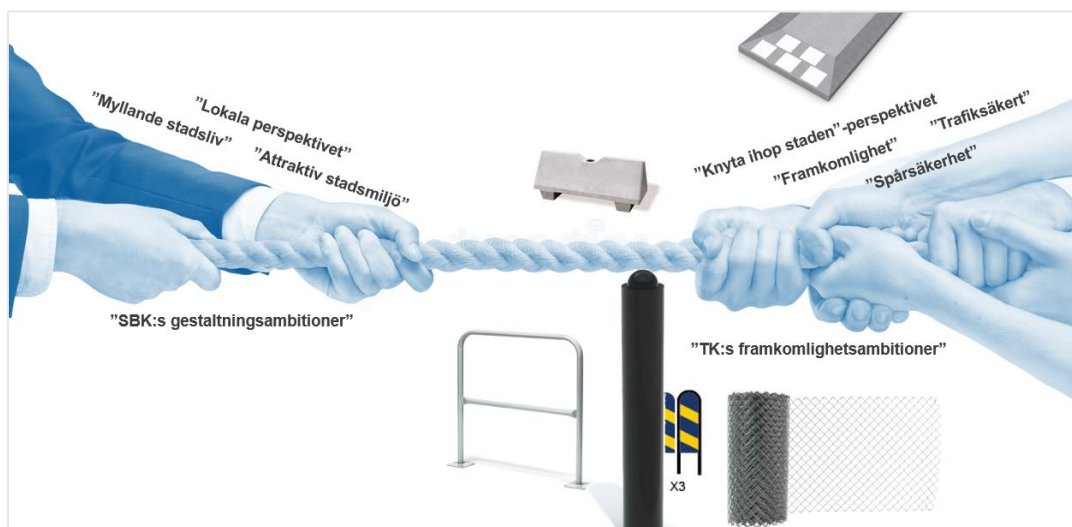
vara stadsmässigt. Flera intervjupersoner talar om att ”vingliga gatusektioner” med olika breddkrav längs gatan med smalare sektion på sträcka och bredare sektion i korsningar på grund av mittrefuger och andra trafikala element ogillas i regel av stadsbyggnadssidan.

”SBK tycker att våra trafiksäkerhetslösningar är fula. Man vill inte bygga gator som är som slalombanor med refuger och man vill inte ha mittstaket i spårvägen. Man tycker att det är bättre att man blir ihjälkörd än att man har ett fult staket så att man inte kan gå över precis vart man vill. Så det finns stadsbyggnadsideal också.” (strateg TK)

”Vi ritar in en cirkulationsplats och det är ju dödsdömt. Där möts vi inte alls. ”Nej, vad då någon jäkla cirkulation, det kan vi inte ha, det är för platskrävande’ eller ’det är för trafikigt’.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Vi utformar stora rondeller och allt vad det kan vara och där finns någonting som tenderar att förstärka bilismens ytbehov som jag kanske tycker går i klinch med ett övergripande önskemål om att flytta över till andra transportsätt. (...) Rondeller tar stor plats och bidrar inte till direkt en gävlig stad. Person- och busstrafikens ytbehov tenderar ibland att därför bli för stort i relation till möjligheten att skapa en mer promenadvänlig stad.” (strateg SBK)

Dragkampen mellan stadsbyggnadskontorets ”gestaltningsambitioner” och trafikkontorets ”framkomlighetsambitioner” (se Figur 3-1) innebär planering på olika geografiska nivåer. Stadsbyggnadskontoret tenderar enligt intervjuerna att ha fokus på det *lokala*, *attraktiva stadsrummet* medan trafikkontoret oftare har fokus på att *”knyta ihop staden”*.



Figur 3-1. Intervjuerna ger bilden av en dragkamp mellan stadsbyggnadskontorets ”gestaltningsambitioner” och trafikkontorets ”framkomlighetsambitioner”. Det innebär också en planering på olika geografiska nivåer: ett fokus på det lokala, attraktiva stadsrummet respektive ”knyta ihop staden”-perspektivet.

En av de intervjuade strategierna menar också att det är viktigt att arbeta på olika geografiska analysnivåer, som man också gör genom stadens modell för social konsekvensanalys (SKA). I föregående avsnitt om olika bilder av trafiksäkerheten (avsnitt 3.1) lyfts också frågan om att fokus för trafikkontorets insatser har på senare år flyttats från insatser i det lokala området, till att arbeta med pendlingsstråk och liknande. Då riskerar man att missa grupper som i större utsträckning har ett lokalt vardagsliv.

När det gäller spårvägen blir konflikten mellan trafiksäkerhet och stadsmässighet påtaglig. Spårvägssäkerheten är uppbackad med stark lagstiftning och regler, vilket gör att just spårvägssäkerhet ofta ställer sig över andra intressen. Kopplat till denna konflikt för flera av intervjupersonerna diskussioner kring att detta är en konflikt mellan olika typer av trafiksäkerhet och lyfter frågan om ”vems trafiksäkerhet” (se även diskussionen om trafiksäkerhet som ordningsfråga i avsnitt 3.1).

”När man pratar spårväg så har man å ena sidan ett väldigt starkt trafiksäkerhetsfokus för att det är en del av säkerhetslagen. Men å andra sidan så har man också i uppgift att titta på spårvägens framkomlighet och då tänker man på hur många spårvagnar kan man få igenom här. Då tänker man kanske inte på fotgängare och cyklister.” (strateg TK)

”Spårväg kontra att kunna passera spårvägen i staden, den är den här klassiska ’ska vi ha staket eller inte?’ För vi vill att folk ska kunna röra sig fritt längs spårvägsspåren. Nollvisionen säger att vi ingen ska dödas i vår trafik, men ibland kan det kanske gå ut över andra kvaliteter, på gott och ont.” (strateg TK)

Trygghet och trafiksäkerhet både i konflikt och samklang

En återkommande fråga som lyfts i intervjuerna är trafiksäkerhet kontra trygghet, två sidor av samma mynt som både kan vara i konflikt och i samklang. Särskilt frågan om gångtunnlar återkommer. Gångtunnlar ifrågasätts av många intervjupersoner av trygghetsskäl, medan några menar att gångtunnlar samtidigt vara befogade och också önskade av medborgare av trygghetsskäl, inte minst för barns mobilitet. Det kan alltså finnas en skillnad mellan faktiskt och upplevd (trygghet) trafiksäkerhet, vilket diskuteras i avsnitt 3.1.

”Ibland fyller vi igen gamla gång- och cykeltunnlar. Det är till stor del för att få mer utrymme att göra saker. Men om man bara tittar krasst på trafiksäkerhet så kanske det är aningen säkrare att ha en tunnel under än att passera över gatan. (...) Jag är inte säker på att den reella trafiksäkerhetsskillnaden är så stor, jag kan däremot tänka mig att om någon förälder ska släppa ett barn som är nio år gammalt, så kan man nog uppleva att det kan vara tryggare att de går igenom en tunnel.” (strateg TK)

I detta sammanhang framkommer en diskussion om vad trafiksäkerhet är (se även avsnitt 3.1). Den faktiska trafiksäkerheten är sällan problemet, enligt intervjupersonerna, utan snarare den upplevda trafiksäkerheten:

”Vi utformar rätt många diffusa ytor och de i sig får kanske inte så negativ effekt på den faktiska trafiksäkerheten så att olyckorna ökar, men upplevelsen är att det är osäkert.” (strateg TK)

En fråga som ständigt återkommer i intervjuerna är om trafiksäkerhet som separering kontra integrering av trafikantgrupper, och handlar alltså om huruvida olika trafikantgrupper bör dela yta eller inte och i så fall under vilka förutsättningar. Flera intervjupersoner pratar om den så kallade Köpenhamnsmodellen, det vill säga att yttersta bilkörfältet görs om till cykelfält så att cyklister får ett cykelfält i körbanan. Detta är en lösning som sällan används i Göteborg, inte minst för att det upplevdes som otryggt av vissa grupper. Cykelfartsgator har införts på några platser.

"Vi säger inte att man måste ha separat cykelbana överallt, men grunden är att på cykelnätet är det separat cykelbana. Men i vissa fall där vi bedömer det trafiksäkert, så är det okej med blandtrafik. Med låga hastigheter och låga flöden, till exempel." (strateg TK)

Som ett alternativ till separering efterfrågas en helhetssyn på trafiksäkerheten, där hastigheten nämns av flera som möjliggörare för integrerade lösningar. Lägre hastigheter bland motortrafikanterna skulle minska behovet av separerade trafiklösningar.

"Jag läste SCAFT häromdagen... Det man gjorde utifrån matning och separering, så tänkte man att människor inte ska dö på grund av trafiken. Då separerade man människorna från trafiken men man funderade aldrig på om det hela hade gått att lösa genom att sänka hastigheten på bilarna. Det finns ju flera sätt att uppnå Nollvisionen. Det ena är att köra 70 kilometer i timmen rätt igenom och sen ha staket runt fällan. Det andra är att sänka hastigheten till 40 eller 30." (tjänsteperson exploateringsprocessen SBK)

3.5. Operationalisering och hantering av mål och strategier

Huruvida mål står emot varandra beror till stor del på hur målen operationaliseras och hanteras i själva görandet. På en övergripande strategisk nivå upplevs det finnas en god överensstämmelse mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, men beroende på hur trafiksäkerhetsmålen operationaliseras och hanteras i praktiken kan utfallet antingen vara i samklang eller motsats till andra mål. Nedan presenteras olika utmaningar som framkommit under intervjusamtalen som rör operationaliseringen av mål i verksamheten och hanteringen av trafiksäkerhet gentemot andra mål och intressen.

Motsättningar beror på vilken trafiksäkerhet som operationaliseras

Motstridigheter eller synergiförhållanden beror också på vad man menar med trafiksäkerhet (se även avsnitt 3.1). Kopplat till detta finns det de som menar att Nollvisionen har operationaliserats på ett sätt att det gynnar en rådande bilnorm, och har handlat om att skapa trafiksäkerhet utefter biltrafikens premisser med separering av trafikantgrupper som följd. Separering har i sin tur lett till att motortrafikens hastigheter kunnat bibehållas eller höjas.

"Nollvisionen tror jag kan ha fått lite dålig klang i vissa planeringskretsar utifrån att det handlar om mitträcken (...) Det är saker som på något sätt hela tiden har gjort att bilen har kunnat höja hastigheten, och det är också en motsättning till det hållbara resandet. Vi har levererat Nollvisionen på ett sätt som har inneburit mer och mer separering och att bilen egentligen blir mer och mer konkurrenskraftig." (strateg TK)

Flera gemensamma beröringspunkter mellan målområden

Det framkommer en upplevd motsättning mellan ambitionen att få fler att gå och cykla och trafiksäkerhetsmål, se diskussionen om ökad cykling och säker cykling i avsnitt 3.3. Samtidigt är det också många intervjupersoner som menar att det finns flera gemensamma beröringspunkter mellan olika målområden. Till exempel är flera av tillståndsindikatorerna för cykelprogrammet respektive trafiksäkerhetsprogrammet faktiskt desamma.

"På längre sikt kanske olyckorna planar ut eller går ner. Men initialt så kan man säga att om cyklingen ökar så kommer olyckorna att öka. Men vi behöver ju också ställa om, så vi har ett transportsystem som tar hand om fotgängare och cyklister på ett bättre sätt." (strateg TK)

"Jag tänker att det också handlar om vilka indikatorer man har för trafiksäkerhet. Om man nu har indikatorer också för att mäta vad vi gör, för att förbättra trafiksäkerheten. Inte bara de faktiska olyckorna." (strateg TK)

Avsteg kan bero på bristande trafiksäkerhetsförståelse och rutiner

Flera intervjupersoner resonerar om utmaningen med att omsätta mål och prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna kan ursprungliga intentioner tappas bort. Staden har gemensamma riktlinjer för utformning genom teknisk handbok, men det krävs i regel också anpassningar till platsen och avvägningar mellan intressen i den aktuella situationen. Det innebär att avsteg mot teknisk handbok ibland görs. Det är dock oklart på vilket sätt avsteg dokumenteras och hanteras:

"Man tar dem på möten och det protokollförs. Sen när det blir mer avsteg från teknisk handbok så blir det surr mellan chefer i kommunen 'Nu har ni slopat en mittrefug igen, varför då?'. Men nej, vi har ingen logg på det sättet eller, när jag var där så hade vi inte det. Alltså att man redovisade alla avvikelser mot våra grundprinciper." (tjänsteperson investeringsprocessen)

Granskning görs i stadens olika processer. Många intervjupersoner lyfter fram den granskning som görs av specialister på trafiksäkerhet, men många framför också kritik mot bristande granskningsrutiner. Det innebär att avsteg ibland hittas i efterhand. Flera intervjupersoner menar att det är personberoende hur frågor hanteras i projektet och att mycket är upp till enskilda projektledare och handläggare.

"När man gör detaljplaner och när man gör de här grundbitarna, där får vi ändå spelplanen för att kunna göra rätt. (...) Och granskning kan vara i flera olika delar, men slutprodukten ska ändå bli det man vill ha. Så någon typ av kunskapsåterföring, eller att man i varje projekt ändå får fråga sig, 'Har vi uppnått våra mål nu? Har vi uppnått den trafiksäkerhet vi vill ha?' Att man har någon check på det." (tjänsteperson investeringsprocessen)

"Den handlingen som man tar fram, och den granskningen som sker av den är jag lite osäker på vilka som är involverade och som tittar på det. Och sen när man har projekterat klart så börjar man bygga, och då kan man återigen stöta på problem när man väl bygger. Och vem hör man då av sig till?" (tjänsteperson investeringsprocessen)

Trafiksäkerhetsförståelse är viktigt så att man förstår varför någonting står i teknisk handbok och vilken betydelse avsteg får, menar flera intervjupersoner. Några menar att tidigare "satt trafiksäkerheten i väggarna" men det är få som kommer in med kunskapen idag som tidigare var självklar.

"Det finns ändå med mycket trafiksäkerhetstänk i allt vi gör. Vi har det i våra handböcker och manualer, så det sitter i väggarna hur man tänker kring hastighetsdämpande åtgärder och farthinder och så vidare. Det har blivit en del av vardagen precis som när man dimensionerar för trafik eller vad som helst." (strateg TK)

"Vi har historiskt sett jobbat väldigt mycket med trafiksäkerheten i Göteborg, åtminstone när det handlar om att säkra platser och passager. Så det alltid finns med oss i det hela, att vi vid

varje korsningspunkt så strävar efter att det ska vara en trafiksäker miljö, så jag kan inte säga att det uttryckligen finns någon checklista för det.” (strateg TK)

”Det som satt i väggarna det gäller trafiksäkerhet, det sitter inte i väggarna längre i Göteborg, utan vi måste lära om igen. Alla nya har inte med sig det här. Och det är få som kommer in med den kunskapen i dag som vi tidigare tyckte var självklar.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Det självklara är att fotgångar- eller cykelstrateger eller liknande kommer in i projekt. Och de känner ju till problemen med skadade och singelolyckor och liknande, och de har också väldigt stor kunskap kring det. Men det är inte så att teknisk handbok till exempel är en garanti för att det kommer bli rätt, utan det krävs ganska mycket kunskap.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

Det uppges även finnas bristande kompetens och förståelse för trafiksäkerhet hos byggentreprenörer, något som hanterats genom att införa nya krav i samband med byggande (Arbete på gata, APG)⁵. Det erbjuds också utbildning i APG för byggentreprenörer.

”Byggentreprenörerna är inte bra på att tänka trafiksäkerhet. (...) det är därför vi ställer kraven i APG. Hade de fått göra som de ville hade de gått ut och kört på.” (tjänsteperson trafikhantering)

”Du har en TA-plan, du har starttillstånd, men de på plats vet inte vad detta innebär. Med kunskap och kompetens så kan du bli bättre. Så om man utbildar sin personal och ser till att alla vet vad som gäller, vet hur det fungerar och vet vad det innebär så tror jag att vi får mycket hjälp i från entreprenörerna också. Och nu i måndags så släppte trafikkontoret den här lilla utbildningen som heter APG-utbildningen” (tjänsteperson trafikhantering)

Trafiksäkerhet är en fråga som till stor del är integrerad i de kommunala processerna. Det finns också intervjupersoner som menar att det är upp till enskilda tjänstepersoner som i egenskap av specialister och ”eldsjälar” säkerställer att trafiksäkerhetsfrågan beaktas. Samtidigt menar de att trafiksäkerheten ändå är prioriterad av högsta ledningen och att man i regel får gehör av ledningen om det skulle behövas.

”Det är inte självklart att om du går till våra chefer att de tänker eller har med sig trafiksäkerheten. Dock har det varit så att de gångerna när jag har kommit hela vägen upp, när det varit motsättningar där jag tycker att vi ska göra vissa åtgärder och projektledare kanske inte tycker det och lyft upp det till högsta ledningen, har jag alltid fått gehör. Så att i högsta ledningen kan jag väl ändå tycka att trafiksäkerhetstänket finns kvar.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Jag kan tycka att kunskapen i dag hos framför allt de nya gör att den inte är prioriterad. Det blir någonting i mängden. Men hos specialister och ledning högst upp i alla fall så är den fortfarande prioriterad.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

”Eftersom behovet är så stort när det gäller kunskap så har jag startat en trafiksäkerhetsdialog. En Powerpoint där jag går ut och träffar olika enheter för att utbilda dem och prata om de här sakerna.” (tjänsteperson investeringsprocessen)

⁵ <https://tekniskhandbok.goteborg.se/15-arbete-pa-gata-apg/>

Generellt anses inte trafiksäkerhet vara en ”het” eller ”identitetsskapande” fråga för de stora exploateringsprojekten som exempelvis social hållbarhet kan vara. Det kan också påverka hur väl man får med sig intentionerna i de skarpa avvägningarna. Det knyter an till diskussionen om trafiksäkerhet som en grundläggande förutsättning i avsnitt 3.1.

”Jag har noterat att det finns några kollegor som jobbar med trafiksäkerhet som säger att ’Nu måste vi få upp den på agendan igen.’ ... dels så har vi ökande olyckor med cyklister och andra saker, men jag upplever inte att det är en het fråga... Den är inte på tapeten på det sättet.” (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

Den fysiska planeringen i staden sker till stor del i exploateringsprojekt. Projektmålen och projektdirektiven blir då det som avstämning görs gentemot. Flera intervjupersoner menar att det är viktigt att trafiksäkerhet integreras i projektmålen, men att så sällan är fallet. Det behöver inte vara trafiksäkerhet explicit, men att projektmålen inkluderar projektrelevanta aspekter som har bäring på trafiksäkerhet, till exempel ”att stödja barns möjlighet att vistas och förflytta sig på egen hand”.

Glapp mellan mål och konkret planarbete och detaljutformning

Det upplevs också finnas ett glapp mellan målen i de styrande dokumenten och konkret planarbete och detaljutformning. I några av intervjuerna med strateger diskuterades om det saknas ett ”mellansteg” för att fylla detta glapp. Det uttrycks ett behov av mer systematik på nätnivå eller områdesnivå som ger stöd för såväl utformning som förvaltning.

”Jag upplever idag att vi har ett stort glapp mellan de strategiska dokumenten och sen saknas mellannivån som ska hjälpa oss och förklara vad vi ska göra inom olika områden. Jag tycker vi behöver jobba med den tolkning av vad det strategiska dokumenten betyder i verkligheten.” (strateg TK)

”Jag tror inte vår tekniska handbok stöttar i sådana saker. Där måste vi ha ett paket av ’det här är lösningar vi vill se på den här sortens gata’ så är det är den här prioriteringen som gäller och den utformas på ett visst sätt.” (strateg TK)

”Och det är ofta precis de här motsättningarna som vi brottas med när vi kommer på detaljnivå. ’Hur ska vi prioritera här egentligen, och hur ska vi utforma det så att det blir så säkert som möjligt?’” (tjänsteperson exploateringsprocessen TK)

Beroende på sammanhang kan olika mellansteg behövas mellan mål och konkret planarbete och utformning. Inom fysisk planering utgör fördjupningar av översiktsplanen eller planprogram användbara mellansteg. Det behövs även mellansteg inom trafikplanering och i intervjuerna nämndes att staden arbetat med trafikområdesplaner för att mer systematiskt titta på nät/stråk i större geografiskt område med utgångspunkt i Livsrumsmodellen. Några intervjupersoner uttrycker behov av att arbeta med systematiskt med trafikanalys och de övergripande förutsättningarna för trafikplaneringen.

3.6. Sammanfattande analys om motsättningar och synergier

I detta kapitel presenteras hur motsättningar respektive synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål och intressen upplevs, yttrar sig och hanteras i olika kommunala processer och verksamheter med Göteborgs Stad som case. Utgångspunkten är intervjuer med totalt 37 tjänstepersoner som verkar inom olika processer/verksamheter (se avsnitt 1.3 för mer information). Styrande och stödjande dokument har också studerats i syfte att komplettera den bild som erhålls genom intervjusamtalen.

Intervjustudien har berört alla kommunens påverkansmöjligheter

Det finns flera olika sätt för en kommun att påverka och arbeta med trafiksäkerhet: som *väghållare* och *planerare* genom trafik- och samhällsplanering, som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggskenen liksom för egna fordon, resor och transporter och som *upphandlare* av fordon, resor och transporter samt som *påverkare* gentemot medborgare.

Den genomförda intervjustudien har haft fokus på samtliga påverkansmöjligheter. Samtidigt är det i rollen som väghållare och planerare som kommuner generellt har störst trafiksäkerhetspåverkan. Av den anledningen har intervjustudien ett stort fokus på kommunal trafik- och samhällsplanering samt drift och underhåll. Övriga roller berörs också, men mer översiktligt. Göteborgs Stad har under perioden då intervjustudien genomfördes även medverkat i ett projekt finansierat av Skyltfonden som syftade till att mäta trafiksäkerhetsavtryck (Hjälmdahl med flera, 2022 – se avsnitt 2.3). Den studien har också berört kommunens olika roller och påverkansmöjligheter.

Både smalt och brett perspektiv på trafiksäkerheten

De flesta intervjupersoner verkar vara medvetna om att trafiksäkerhetsmålen handlar om att minska antalet dödade och allvarligt skadade personer i trafiken. Det framträder dock i intervjusamtalen olika sätt att se på trafiksäkerheten, både med ett avsmalnat och vidgat perspektiv på vad trafiksäkerhet är.

Många intervjupersoner resonerar om trafiksäkerhet för olika trafikantgrupper och befolkningsgrupper. Cyklister och gående är i fokus, men det blir också tydligt att gående kommer i andra hand. Samtalen kretsar också kring oskyddade trafikanter *kollisionsolyckor* med bil. Även om flera strategier och planeringsledarna inom drift och underhåll också pratar om cyklister och gåendes *singelolyckor* är det tydligt att många tjänstepersoner har svårt att se sin roll i att förebygga singelolyckor. Det är främst i rollen som väghållare som singelolyckorna kommer på tals. I denna bemärkelse framträder ett smalare perspektiv på trafiksäkerheten i intervjusamtalen.

När det gäller befolkningsgrupper nämner många intervjupersoner *barn*, medan endast ett par intervjupersoner nämner *äldre* och *personer med funktionsnedsättning* (som också är en del av "alla" i delmål 11.2 i Agenda 2030). Flera intervjupersoner menar också att trafiksäkerhet "fås på köpet" om barnperspektiv beaktas i trafik- och samhällsplaneringen, eller om kollektivtrafik, cykel och gång prioriteras, vilket dock inte nödvändigtvis behöver

vara helt sant. Barnens behov ligger på en mer lokal nivå än exempelvis arbetspendlarens behov. Fokus för stadens insatser har på senare år flyttats från insatser i det lokala området, till att arbeta med pendlingsstråk och liknande. Då riskerar man att missa behoven hos grupper som i större utsträckning har ett lokalt vardagsliv som exempelvis barn och äldre.

Återkommande i samtalen är att många intervjupersoner uttrycker en önskan om att bredda trafiksäkerhetsperspektivet till att även handla om *upplevd trafiksäkerhet*. En plats kan vara hur trafiksäker som helst, men om den inte upplevs som säker så kommer ingen att vilja vistas där. Upplevd trafiksäkerhet är också viktigt för att uppmuntra till ökad cykling, menar flera intervjupersoner. Det innebär såldes att det inte räcker med att fokusera på att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken. Denna önskan om ett vidgat perspektiv på trafiksäkerheten känns också igen från litteraturen, se till exempel van der Meulen (2022) och May med flera (2008; 2011). Oavsett om trafiksäkerhetsarbetet bör vidgas till att även beakta upplevd trafiksäkerhet eller inte, är det tydligt att både de nämnda forskarna och intervjupersonerna gör en åtskillnad mellan objektiv och subjektiv säkerhet, trots att studier visar att faktorer i trafikmiljön som människor förknippar med trygghet för oskyddade trafikanter också ofta är faktorer som bidrar till ökad trafiksäkerhet i objektiv mening (se till exempel Wennberg & Sundberg, 2016; Wennberg, 2011). Det finns alltså i själva verket en god överensstämmelse mellan faktisk och upplevd trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. Ett vidgat perspektiv på trafiksäkerheten i denna mening förändrar således sannolikt inte så mycket i sak.

Trafiksäkerhet som en del i hållbarheten – fler synergier än motsättningar

Att trafiksäkerhet är en hållbarhetsfråga genom att vara en del i Agenda 2030 är relativt nytt och okänt för de flesta intervjupersoner, förutom de intervjupersoner från trafikkontoret som driver trafiksäkerhetsfrågorna. Även om man inte är medveten om att trafiksäkerhet är en del i Agenda 2030, ses ändå trafiksäkerhet generellt som en del bland stadens övriga mål som syftar till att skapa en hållbar stad och ett hållbart transportsystem. Till exempel finns trafiksäkerhet med i stadens översiktsplan och är också en integrerad del i trafikstrategin och i andra styrande och stödjande dokument.

Många intervjupersoner ser tydliga kopplingar mellan trafiksäkerheten och samtliga hållbarhetsperspektiv: ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Flera pratar om de positiva synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Synergier finns mellan olika målområden där samma åtgärder leder till måluppfyllnad inom flera områden. Till exempel lyfter intervjupersonerna fram att:

- ▷ Det måste upplevas tryggt och säkert för att fler ska vilja gå och cykla, det vill säga trafiksäkerheten är en förutsättning för *aktiv mobilitet*.
- ▷ Att fler vågar gå och cykla hänger även ihop med en *levande stad*, och om vi vill ha en levande stad där människor rör sig och vistas som oskyddade trafikanter behöver den vara säker och trygg.

- ▷ En stad som fungerar för oskyddade trafikanter är också en mer *inkluderande stad*, inte minst för barn och äldre och andra grupper som är beroende av att gå och cykla som en del av sin dagliga mobilitet.
- ▷ Genom trafiksäkerhetsåtgärder blir det *mindre attraktivt att köra bil*.
- ▷ Trafiksäkerhetskrav på resor i tjänsten och på stadens fordon har positiva miljöeffekter genom att bättre hastighetsefterlevnad bidrar till *lägre drivmedelsförbrukning* och *lägre utsläpp av växthusgaser*.
- ▷ Det finns stora *samhällsekonomiska kostnader* förenade med att människor dödas och skadas i trafiken.

Målkonflikter rör framförallt ökad cykling

När det gäller målkonflikter är det framförallt mål om *ökad cykling* (och folkhälsomål) som upplevs stå emot trafiksäkerhetsmål och flera intervjupersoner ifrågasätter att man kan öka cyklingen och samtidigt inte öka olyckorna med cyklister. Denna motsättning lyfts fram i branschen generellt, se även litteraturen i kapitel 2, och ska inte ses som någon motsättning som är specifik för det studerade caset.

Även *cykelhjälmsfrågan* återkommer i samtalen som en fråga där man upplever en motsättning mellan trafiksäkerhetsarbetet och möjligheten att arbeta för ökad cykling. Flera intervjupersoner menar att en uppmuntran att använda hjälm kan motarbeta ambitionen att öka cyklandet då det ger signal om att cykling är farligt.

I det stora hela genomsyras dock intervjusamtalen av uppfattningen att synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål är betydligt fler än motsättningarna.

Trafiksäkerheten och omställningen till en fossilfri fordonsflotta

I intervjuerna med upphandlare har motsättningar framkommit som rör omställningen till en fossilfri fordonsflotta. Göteborgs stad arbetar liksom många andra kommuner för en omställning mot en fossilfri fordonsflotta och behöver då också beakta trafiksäkerhet för att inte kompromissa med medarbetarnas eller andra trafikanters säkerhet. Till exempel lyfter intervjupersonerna fram att:

- ▷ Vid inköp av personbilar till stadens fordonsflotta är det ur miljöhänsyn i regel fördelaktigt med små bilar, men ur trafiksäkerhetshänsyn kan det vara bättre med lite större bilar.
- ▷ Det är svårt att ställa trafiksäkerhetskrav på mindre eldrivna fordon som köps in för användning inom till exempel parkskötsel och fastighetsservice.
- ▷ Fordon för serviceresor har låggolv/nigning för säkrare ombordstigning, men det kan bli svårare att uppnå med en fordonsutveckling där el- och gasfordon inte kan sänkas på grund av batterier/gastank.
- ▷ En del elbussar som kommit senare år har lägre markfrigång och tvingar fram anpassning av busskuddar som ger mindre hastighetsdämpande effekt.

Många intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen

Intervjusamtalen med tjänstepersoner som verkar i exploaterings- och investeringsprocessen kretsar kring olika intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen. Det är tydligt att den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och strategiska prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna i konkret utformning när intressen ställs mot varandra kan intentioner tappas bort, och trafiksäkerheten riskerar att få stå tillbaka för andra intressen. De intressekonflikter som framkommer har också rapporterats i flera tidigare studier (se avsnitt 2.3–2.4) och är ofta oundvikliga och måste ständigt hanteras i det dagliga arbetet i trafik- och samhällsplanering. Intressekonflikterna rör följande konfliktområden:

- ▷ **Utrymmeskonflikter** – mycket utrymme vigs fortfarande åt biltrafiken trots ambitioner att satsa på gång, cykel och kollektivtrafik och utrymmeskonflikter är därför också till stor del ett resultat av politiska prioriteringar. Även utrymmen under byggsleden är begränsade, särskilt för gående och cyklister. Ett hårt exploateringsstryck och mål om hög exploateringsgrad leder också till att allmän platsmark prutas bort för att få ekonomi i projekten. Därutöver görs också medvetna val av smala gatusektioner som ett resultat av planeringsideal (se konflikter med stadsmässighet och estetik).
- ▷ **Framkomlighetskonflikter** – konflikter finns mellan möjligheten att genomföra fysiska trafiksäkerhetsåtgärder i trafikmiljön och framkomligheten för såväl kollektivtrafiken som uttryckningstrafiken. För en attraktiv kollektivtrafik är det viktigt att upprätthålla en hög medelhastighet för att minimera restider. Flera intervjupersoner menar också att cirkulationsplatser väljs bort för att de inte lämpliga för kollektivtrafik.
- ▷ **Konflikter med stadsmässighet och estetik** – trafiksäkerhetsambitioner kan också stå i motsättning med ambitioner som rör stadsmässighet och estetik. Olika planeringsideal yttrar sig i olika syn på hur en gatusektion ska se ut, till exempel svarar smalare gatusektioner mer mot ambitionen om ”stadsmässighet”. Mittrefuger och andra trafikala element som ger ”vingliga” (olika breda) gatusektioner, och cirkulationsplatser, står i motsats till vad som uppfattas om stadsmässigt.
- ▷ **Trygghet och trafiksäkerhet** – kan vara både i konflikt och i samklang. Gångtunnlar ifrågasätts av flera intervjupersoner av trygghetsskäl, medan några också menar att gångtunnlar är befogade och önskade av medborgare av trygghetsskäl, inte minst för barns mobilitet. Frågan om trafiksäkerhet som separering kontra integrering av trafikantgrupper återkommer, och handlar alltså om huruvida olika trafikantgrupper bör dela yta eller inte och i så fall under vilka förutsättningar som det blir säkert och tryggt.

Intressekonflikter kan också bero på varandra, till exempel kan konflikter mellan gående och cyklister uppstå genom att det finns en prioriteringsordning där gående och cyklister inte ges tillräckligt med utrymme.

Hastigheten som möjliggörare

Biltrafiken är ofta norm för planeringen och mycket utrymme vigs fortfarande åt biltrafiken, menar flera intervjupersoner. Även kollektivtrafikens framkomlighetsanspråk kan stå i

motsats till gående och cyklisters anspråk. Att isolerat titta på trafiksäkerhet och lösa en så trafiksäker plats som möjligt, utifrån bilens och kollektivtrafikens framkomlighet som norm, kan innebära begränsningar i trafikmiljön som blir oattraktiv för gående och cyklister. Flera intervjupersoner menar att fokus bör skifta till en helhetssyn som möjliggör en levande stad för människor, men som inte kompromissar med trafiksäkerhet. Att många av de intressekonflikter som finns mellan trafiksäkerhet och framkomlighet kan hanteras genom rätt hastighet, lyfts fram i flera av intervjusamtalen. Hastigheten ses en möjliggörare utifrån flera hållbarhetsaspekter, inte minst trafiksäkerhet, trygghet och miljö. Det är dock få som explicit diskuterar betydelsen av trafikmängden, trafikens sammansättning eller gaturummets karaktär som också påverkar hur en plats upplevs och används.

Utmaningar och möjligheter för trafiksäkerhet som del i hållbarheten

Utmaningar för en trafiksäkerhet som är en del i hållbarheten, och hur de övergripande målen hanteras i olika processer och kommunala verksamheter, diskuterades också under intervjusamtalen. Nedan finns en sammanfattande analys av utmaningar och möjligheter för trafiksäkerhet som en del i hållbarheten för respektive roll.

Väghållare/planerare

I rollen som väghållare och planerare genom trafik- och samhällsplanering finns en stor trafiksäkerhetspåverkan för kommuner. Rollen handlar dels om fysisk planering och exploateringsprocessen där flera förvaltningar samverkar i det studerade caset, dels om trafikplanering och investeringsåtgärder i trafikmiljön som för det studerade caset genomförs av trafikkontoret. Kopplat till kommunal trafik- och samhällsplanering framkom flera utmaningar och möjligheter för trafiksäkerheten som en del i hållbarheten.

Först det första kan konstateras att huruvida mål står emot varandra eller inte beror till stor del på hur målen operationaliseras och hanteras i själva görandet. På en övergripande strategisk nivå upplevs det finnas en god överensstämmelse mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, men beroende på hur trafiksäkerhetsmålen operationaliseras och hanteras i praktiken kan utfallet antingen vara i samklang eller motsats till andra mål.

Motsättningar kan bero på vilken trafiksäkerhet som operationaliseras. Några intervjupersoner som verkar inom kommunal trafik- och samhällsplanering, menar att Nollvisionen har operationaliserats på ett sätt som gynnar en rådande bilnorm, och har handlat om att skapa trafiksäkerhet utifrån biltrafikens premisser med separering av trafikantgrupper som följd. Separering har i sin tur lett till att motortrafikens hastigheter kunnat bibehållas eller höjas. Intressant är att resonemanget som förs om separering av trafikantgrupper åsyftar en trafikplanering som bedrivits sedan flera decennier tillbaka i tiden, det vill säga även långt före Nollvisionen fanns. Sannolikt får Nollvisionen klä skott för, och utgöra symbol för, en trafikplanering som inte direkt alltid har med Nollvisionen att göra.

Det konstateras genom intervjuerna även flera gemensamma beröringspunkter mellan olika målområden. Även om det framkommer en upplevd motsättning mellan trafiksäkerhetsmål och ambitionen att öka cyklingen, är det också många intervjupersoner som menar att det

finns flera gemensamma beröringspunkter. Till exempel är flera av tillståndsindikatorerna i stadens cykelprogram respektive trafiksäkerhetsprogram desamma. Flera intervjupersoner påtalar vikten av att synliggöra de synergier som finns mellan målområden och ta avstamp i dessa i arbetet med trafik- och samhällsplanering.

Avsteg mot trafiksäkerhet i kommunal trafik- och samhällsplanering kan bero på bristande trafiksäkerhetsförståelse och rutiner. Flera intervjupersoner resonerar om utmaningen med att omsätta mål och prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna kan ursprungliga intentioner tappas bort. Staden har gemensamma riktlinjer för utformning genom teknisk handbok, men det krävs i regel också anpassningar till platsen och avvägningar mellan intressen i den aktuella situationen. Det innebär att avsteg mot teknisk handbok ibland görs. Det är dock oklart på vilket sätt avsteg dokumenteras och hanteras. I intervjuerna och de workshoppar som genomförts med tjänstepersoner på Göteborgs Stad konstateras att det är viktigt att trafiksäkerhet finns med i de processer och rutiner som styr det dagliga arbetet. Det gäller inte minst granskningsrutiner. Därutöver påtalas många gånger vikten av alla tjänstepersoner har en grundläggande trafiksäkerhetsförståelse för att förstå varför någonting står i teknisk handbok och vilken betydelse avsteg får.

Trafiksäkerheten är generellt en prioriterad av högsta ledningen och man får i regel får gehör av ledningen om det skulle behövas, menar ett par intervjupersoner. Samtidigt är inte trafiksäkerhet en "het" eller "identitetsskapande" fråga för de stora exploateringsprojekten som exempelvis social hållbarhet kan vara. Det kan också påverka hur väl man får med sig intentionerna i de skarpa avvägningarna. Den fysiska planeringen i staden sker till stor del i exploateringsprojekt. Projektmålen och projektdirektiven blir då det som avstämning görs gentemot. Flera intervjupersoner menar att det är viktigt att trafiksäkerhet integreras i projektmålen, men att så sällan är fallet.

Det upplevs också finnas ett glapp mellan målen i de styrande dokumenten och konkret planarbete och detaljutformning. I några av intervjuerna med strateger diskuterades om det saknas ett "mellansteg" för att fylla detta glapp och uttrycker ett behov av mer systematik på nätnivå eller områdesnivå som ger stöd för såväl utformning som förvaltning.

Kravställare

I rollen som *kravställare* finns också påverkansmöjligheter vad gäller trafiksäkerhet, inte minst vad gäller drift och underhåll och vid byggskeden som också rör kommunens väghållaransvar. Krav kan också ställas för resor i tjänsten och egna transporter där kommunen också har ett arbetsgivaransvar.

Intervjusamtalen med planeringsledarna som arbetar med *drift och underhåll* visar att det finns en stor medvetenhet om sin roll och betydelse för gåendes och cyklisters trafiksäkerhet. Planeringsledarna såg också insatserna inom drift och underhåll som viktiga för att stödja ett hållbart resande. Staden arbetar aktivt med att säkerställa god kvalitet inom såväl vinterväghållningen som barmarksunderhållet, och arbetar också aktivt med innovation. Samtidigt menar planeringsledarna att det generellt i staden är ett fokus på cyklister. Cykelytor snöplogas ofta först, vilket resulterar i att gående använder cykelbanan och det

skapar konflikter mellan gående och cyklister. Gåendes lägre prioritet yttrar sig också i det faktum att det är ofta fastighetsägares, inte stadens, ansvar att ta hand om gångytorna. Då är det svårare att hålla en hög och jämn standard. Det finns exempel på kommuner som tagit över detta ansvar i delar av staden.

För det studerade caset är *byggsleden* en stor fråga genom det många byggprojekt som pågår i staden och som planeras för lång tid framöver. Staden har nyligen antagit nya krav och råd för Arbete på gata (APG). Intervjupersonen som arbetar med trafikhantering berättar att tydliga krav ger bättre förutsättning att ställa krav på byggtreprenörerna. Intervjupersonen berättade om en process för trafikanordningsplaner inklusive uppföljning och om proaktivt och uppsökande arbete med dialog med byggtreprenörerna. Samtidigt menar flera andra intervju personer att det inte alltid var bra omledningar för gående och cyklister. Det rymdes dock inte inom ramen för den här studien att fördjupa sig i dessa olika perspektiv. Frågan om trafiksäkerhet i byggsleden är intressant att belysa i fortsatt forskning (se avsnitt 5.3).

Kravställande vad gäller *resor i tjänsten* behandlas också relativt ytligt i studien. En genomgång av stadens resepolicy visar ett fokus på färdmedelsval utifrån miljö och klimat. Det framgår inte hur färdmedelsvalet ska göras utifrån trafiksäkerhetsperspektiv. Däremot ställs krav på att följa lagen (Trafikförordningen) vid tjänsteresor och att använda cykelhjälm och dubbdäck på cykeln vid halt väglag. Resepolicyn anger att trafiksäkerhet för resor i tjänsten är en arbetsmiljöfråga och att arbetsgivaren har ansvar för att åstadkomma en så god trafiksäkerhet som möjligt för medarbetarna. Om efterlevnaden av kraven i resepolicyen följs upp är oklart och har inte studerats närmare inom ramen för studien.

Upphandlare

I rollen som *upphandlare* kan kommunen påverka andra aktörer till att verka för ökad trafiksäkerhet genom de trafiksäkerhetskrav som ställs vid inköp och upphandling av fordon, resor och transporter. När det gäller upphandling studerades främst stadens krav på *fordon*. Det är oklart om staden ställer trafiksäkerhetskrav på de transporter som köps in eller på varor och tjänster som genererar transporter, till exempel avfallstransporter och byggtransporter. I viss mån ställs krav på byggtransporterna genom Arbete på gata (APG), åtminstone i anslutning till själva byggarbetsplatsen.

Staden har nyligen antagit miljö- och trafiksäkerhetskrav för lätta och tunga fordon som köps eller leasas. Principen är att trafiksäkerhetskraven utgör ramvillkor för valet av fordon, det vill säga inom ramen för trafiksäkerhetskraven köps miljöfordon in. Eventuella avsteg från miljökraven ska dokumenteras och rapporteras. Den inköpare av fordon som intervjuades berättade att konsekvensen av det blivit att staden hade gått över till lite större bilar än tidigare. Vad gäller fordonsval fanns det således i viss mån en målkonflikt mellan trafiksäkerhet och miljö. Samtidigt lyfte båda de intervjuade inköparna/upphandlarna fram att det fanns tydliga synergier mellan trafiksäkerhet och miljö vad gäller krav på ISA i fordonen där bättre hastighetsefterlevnad bidrar till lägre drivmedelsförbrukning och minskade utsläpp av växthusgaser.

Det framkom i intervjusamtalen med inköparna/upphandlarna att det kan vara svårt att beakta trafiksäkerhet i omställningen mot fossilfri fordonsflotta. Till exempel driver omställning mot fossilfrihet på en utveckling mot mindre, eldrivna arbetsfordon (max 45 km/h) som används inom parkskötsel och fastighetsservice. Dessa fordon är inte testade som exempelvis personbilar och det är därför svårt att ställa krav på fordonen. Intervjupersonerna uppger att fordonen endast får användas på gårdar och i parker och alltså inte i trafiken. Om det får som konsekvens att fler arbetsfordon då också använder gång- och cykelvägarna för sina förflyttningar är oklart. Även fordon för serviceresor uppvisade svårigheter att möta både trafiksäkerhetskrav och miljökrav liksom att en omställning mot eldrivna bussar medförde att busskuddar behöver anpassas för lägre markfrigång med minskad hastighetsdämpande effekt som följd.

Påverkare

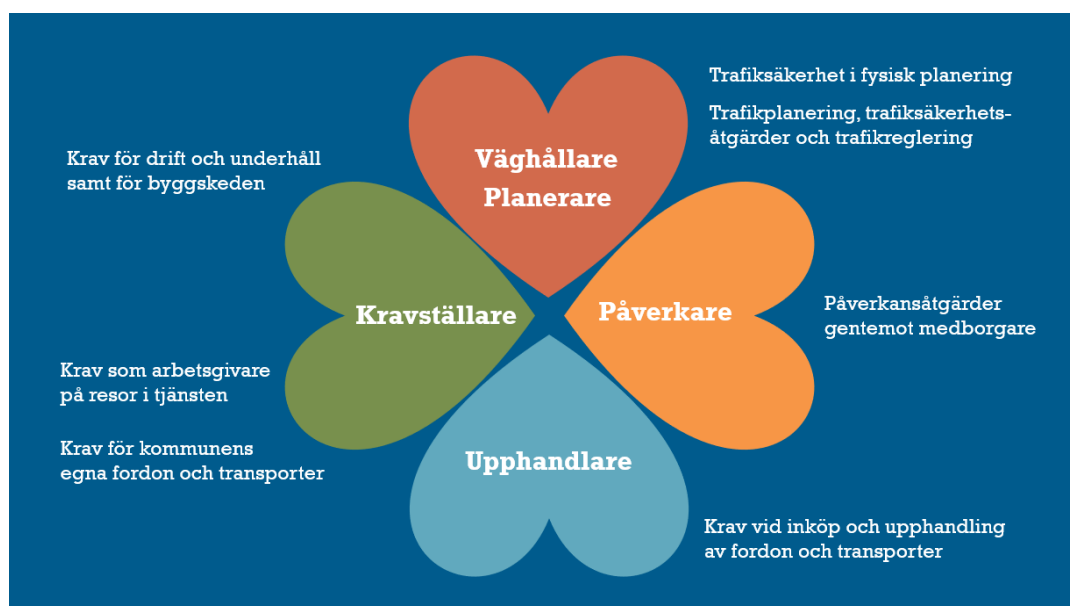
I rollen som *påverkare* kan kommunen genomföra kunskapshöjande och beteendepåverkande åtgärder gentemot medborgare och andra aktörer i syfte att öka trafiksäkerheten. Intervjusamtalen med tjänstepersoner som arbetar med påverkansåtgärder inom framförallt hållbart resande uppvisar en viss motvillighet att arbeta med information och kampanjer för trafiksäkerhet. De menar att detta gjorde man ”förr” och att det var det mycket ”pekpinnar” och ”skrämseltaktik”. Trafiksäkerhet associerar intervjupersoner främst med att arbeta för ökad cykelhjälmsanvändning. Som redan påtalats upplever man en motsättning med arbetet för ökad cykling genom att budskap om att använda cykelhjälm ger signal om att cykling är farligt. Detta är inte en uppfattning som är specifik för det studerade caset, utan snarare en uppfattning som finns i branschen generellt (se till exempel Wennberg med flera, 2022b).

Fokus för stadens påverkansarbete är på att uppmuntra till mer hållbart resande, det vill säga att få fler att gå, cykla och åka kollektivt istället för att köra bil. Det är framförallt om insatser riktas till ”yngre målgrupper” som staden informerar om trafiksäkerhet och arbetar med cykelhjälmsfrågan. Det är dock möjligt att ytterligare integrera trafiksäkerhetsbudskap i de påverkansåtgärder som görs, menar intervjupersonerna.

4. Möjliggörarna för trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030

I detta kapitel presenteras de möjliggörare som identifierats för hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå ser ut som är i linje med Agenda 2030. Möjliggörarna har identifierats utifrån litteraturgenomgången i kapitel 2 och kartläggningen i projektets case i kapitel 3. Möjliggörarna presenteras också i en separat vägledning riktad till kommuner och andra aktörer.

Det finns flera sätt för en kommun att påverka och arbeta med trafiksäkerhet: som *väghållare* och *planerare* genom kommunal trafik- och samhällsplanering, som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggsleden liksom för egna fordon, resor och transporter och som *upphandlare* av fordon och transporter samt som *påverkare* gentemot medborgare, se Figur 4-1. Möjliggörarna som presenteras i detta kapitel berör samtliga påverkansmöjligheter.



Figur 4-1. Kommuners påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet.

Möjliggörarna presenteras inom följande områden:

- ▷ Målstyrning och uppföljning – att trafiksäkerhetsarbetet får ett fokus och inramning som utgår från de synergier som finns med andra hållbarhetsmål.
- ▷ Ledningssystem och processer – att trafiksäkerhet integreras i kommunens arbetssätt och rutiner tillsammans med miljö och andra hållbarhetsfrågor.
- ▷ Steget mellan mål och konkret utformning och förvaltning – att stöd finns för att hantera intressekonflikter i form av systematik på nätnivå och områdesnivå. (denna möjliggörare avser rollen som väghållare/planerare)
- ▷ Kunskapsbyggande och dialog – att det finns kunskap och medvetenhet om trafiksäkerhet liksom samverkan med de förvaltningar och aktörer som berörs av trafiksäkerhetsarbetet utifrån de olika påverkansmöjligheter som finns.

4.1. Målstyrning och uppföljning

Fokus på gående och cyklister

Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 utgår från de synergier som finns mellan olika hållbarhetsmål. Fokus riktas på insatser som ökar trafiksäkerheten för **gående och cyklister**. Trafiksäkerhet för gående och cyklister är en förutsättning för aktiv mobilitet och inkluderande trafiksystem i våra städer och samhällen.

Styrande dokument för trafiksäkerhetsarbetet bör således ha mål och insatsområden med fokus på gående och cyklisters säkerhet. Så är i regel också fallet för exempelvis kommuners trafiksäkerhetsprogram. Insatser för motorfordonstrafiken får det primära syftet att öka trafiksäkerheten för gående och cyklister, till exempel genom **rätt hastighet**.

Hastigheten som möjliggörare

I många städer dominerar motorfordonstrafiken gaturummet. Även kollektivtrafikens framkomlighetsanspråk kan stå i motsats till gående och cyklisters anspråk. Att isolerat titta på trafiksäkerhet och lösa en så trafiksäker plats som möjligt, utifrån bilens och kollektivtrafikens framkomlighet som norm, kan innebära begränsningar i trafikmiljön som blir oattraktiv för gående och cyklister.

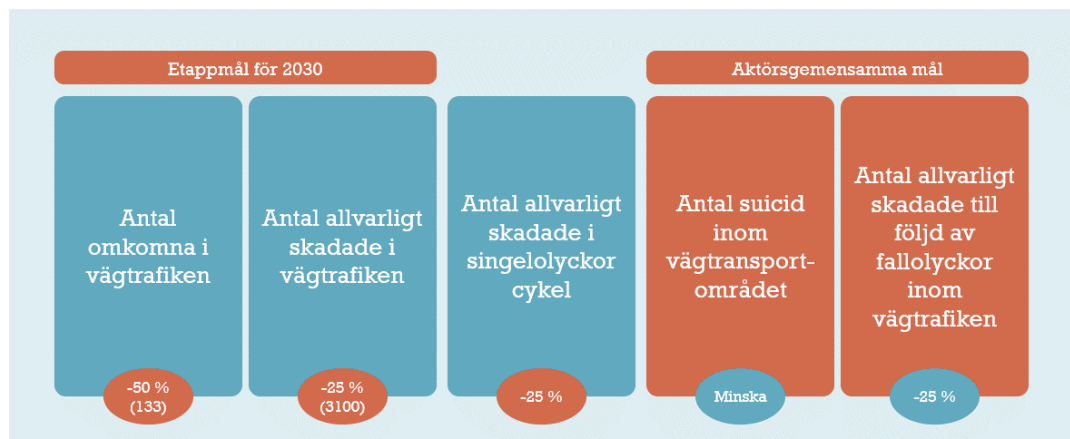
Fokus bör skifta till en helhetssyn som möjliggör en levande stad för människor, men som inte kompromissar med trafiksäkerhet. Många av de intressekonflikter som finns mellan trafiksäkerhet och framkomlighet kan hanteras genom **rätt hastighet**.

Rätt hastighet är ett relevant insatsområde för såväl trafiksäkerhet som för många andra målområden (hållbart resande, miljö och klimat, trygghet) genom att vara en möjliggörare utifrån flera hållbarhetsaspekter.

Hastigheten är dock inte allt. Hur en plats upplevs och används beror också på trafikmängden, trafikens sammansättning och gaturummets karaktär. För en trafiksäkerhet som är en del i hållbarheten bör uppmärksamhet också riktas mot att arbeta för minskade **trafikvolym**er som i sig också kan bidra till ökad trafiksäkerhet.



Trafiksäkerhet som en del i hälsomålet i Agenda 2030 (mål 3) gör det också viktigt att se till hela skadebilden för gående och cyklister. **Gåendes fallolyckor** är inte en vägtrafikolycka i formell mening, men fallolyckorna går inte att bortse ifrån i trafiksäkerhetsarbetet genom att dessa olyckor står för merparten av skadebilden för gående. Att förhindra att människor som skadas på allmän plats är en viktig kommunal uppgift. Trafiksäkerhetsarbetet på nationell nivå adresserar numera både cyklisters singelolyckor och gåendes fallolyckor, se Figur 4-2.



Figur 4-2. Trafiksäkerhetsarbetet på nationell nivå styrs i riktning mot Nollvisionen med etappmål för 2030 som är beslutade av regeringen. Därutöver har GNS väg beslutat om en utfallsindikator för antalet allvarligt skadade cyklister i singelolyckor. I Trafikverkets arbete med att leda samverkan om det övergripande trafiksäkerhetsarbetet har två aktörsgemensamma mål antagits. Källa: Trafikverket Publikation 2022:093.

Trafiksäkerhet som ramvillkor och förutsättning

Trafiksäkerhetsarbetet i kommuner utgår från den lokala skadesituationen och ibland med utgångspunkt i de nationella målen som omsätts till mål utifrån kommunens förutsättningar. Även om trafiksäkerhet generellt går hand i hand med andra hållbarhetsmål, kan mål ibland upplevas vara i konflikt med varandra. Ett exempel som ofta lyfts fram är att mål om ökad cykling kan stå emot trafiksäkerhetsmål genom att ökad cykling leder till fler skadade cyklister.

Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 utgår från och styrs i riktning mot trafiksäkerhetsmålen. Det är inte så att målen i sig påverkas av att se trafiksäkerhet som en del i hållbarheten. Trafiksäkerheten ses snarare som **ramvillkor** för mobiliteten och trafiksäkerhetsarbetet blir, genom fokus på oskyddade trafikanter, att betrakta som en **förutsättning** för att människor ska vilja och kunna cykla.

Ett förhållningssätt där trafiksäkerheten ses som ramvillkor och förutsättning tillämpas redan av flera kommuner i målformulering eller inramning av trafiksäkerhetsarbetet, se exempel nedan. I Göteborg Stads trafiksäkerhetsprogram för 2010–2020 finns en skrivelse med samma betydelse: **Fler rör sig i staden. Men färre skadas i trafiken.**

Exempel: Sundbybergs trafiksäkerhetsmål

Sundbybergs stad har i sin trafiksäkerhetsstrategi för 2021–2028 mål för trafiksäkerheten som relaterar till både befolknings- och resandeutvecklingen. Trafiksäkerhetsmålen ska alltså nås även om staden samtidigt arbetar för ökat hållbart resande i linje med mobilitetsprogrammet.

Sundbybergs mål för trafiksäkerhetsarbetet under perioden 2021–2028 är följande:

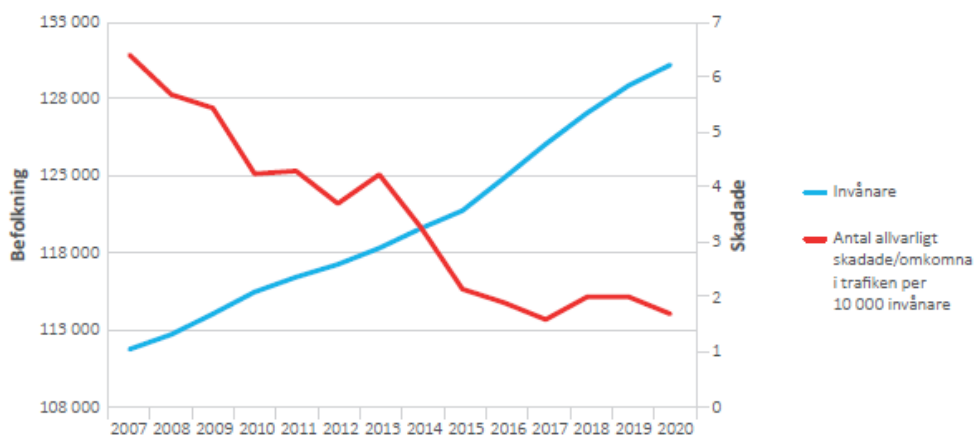
- Ingen ska dödas i trafiken i Sundbyberg i enlighet med Nollvisionen. Antalet allvarligt och måttligt skadade personer ska minska med 25% i enlighet med regeringens etappmål för trafiksäkerhet till 2030 och Agenda 2030. Detta trots en ökande befolkning och en resandeutveckling som innebär fler oskyddade trafikanter i staden.

Exempel: Umeås uppföljning av trafiksäkerhetsutvecklingen

Umeå kommun följer årligen upp trafiksäkerhetsutvecklingen i trafikdatabaser. Antalet allvarligt skadade och omkomna i trafiken följs upp över tid. Trafiksäkerhetsmålet följs också upp i förhållande till befolkningsutvecklingen genom att redovisa antalet allvarligt skadade och omkomna per 10 000 invånare.

Figuren nedan är hämtad från "Trafikdatabaser: Trafiksäkerhet i Umeå 2017–2020". Under 2021 blev 3,2 personer per 10 000 invånare allvarligt skadade/omkomna i Umeå kommun (hela vägnätet i kommunen, oavsett väghållare).

Figur 1: Befolkningsutveckling samt allvarligt skadade och dödade i förhållande till befolkningen i Umeå kommun



Trafiksäkerhet och trygghet

Både den faktiska och upplevda säkerheten i trafiken har betydelse för att fler ska vilja cykla, skriver **Stockholms stad** i sin cykelplan. Trygghet i trafiken är också en förutsättning för mobiliteten för barn, äldre och andra grupper. Genom att trafiksäkerhet är en del i hållbarheten finns större anledning att arbeta samlat med trafiksäkerhet och trygghet genom de hållbarhetsvinster det innebär, såväl socialt som miljömässigt.

Det är ofta ingen skillnad mellan trafiksäkerhet och trygghet. Faktorer i trafikmiljön som människor förknippar med trygghet, till exempel låga hastigheter hos motorfordon och lägre trafikvolym, är ofta också faktorer som ökar trafiksäkerheten. Hastighetsdämpande åtgärder är bra exempel på åtgärder som bidrar till både trafiksäkerhet och trygghet.

Gångtunnlar kan i vissa situationer upplevas otrygga. Samtidigt ska man komma ihåg att gångtunnlar många gånger också efterfrågas av medborgare av trygghetsskäl, inte minst för att man ska våga låta barnen gå och cykla till skolan på egen hand.

Även om trafiksäkerhet och trygghet i det stora hela sammanfaller, kan prioriteringar behöva göras av var insatser ska genomföras. I många kommuner görs denna prioritering baserat på olycksstatistik eller andra indikatorer på trafiksäkerheten. Många gånger kan insatser även behövas på ytterligare platser där otrygghet upplevs för att stödja gåendet och cyklandet.

Malmö stad arbetar med trygghetsskapande åtgärder i trafikmiljön. Dessa utförs inom det ordinarie trafiksäkerhetsarbetet och är ett komplement till det direkt olycksförebyggande arbetet. Staden tar emot många önskemål från medborgare om åtgärder i gatumiljöer som inte är olycksdrabbade. Det visar tydligt att behovet av trygghetsskapande åtgärder i trafikmiljön är stort. Det kan handla om oönskade beteenden hos andra trafikanter, en otrygg trafiksituation eller den fysiska utformningen av trafikmiljön.



Jönköpings kommun arbetar aktivt med säkra skolvägar. Arbetet innebär både fysiska och beteendepåverkande åtgärder. I Trafiksäkerhetsprogram 2021-2025 utgör säkra skol- och fritidsvägar ett utpekat insatsområde. Delmålet inom insatsområdet handlar både om att öka trafiksäkerheten och den upplevda tryggheten.

Delmål inom insatsområdet

- Minska antalet barn som skadas i trafiken som oskyddade trafikanter (gående, cyklister och mopedister).
Indikator: Antal dödade och skadade barn som gående, cyklister, mopedister.
Indikator: Andel barn som använder hjälm vid resor på cykel och moped på väg till/från skolan.
- Arbeta med beteendepåverkande insatser för att öka andelen barn som går och cyklar till skolan/fritidsaktiviteter.
Indikator: Antal barn som går/cyklar till skolan/fritidsaktiviteter utifrån resultat av resvaneundersökningarna i årskurs 2, 5, 8 och år 2 på gymnasiet.
- Arbeta för att den upplevda tryggheten förstärks kring skolvägar
Indikator: Barns bedömning av tryggheten på väg till skola i resvaneundersökningen årskurs 5, 8 och år 2 på gymnasiet.

Trafiksäkerhetsprogram 2021-2025

Ansvarig enhet:
Trafik- och säkerhetsenheten 2021-01-21



Synliggöra synergier och motsättningar

Trafiksäkerheten går hand i hand med andra hållbarhetsmål. På en övergripande nivå är det främst synergier det är frågan om, även om det för enskilda frågor och intressen går att hitta motsättningar. Tabell 4-1 ger exempel på synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål i Agenda 2030.

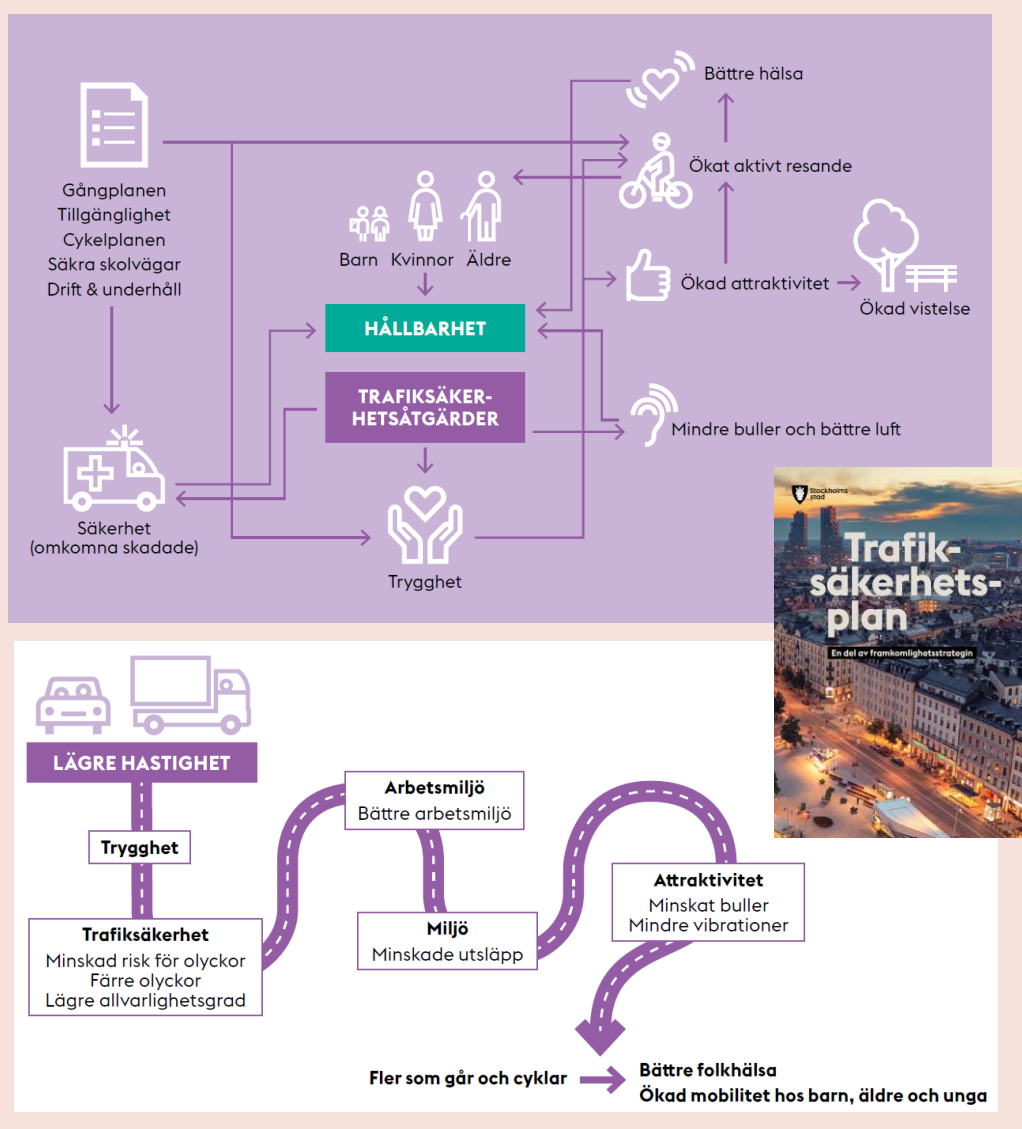
Tabell 4-1. Översikt för exempel på synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål i Agenda 2030.

Hållbarhetsmål	Synergier med trafiksäkerhet
 3 GOD HÄLSA OCH VÄLBEFINNANDE	Trafiksäkerhet är en del av hälsomålet i Agenda 2030 genom delmål 3.6 och är en förutsättning för främjandet av aktiv mobilitet (gång och cykling) som ger positiva hälsovinster genom att förebygga sjukdomar och psykisk ohälsa (delmål 3.4).
 5 JÄMSTÄLLDHET	Trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter bidrar till ett mer jämställt transportsystem eftersom kvinnor vistas i högre grad i trafiken som gående och är mer utsatta för fallolyckor. Kvinnor värderar också trafiksäkerhetsåtgärder högre än vad män gör.
 7 HÅLLBAR ENERGI FÖR ALLA	Trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter är en förutsättning för överflyttning från bil till mer hållbar mobilitet som kan minska transportsektorns energianvändning. Lägre hastigheter hos motorfordonstrafiken ger också lägre drivmedelsförbrukning.
 8 ANSTÄNDIGA ARBETSVILLKOR OCH EKONOMISK TILLVÄXT	Mindre risk att dödas och skadas i arbetet genom att resor i tjänsten och transporter genomförs på ett trafiksäkert sätt bidrar till en säker arbetsmiljö.
 10 MINSKAD OJÄMLIKHET	Trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter bidrar till självständig och hållbar mobilitet för grupper som är beroende av gång, cykel och kollektivtrafik (barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, socioekonomiskt svaga grupper).
 11 HÅLLBARA STÄDER OCH SAMHÄLLEN	Mer attraktiva städer och samhällen genom åtgärder som innebär lägre hastigheter för motorfordonstrafiken. Trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter är en förutsättning för hållbar mobilitet – och för inkluderingen av barn och äldre i ett hållbart transportsystem.
 13 BEKÄMPA KLIMATFÖRÄNDRINGARNA	Trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter är en förutsättning för överflyttning från bil till mer hållbar mobilitet som kan minska transportsektorns klimatpåverkan. Lägre hastigheter hos motorfordonstrafiken ger också lägre utsläpp av växthusgaser.
 15 EKOSYSTEM OCH BIOLOGISK MÅNGFALD	Mindre påverkan på miljö och ekosystem på lokal och regional nivå genom att minska de motoriserade transporterna och att transporterna genomförs med lägre hastighet.

De synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål behöver lyftas fram för att olika målområden i kommunen ska kunna kroka arm med varandra. På samma vis är det viktigt att synliggöra potentiella konflikter mellan olika målområden som behöver lyftas redan i tidigt skede för att undvika konflikter och personbaserade avvägningar mellan intressen senare. Avsnitt 4.3 behandlar mer om intressekonflikter.

Exempel: Stockholm lyfter fram synergier

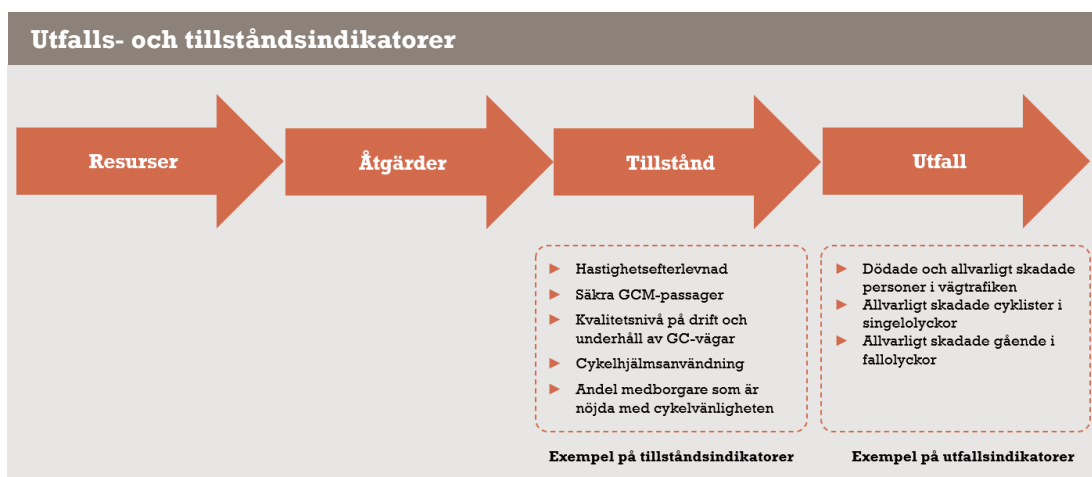
Stockholms trafiksäkerhetsplan som antogs av kommunfullmäktige 2022 tar sin utgångspunkt i trafiksäkerhet som en del i hållbarheten i linje med Agenda 2030. De finns två illustrationer som tydligt visar hur åtgärder för ökad trafiksäkerhet kan få positiva effekter och bidra till utvecklingen inom andra hållbarhetsområden:



Gemensamma tillståndsindikatorer

Trafiksäkerhetsarbetet styrs i riktning mot trafiksäkerhetsmålen. Att nå målen är det önskade **utfallet** av de insatser som genomförs. På vägen mot det önskade utfallet görs också ofta uppföljning av olika **tillståndindikatorer** för att få en bild av att utvecklingen går åt rätt håll och att insatserna är de rätta.

En väg framåt för att hantera motstående mål mellan målområden är att utgå från och fokusera på de gemensamma tillståndindikatorerna. Flera av tillståndindikatorerna i till exempel kommunens cykelprogram är ofta gemensamma med de tillståndindikatorer som finns i trafiksäkerhetsprogrammet. De gemensamma tillståndindikatorerna möjliggör ett samspel mellan målområden.



Trafikstrategin som gemensam plattform

Många målområden hanteras var för sig i kommunerna. Det kan vara nödvändigt för att ägna en fråga tillräckligt fokus och djup. För att kunna samspela mellan målområden blir det viktigt med en gemensam plattform. **Trafikstrategin** är ett exempel på en sådan gemensam plattform för kommunens mål och strategier för trafiksystemet. Många kommuner gör en också en årlig uppföljning för flera målområden samlat, se exemplet från Göteborg nedan.

För många verksamheter, till exempel för kommunala bolag, är trafiksäkerhet en väsentlig hållbarhetsfråga att beakta i **hållbarhetsarbete och hållbarhetsredovisning**. Även kommuner och regioner kan hållbarhetsredovisa. På så vis synliggör man och drar nytta av de synergier som finns. Med tanke på att trafiksäkerheten går så väl hand i hand med andra mål blir det mer resurseffektivt att hantera hållbarhetsfrågorna samlat.

Exempel: Göteborgs Trafik- och resandeutveckling

Trafikkontoret i Göteborgs Stad redovisar varje år hur trafiken och resandet har utvecklats det senaste året i rapporten **Trafik- och resandeutveckling**. Ett syfte med rapporten är att redovisa en årlig uppföljning av trafikstrategins effektmål. Trafiksäkerhet är en del i denna redovisning genom avsnittet "Skadade i trafiken".

Göteborgs årliga analys och uppföljning beskrivs även i TRAST Exempelbok med följande citat från staden:

"Det är en styrka att samla all uppföljning i rapporten. Det ger möjlighet att se samband mellan trafik- och resandeutvecklingen, skadautvecklingen och göteborgarnas upplevelse av trafik- och stadsmiljön."

Innehåll

Förutsättningar året 2021	
År 2021 – andra året med corona	6
Staden under byggtid	8
Trafikstrategin	
Trafikstrategin	11
Hållbar mobilitet	
Hållbara resor	15
Resor till fots	18
Resor med cykel	20
Delad mikromobilitet – Styr & Ställ och elsparkcyklar	22
Resor med kollektivtrafik	24
Serviceresor	26
Resor med bil	28
Restider mellan målpunkter i staden	30
Goda stadsmiljöer	
Gångvänligheten i staden	33
Fotgängares upplevelse av centrala staden	35
Tillgängliga platser	37
Upplevelsen av cykling i Göteborg	39
Boendes nöjdhet med trafikmiljön i centrala staden	40
Besökares nöjdhet med trafikmiljön i centrala staden	42
Skadade i trafiken	44
Godstransporter	
Godstransporter	47
Sammanfattning och insikter	
Sammanfattning och insikter	52

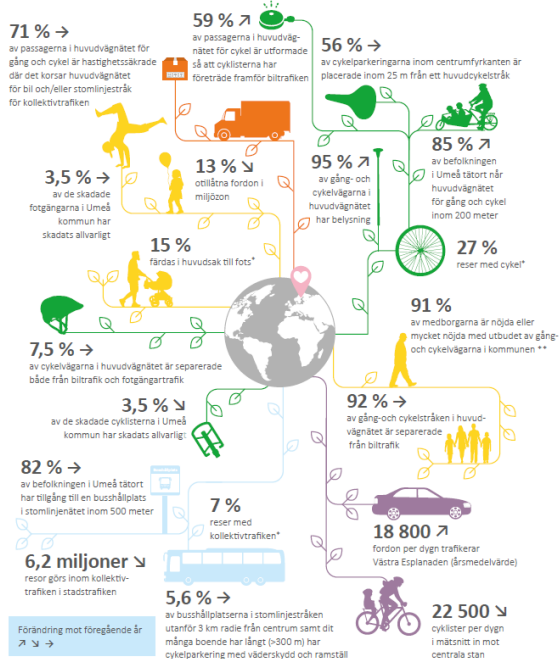
Exempel: Umeå kommuns Mobilitetsbokslut

Verksamheten Gator och parker i Umeå kommun beskriver varje år arbetet inom sina ansvarsområden samlat i ett **Mobilitetsbokslut**. Bokslutet beskriver åtgärder, satsningar och nyckeltal inom trafikmätningar, beteendepåverkan, gods, parkering, cykel, fotgängare och kollektivtrafik.

Trafiksäkerhetsutvecklingen redovisas också i bokslutet och är också ett av de redovisade nyckeltalen. Därutöver ingår trafiksäkerhet som en del i andra ansvarsområden. Till exempel redovisas en av indikatorerna för kommunens godstrafikprogram som rör trafiksäkerhet (antal skadade och omkomna personer i olyckor där godstrafikfordon varit involverade).

Nyckeltal 2021

Nyckeltal avser Umeå tätort om inget annat anges.



* Enligt reseränsundersökning från 2014

** Enligt statistiska centralbyråns årliga medborgarundersökning. Genomsnittet för samtliga 135 deltagande kommuner var 54.

4.2. Ledningssystem och processer

Trafiksäkerhet genomsyrar verksamheten

Trafiksäkerhetsarbetet behöver integreras i kommunens arbetssätt och rutiner, i de interna styrsystemen tillsammans med miljö och andra hållbarhetsfrågor. Det innebär att identifiera var kommunen har en trafiksäkerhetspåverkan i olika verksamheter och att integrera trafiksäkerhet i de processer som styr dessa verksamheter. Trafiksäkerhet ska alltså genomsyra alla berörda kommunala verksamheter.

Värdekedjor och trafiksäkerhetsavtryck

Trafiksäkerhet är en hållbarhetsfråga och en del i Agenda 2030. Vikten att integrera trafiksäkerhet i hållbarhetsarbete och hållbarhetsredovisning betonas av Stockholms-deklarationen. På så vis drar man nytta av synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, undviker suboptimering och kan samla resurserna.

Offentliga och privata verksamheter har en trafiksäkerhetspåverkan. Omkring 40 procent att dödsolyckorna i Sverige kan kopplas till verksamheters värdekedjor (Kullgren med flera, 2022). "Värdekedja" avser de aktiviteter som utförs av en organisation för att genomföra sin verksamhetsidé. I framförallt produktionen och kopplat till ingående/utgående logistik genereras transporter som påverkar trafiksäkerheten.

Det finns verktyg för att arbeta med verksamhetens trafiksäkerhetspåverkan. Verksamheten kan till exempel arbeta systematiskt med hjälp av **ISO 39001**, en standard som gör det möjligt att arbeta in trafiksäkerhet i ledningssystemet tillsammans med kvalitet och miljö. Genom **FIA Road Safety Index** finns också verktyg för att identifiera verksamhetens trafiksäkerhetsavtryck och för att mäta framsteg. Det är ett stöd för att arbeta med trafiksäkerhet som en del av hållbarhetsarbetet och hållbarhetsredovisningen.

Kommuner påverkar också trafiksäkerheten på olika sätt. Tillsammans med Göteborgs Stad och Partille kommun har Hjälm Dahl med flera (2022) undersökt kommunala verksamheters **trafiksäkerhetsavtryck**. Detta avtryck kan illustreras genom ett exempel där en av kommunens fordon kolliderar med en cyklist, se Figur 4-3. En slutsats är att kommunen har störst trafiksäkerhetspåverkan genom sin roll som väghållare.



Figur 4-3. Illustration av en kommuns trafiksäkerhetsavtryck med ett exempel där ett av kommunens fordon kolliderar med en cyklist. Bildkälla: Hjälm Dahl med flera (2022).

Var ska trafiksäkerheten integreras?

Ett trafiksäkerhetsarbete är ingen isolerad verksamhet. Trafiksäkerhetsfrågorna behöver integreras i kommunens arbetssätt och rutiner tillsammans med miljö och andra hållbarhetsfrågor. Utifrån de påverkansmöjligheter som kommuner har när det gäller trafiksäkerhet, ges en översikt nedan för berörda verksamheter och processer.

Fysisk planering och utformning

Trafiksäkerhet behöver beaktas i ny- och ombyggnad av gatumiljöer. Hastighetssäkring av den befintliga gatumiljön genom trafiksäkerhetsåtgärder är också en viktig insats. Genom bra standard på infrastrukturen för gående och cyklister förebyggs såväl singelolyckor som kollisionsoolyckor bland dessa trafikantgrupper. I kommunens roll som väghållare ligger även myndighetsutövning, till exempel genom lokala trafikföreskrifter, parkeringstillstånd, dispenser, markupplåtelser och evenemangstrafik.

Trafiksäkerhet är också en relevant fråga för såväl översiktsplanen som genom hela den kommunala planprocessen. I detaljplanearbetet finns stor potential att inkludera trafiksäkerhet tidigt och kontinuerligt. Det är genom den fysiska planeringen som stadsbyggandet, kvarter, trafiksystem och trafikgenerering formas. I planprocessen läggs mycket av grunden till den trafiksäkerhet som är möjlig att åstadkomma. Bristande kunskaper om trafiksäkerhet, och en prioritering av stadsmässighet och hög exploateringsgrad, leder enligt tidigare studier till att trafiksäkerheten ibland prioriteras ned på ett sätt som inte är nödvändig.

Fysisk planering och utformning är den klassiska verktygslådan för trafiksäkerhetsarbetet genom vilken kommuner också har stor möjlighet att påverka trafiksäkerheten. I rollen som väghållare och planerare finns stöd genom olika handböcker för trafiksäkerhetsåtgärder och utformningsriktlinjer. Samtidigt är det också i denna roll som trafiksäkerheten kan komma i konflikt med andra intressen i de skarpa prioriteringarna och avvägningarna i konkret utformning när intressen ställs mot varandra. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.3.

Råd för fysisk planering och utformning

Några exempel på konkreta möjligheter för att se till att trafiksäkerhetsfrågan beaktas i fysisk planering och utformning är följande:

- ▷ Etablera ett systematiskt arbetssätt för att identifiera behov och genomföra åtgärder i befintliga gatumiljöer – viktigt då största påverkansmöjligheten finns i det redan byggda.
- ▷ Checklistor för fysisk planering och utformning har med trafiksäkerhetsaspekter av relevans för olika skeden, till exempel för översiktsplanering och detaljplanering.
- ▷ Granskningsrutiner som säkerställer att trafiksäkerhet beaktas liksom dokumentation och hantering av avsteg från utformningsriktlinjer.
- ▷ I stadsbyggandet görs allt oftare sociala konsekvensanalyser och trafiksäkerhet för olika grupper (befolkningsgrupper, trafikantgrupper) är också en social hållbarhetsaspekt att inkludera i SKA/BKA.
- ▷ Uppföljning och utvärdering av projekt och åtgärder inom kommunens investeringsprocess och exploateringsprocess och att erfarenhetsåterföring görs.
- ▷ Då stadsbyggandet i många kommuner till stor del drivs i exploateringsstyrda projekt är det viktigt att trafiksäkerhet inkluderas i projektmål och projektdirektiv.

Drift och underhåll

Drift och underhåll är ett område med stor potential att minska antalet allvarligt skadade gående i fallolyckor och cyklister i singelolyckor. 90 procent av de fotgängare som skadas allvarligt i trafiken har skadats i en fallolycka. Äldre personer är särskilt utsatta för fallolyckor, men personer i alla åldersgrupper är utsatta, inte minst vintertid. 80 procent av alla allvarligt skadade cyklister skadas i singelolyckor. Dessa olyckor beror till stor del på brister i drift och underhåll.

Oavsett om drift och underhåll utförs i egen eller upphandlad regi, har kommunen stora påverkansmöjligheter på kvaliteten. Kommunen kan ställa krav på insatstider och kvalitetsstandard. I slutändan handlar dock kvaliteten på drift och underhåll om tillgängliga **resurser**. I många kommuner finns dessutom ofta en underhållsskuld. Påverkansmöjligheter finns redan i fysisk planering där förutsättningarna för förvaltningen av gatumiljöerna skapas.

Ett trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 innebär att rikta resurser till drift och underhåll och att **prioritera gående och cyklister** i de insatser som görs. Då gäller det också att inte glömma bort de gående. I många kommuner ligger ansvaret för gångbanor på privata fastighetsägare, vilket försvårar möjligheten att hålla en hög och jämn standard längs gångstråken. Det finns dock exempel på kommuner som tagit över detta ansvar i åtminstone de centrala delarna av staden.

Insatser inom drift och underhåll

- ▷ **Vinterväghållning**, det vill säga snöröjning, halkbekämpning och upptagning av grus/flis.
- ▷ **Barmarksväghållning** i form av upptagning av grus/flis på våren, sopning under barmarkspenoden, extrasopning vid lövhalka och åtgärder av inträngande växlighet.
- ▷ **Beläggningsåtgärder** för att uppnå jämna ytskikt, både genom driftåtgärder som lagning av potthål och genom beläggningsarbeten i större skala.

Byggskede

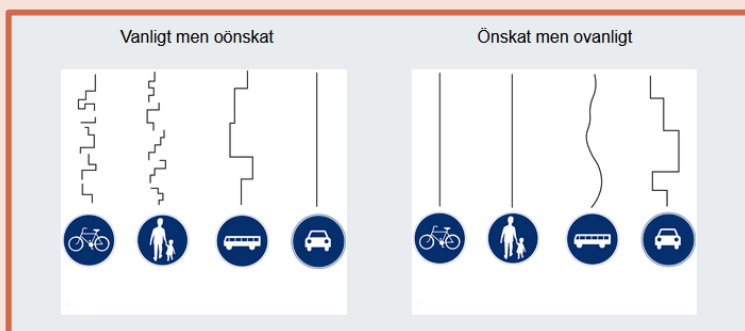
Byggprojekt innebär trafiksäkerhetsrisker för trafikanterna, inte minst för gående och cyklister. In- och utfarter till byggarbetsplatser är särskilt problematiska och att befintliga korsningar får förändrade flöden med svängande tung trafik. Temporära gång- och cykelbanor och omledningar som kan medföra mindre säkra vägval är ytterligare exempel. Ojämnheter genom snubbelkanter och korsande ledningar likaså. Grävningsarbeten sker också regelbundet i det kommunala vägnätet. En av de vanligaste orsakerna i skador i beläggningen på gång- och cykelvägar är uppgrävning för arbeten med ledningar i eller under vägkonstruktionen.

Åtta av tio olyckor med personskador som drabbar oskyddade trafikanter vid vägarbete sker på kommunala gator. Singelolyckor på cykel är den dominerande olyckstypen. Ofta saknas belysning och utmärkning av arbetsområdet. Kommunernas arbete med tillståndsgivning och kontroll av gatuarbeten är därför av största vikt för att dessa olyckor ska undvikas.

Genom tydliga krav och riktlinjer för arbete på gata kan kommunen se till att dessa krav blir styrande för hur trafiksäkerheten hanteras i byggsleden och vid grävningsarbeten. Andra viktiga aspekter är att se till att ha en process för trafikanvisning (TA-planer) och att arbeta med kontroller och uppföljning. För att bygga kunskap och förståelse hos byggtreprenörerna kan även uppsökande dialog och utbildning av byggtreprenörer vara viktiga insatser.

Exempel: Göteborgs krav för Arbete på gata (APG-krav)

Trafikkontoret i Göteborg har nyligen antagit krav för Arbete på gata (APG). Till exempel finns krav på bredder för tillfällig gångbana och cykelbana och det finns krav på hur byggtrafik ska hanteras vid in- och utfarter till byggarbetsplatser. APG-kraven är tydligare formulerade som krav jämfört med tidigare riktlinjer. På så vis blir det både tydligare för byggtreprenörerna, och enklare för trafikkontoret att följa upp och utkräva ansvar. APG-kraven finns tillgängliga via Göteborgs Stads teknisk handbok.



Trafikkontoret erbjuder utbildning för byggtreprenörer. Bilden ovan visar prioritering vid omledning är hämtad från utbildningsmaterialet för APG och kommer ursprungligen från arbetet i KomFram.

Krav vid inköp och upphandling

Som upphandlare kan kommunen ställa krav på de transporter som köps, men också på de resor och transporter som köp av olika varor, tjänster och entreprenader medför, se exempel nedan. Krav kan också ställas på de fordon som köps in eller leasas.

Upphandlingsområden

För en kommun finns följande huvudsakliga områden för kravställande:

- ▷ **Fordon** som köps in eller som kommunen ingår leasingavtal för – att de fordon som kommunens medarbetare använder uppfyller trafiksäkerhetskrav.
- ▷ **Trafikupphandlingar** – att persontransporter som handlas upp av kommunen utförs på ett trafiksäkert sätt (till exempel skolskjuts, färdtjänst, andra serviceresor – beroende på vad som ligger inom kommunens ansvar).
- ▷ **Transportupphandlingar** – att godstransporter som handlas upp av kommunen utförs på ett trafiksäkert sätt (till exempel matutkörning till skolor och äldreboenden).
- ▷ **Entreprenadupphandlingar** – att avfallstransporter och byggtransporter och de resor i tjänsten som görs av medarbetare hos entreprenören utförs på ett trafiksäkert sätt.
- ▷ **Upphandling av hemtjänst** och andra resegenererande tjänster – att de resor i tjänsten som görs av medarbetare hos dessa företag utförs på ett trafiksäkert sätt.

Genom att ställa trafiksäkerhetskrav kan resorna och transporterna göras mer trafiksäkra för såväl förare (arbetsmiljöfråga) som för samhället i stort. Kravställandet hos upphandlare och inköpare är en mycket viktig drivkraft för företagens trafiksäkerhetsarbete enligt tidigare studier. Av de dödsolyckor som skedde i vägtrafiken under 2019 kunde 36 procent kopplas till en upphandlad transporttjänst. Kommuners och andra aktörers kravställande är alltså av stor betydelse för trafiksäkerhetsutvecklingen.

Exempel: Göteborgs miljö- och trafiksäkerhetskrav på fordon

Fordon som används i tjänsten ska vara säkra. För personbilar innebär det att uppnå kravnivån fem stjärnor i Euro NCAP eller, om sådant säkerhetsintyg inte har utfärdats, ha motsvarande krockskydds- och kollisionssundvikande egenskaper enligt intyg från tillverkare. Så lyder kravet på de personbilar som köps in eller som kommunen ingår leasingsavtal för enligt "Göteborgs Stads regel för miljö- och trafiksäkerhetskrav för lätta och tunga fordon". För lastbilar (lätta och tunga) finns krav på krockkuddar, ABS-bromar, antisladdsystem, backkamera/backsensor, med mera. Därutöver ställs även krav på utbildning i miljö och trafiksäkerhet för alla som kör stadens personbilar och lätta lastbilar.

För mindre arbetsfordon som används inom parkskötsel och fastighetsservice finns inte motsvarande krav. Det är fordon som framförs med en maxhastighet på 45 km/tim och dessa fordon testas inte i Euro NCAP eller liknande. Många verksamheter använder arbetsfordon, men de ska då endast användas i exempelvis parker eller på gårdar.

Göteborgs Stads regelverk avser både miljö- och trafiksäkerhetskrav. Trafiksäkerhetskraven utgör ramvillkor, det vill säga att miljöbilar köps in som uppfyller kraven på trafiksäkerhet. Eventuella avsteg från miljökraven ska dokumenteras och rapporteras.



Resor i tjänsten och egna transporter

De flesta medarbetare förflyttar sig i tjänsten någon gång. I vissa av kommunens verksamheter görs många resor i tjänsten, till exempel lägger medarbetare i hemtjänsten i genomsnitt 25 procent av en arbetsdag på att köra mellan brukare. Inom teknisk förvaltning och andra kommunala verksamheter görs många resor och förflyttningar.

Många kommuner utför också egna transporter. Det kan vara persontransporter (skolskjuts, färdtjänst och andra serviceresor) samt godstransporter såsom matutkörning till skolor och äldreboenden samt avfallstransporter. Ibland utförs transporterna av kommunala bolag.

I det **systematiska arbetsmiljöarbetet** ingår att säkerställa att medarbetarna kan resa och förflytta sig på ett trafiksäkert sätt. För detta har kommunen ett ansvar som arbetsgivare.

Resorna och transporterna påverkar också trafiksäkerheten för andra trafikanter. Med tanke på att kommunala medarbetares resor kan stå för en betydande del av trafiken i en kommun så har resorna i tjänsten en trafiksäkerhetspåverkan. På vilket sätt denna trafik framförs påverkar trafikrytmen i stort och påverkar också kommunens varumärke.

Genom **policy och riktlinjer för tjänsteresor** kan kommunen som arbetsgivare ställa krav på hur resor i tjänsten ska genomföras. Ofta har resepolitiken fokus på hållbart resande utifrån

miljö- och klimatperspektiv, men även trafiksäkerhetsaspekter bör inkluderas. Det kan handla om att välja säkra fordon, att använda cykelhjälm vid tjänsteresor på cykel, att köra inom gällande hastighetsgräns och på annat sätt bete sig trafiksäkert. Det är viktigt att kommunicera och följa upp resepolicyen, ett arbete som ofta åligger kommunens HR-avdelning. För transporterna i egen regi kan en **trafiksäkerhetspolicy** tas fram.

Påverkansåtgärder

Ett trafiksäkerhetsarbete i Nollvisionens anda handlar om att arbeta för säkra vägar, fordon och trafikanter med betoning på systemutförarnas ansvar att skapa ett säkert transportsystem. Ett arbete för ökad trafiksäkerhet kan också adressera trafikanterna.

Störst effekt av påverkansåtgärder nås i regel när information och kampanjer kombineras med andra åtgärder. Det kan vara att i samband med ombyggnad, införande av nya hastigheter och i kombination med polisens övervakning. Beteendepåverkande åtgärder för att uppmuntra till mer trafiksäkra beteenden kan göras som fristående insatser, men trafiksäkerhetsfrågan integreras med fördel också i bredare sammanhang, se exempel nedan.

Integrera trafiksäkerhet i andra påverkansåtgärder

Kunskapshöjande och beteendepåverkande åtgärder för ökad trafiksäkerhet kan integreras i till exempel följande sammanhang:

- ▷ **Säkra skolvägar** – att trafiksäkerhet är en del i kommunens arbete med säkra skolvägar. Arbetet med säkra skolvägar brukar innebära både beteendepåverkande åtgärder och att skapa säkra och trygga möjligheter för barn att gå och cykla till skola och fritidsaktiviteter. Insatser som vandrande skolbussar och liknande kan i sig bidra till ökad trafiksäkerhet. Att integrera cykelhjälmfrågan och undervisning i säker cykling i arbetet med säkra skolvägar är också relativt vanligt i kommunerna idag.
- ▷ **Hållbart resande** – att trafiksäkerhet är en del i kommunens arbete med mobility management för ökat hållbart resande. Det kan finnas en trafiksäkerhetspotential genom överflyttning från bilresor till andra färdssätt, men det är också viktigt att också erbjuda en säker infrastruktur och att uppmuntra till användning av skyddsutrustning, till exempel cykelhjälm, dubbdäck på cykeln i vinterväglag eller broddar. Det finns kommuner som erbjuder en cykelhjälm till personer som blir hälsotrampare, provar elcykel eller liknande projekt. Vintercykelprojekt kombineras ofta med information/erbjudande om vinterdäck, cykelhjälm och reflexväst.
- ▷ **Generellt olyckspreventivt arbete** – att trafiksäkerhet integreras i kommunens generella olyckspreventiva arbete riktat till barn, äldre och andra grupper. Många kommuner bedriver exempelvis ett fallpreventivt arbete för äldre personer, vilket kan innefatta information om och utdelning av broddar samt träning i fallteknik.

4.3. Steget mellan mål och konkret utformning och förvaltning

Det finns alltid intressekonflikter

På en övergripande nivå samspelar trafiksäkerheten väl med andra hållbarhetsmål. Det finns en del motstridigheter mellan målområden, men de positiva synergier är betydligt fler. Den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och övergripande prioriteringar i praktiken. I de skarpa prioriteringar och avvägningarna i konkret utformning kan intentioner tappas bort när intressen ställs mot varandra. De intressekonflikter mellan trafiksäkerhet och andra intressen som framkommit under intervjusamtalen för projektets case visas i Figur 4-4.



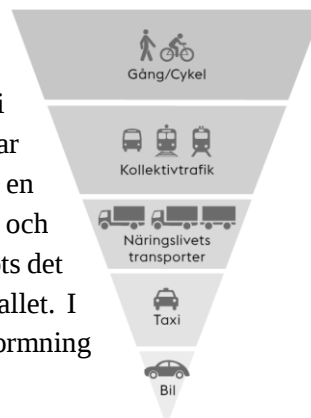
Figur 4-4. Huvudsakliga intressekonflikter mellan trafiksäkerhet och andra intressen som framkommit under intervjusamtalen (se kapitel 3).

Frågan är också om alla intressen kan vägas mot varandra. Vissa mål är att betrakta som ramvillkor eller förutsättningar och det gäller inte minst trafiksäkerhet. Tillgänglighet måste utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle. De transportpolitiska hänsynsmålen säkerhet, miljö och hälsa fungerar som ramvillkor för funktionsmålet tillgänglighet.

Samtidigt kan trafiksäker utformning uppnås på flera olika sätt och i praktiken blir det ändå ofta fråga om avvägningar. Prioriteringar görs också utifrån tillgängliga resurser. Hur många befintliga passager som kan hastighetssäkras beror på hur stor budgeten är. Insatser inom drift och underhåll är också till stor del en resursfråga. Prioriteringar måste alltid göras.

Systematik på nätnivå och områdesnivå

Det behövs stöd för de avvägningar och prioriteringar som görs i konkret utformning och förvaltning. Många kommuner har utformningsriktlinjer att utgå ifrån och det finns också ofta en trafikstrategisk prioritering av trafikantgrupper där gång-, cykel- och kollektivtrafik prioriteras högst (den omvända trafikpyramiden). Trots det blir det ofta svårt att veta hur man ska prioritera i det enskilda fallet. I praktiken finns ofta glapp mellan mål/prioriteringar och konkret utformning och förvaltning.



Stöd behövs även för de prioriteringar och avvägningar som görs i praktisk trafikplanering i form av systematik på nät- och områdesnivå. **Trafiknätsanalysen** kan utgöra utgångspunkt för denna systematik genom att identifiera olika funktionella nät för trafikantgrupperna. De utpekade näten blir underlag för prioriteringar (se exempel nedan).

I detta sammanhang används även **livsrumsmodellen**⁶ som kompletterar trafiknätsanalysen med karaktären hos de stadsrum som gatan är en del av. Livsrumsmodellen är en grund för att välja lämplig hastighetsgräns (se Rätt fart i staden⁷) och för lämplig utformning av korsningar och passager (se GCM-handboken⁸ och VGU-guiden⁹). Ett stöd för ”vad som ska vara var” förenklat uttryckt.

Livsrumsmodellen som stöd för utformning och hastighetsval

Livsrumsmodellen kan vara stöd i sammanvägning av olika anspråk och i arbetet med stråk. En trafiknätsanalys beskriver gatornas funktionella roll, men gatan har inte bara en funktionell roll, och man måste utgå från de stadsrum gatan är en del av och som har olika karaktär. Livsrumsmodellen delar in staden in i **frirum**, **integrerat frirum**, **mjuktrafikrum**, **integrerat transportrum** och **transportrum**. I frirummet är biltrafiken helt frånvarande och gående prioriterade, medan motorfordonstrafiken helt äger transportrummet. Däremellan finns mjuktrafikrummet där utformning och reglering ska medge ett fungerande samspel mellan oskyddade trafikanter och motorfordonstrafik. Livsrumsmodellen blir därmed en grund för att välja lämplig hastighetsgräns och för lämplig utformning av korsningar och passager.



Analys som visar gaturummets prioritering av trafikanter i centrala Göteborg, från helt gångprioriterat (rött) till helt bilprioriterat (blått). Källa: Göteborgs Stad (2012). Stadslivet i centrala Göteborg.

⁶ Livsrumsmodellen benämns "trafikrumsmodellen" i "Handbok för trafikstrategiskt arbete" (Trafikverket Publikation 2022:164).

⁷ Rätt fart i staden: [urn:nbn:se:trafikverket:diva-2503](https://nbn.se/trafikverket/diva-2503)

⁸ GCM-handboken: [urn:nbn:se:trafikverket:diva-5432](https://nbn.se/trafikverket/diva-5432)

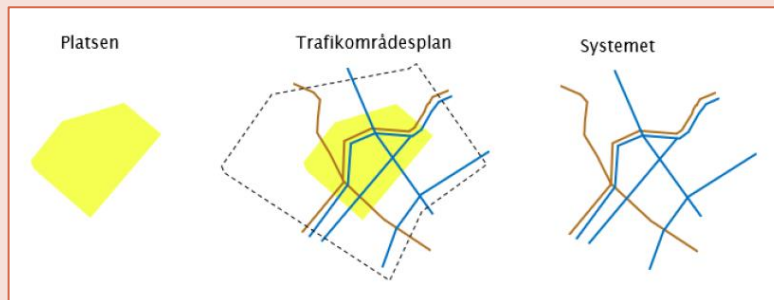
⁹ VGU-guiden Stödjande kunskap: [urn:nbn:se:trafikverket:diva-5317](https://nbn.se/trafikverket/diva-5317)

VGU-guiden Utformningsprocess: [urn:nbn:se:trafikverket:diva-5123](https://nbn.se/trafikverket/diva-5123)

Exempel: Trafikområdesplaner i Göteborg

Göteborgs Stad har börjat att arbeta med trafikområdesplaner för att mer systematiskt titta på nät/stråk i ett större geografiskt område med utgångspunkt i **Livsrumsmodellen**. Man kan säga att trafikområdesplanen motsvarar det mellansteg som planprogrammet utgör i fysisk planering mellan översiktsplanen (eller fördjupning av översiktsplanen) och detaljplaner.

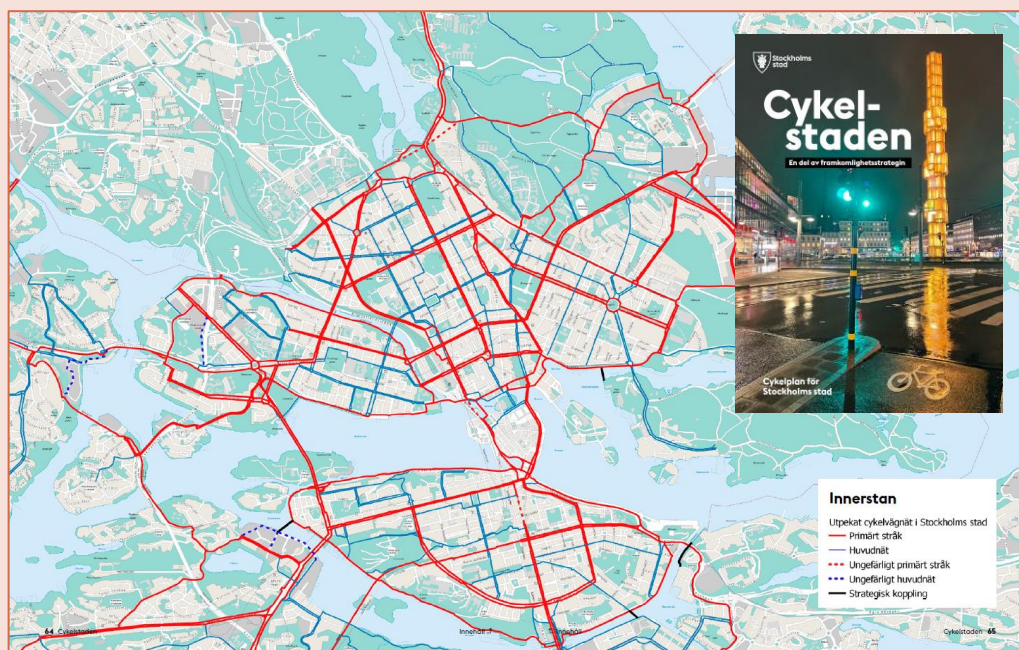
Syfte med trafikområdesplanen är att hantera svårlösta prioriteringsfrågor mellan olika anspråk och kvaliteter. Utgångspunkten är **trafiknätsanalysen**, men att näten tydligare kopplas till specifika gaturum och att man väger de olika näten (för olika trafikantgrupper) mot varandra. En trafikområdesplan ger underlag till fortsatta beslut i trafikkontorets projekt.



Exempel: Utepekade cykelnät som underlag för prioriteringar i Stockholm

Stockholms stad antog 2022 en cykelplan: **Cykelstaden, en del i framkomlighetsstrategin**. Cykelplanen pekar ut det huvudsakliga cykelnätet, som består av primära stråk och huvudnät, vilka kompletteras med det lokala nätet.

Det utpekade cykelnätet blir underlag för prioriteringar av insatser. Till exempel för drift och underhåll föreskrivs att: "Extra snabba insatser med hög ambitionsnivå ska göras på det primära nätet, vilket behöver vara sammanhängande även avseende driften och med hänsyn till den större spännvidden av fordon med olika förutsättningar på cykelbanorna".



4.4. Kunskapsbyggande och dialog

Grundläggande trafiksäkerhetsförståelse

Att alla berörda tjänstepersoner och beslutsfattare har en grundläggande kunskap om trafiksäkerhet och Nollvisionen är en framgångsfaktor för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete. Det finns exempel på kommuner som arbetar med återkommande kunskapshöjande aktiviteter för att öka kunskapen och medvetenheten om trafiksäkerhet hos tjänstepersoner på olika förvaltningar och hos olika aktörer som berörs av trafiksäkerhetsarbetet.

Inom exempelvis fysisk planering är ofta gestaltning och estetik, och vad som anses vara en stadsmässig utformning av gaturummet, de dominerande frågorna. Trafiksäker utformning kan ibland få stå tillbaka för andra stadsbyggnadskvaliteter, både medvetet och omedvetet på grund av kunskapsbrist. Även om det finns tydliga utformningsriktlinjer, är en grundläggande trafiksäkerhetsförståelse viktig för att förstå vad man bör värna om och vad man riskerar att pruta bort i de dagliga avvägningarna. Trafiksäkerhetsförståelse är också viktigt i andra sammanhang, till exempel för personal inom drift och underhåll och för byggentreprenörer.

Synliggöra påverkansmöjligheter

Att förstå sina påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet en förutsättning för att enskilda tjänstepersoner ska söka kunskap, stöd och dialog. I vissa kommunala verksamheter är det självklart att det som görs påverkar trafiksäkerheten, inte minst gäller det i senare skeden. I tidiga skeden kan denna påverkan vara svårare att se. Även i roller som kravställare och upphandlare är det inte alltid självklart att själv se att trafiksäkerheten är en relevant fråga. Att synliggöra de påverkansmöjligheter som finns blir därför viktigt och kan vara ett inslag i kunskapshöjande aktiviteter. Integreringen av trafiksäkerhet i berörda processer och rutiner, som en del i ordinarie ledningssystemet, säkerställer också att trafiksäkerhetsfrågan hanteras i rätt skede. Detta har behandlats i avsnitt 4.2.



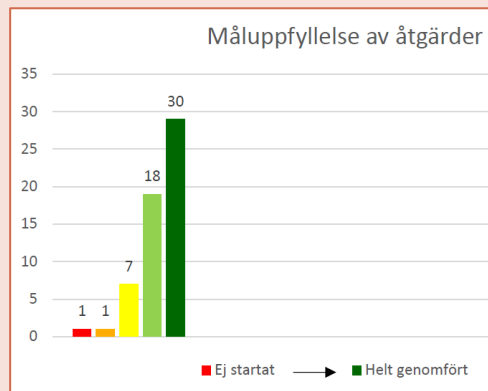
Samverkan internt och externt

För att kunna arbeta in trafiksäkerhet i olika kommunala verksamheter och processer krävs dialog och samverkan med de förvaltningar och bolag som berörs. Samverkan är också nödvändig med andra aktörer som berörs av trafiksäkerhetsarbetet. Behovet av samverkan blir ännu mer uppenbart när trafiksäkerhet ska integreras i ett bredare hållbarhetssammanhang tillsammans med andra hållbarhetsfrågor. Till exempel rör påverkansåtgärder, resor i tjänsten och kravställande i upphandling fler förvaltningar och ytterligare aktörer än den kommunala förvaltning som i regel driver trafiksäkerhetsfrågan

(ofta en teknisk förvaltning). Kommunen har goda möjligheter att visa vägen och utöva ledarskap för trafiksäkerhetsfrågor gentemot de intressenter som finns i kommunens sfär.

Exempel: Uppsala kommuns 57 åtgärder för att bli Sveriges bästa cykelstad

För att nå övergripande mål är samverkan nödvändigt. Samtidigt är också ledarskapet viktigt för att ge arbetet en riktning och systematik. Ett exempel är Uppsala kommuns arbete för att bli Sveriges bästa cykelstad (enligt Cykelfrämjandets Kommunvelometer). Uppsala kommun utgick från en lista med 57 åtgärder som betades av. Genomförandet var beroende av insatser från flera förvaltningar och aktörer. Sedan 2013 har Uppsala kontinuerligt förbättrat sitt resultat och avancerat i Kommunvelometern.



Delta i forskning och innovation

Hållbarhet är inget statiskt tillstånd. Det är ett levande fenomen som förändras över tid, en riktning för insatser som görs. Innovation och kunskapsutveckling är därför nödvändigt för en hållbar utveckling. Många kommuner har möjlighet att delta i forskning och innovation och därigenom bidra till egen utveckling – och även till en utveckling i branschen i stort.

Exempel: Digitalisering i rollen som väghållare/planerare

Exempel på kommuners innovation rör utforskandet av olika möjligheter kopplat till rollen som väghållare/planerare genom digitaliseringen.

I projektet **Smarta urbana trafikzoner** utforskades under perioden 2020–2022 hur geofencing och sensorteknik kan användas som verktyg för att skapa mer tillgängliga, trafiksäkra och attraktiva städer. Projektet drevs av Trafikverket och CLOSER tillsammans med ett stort och brett aktörsnätverk, däribland Stockholms stad och Göteborgs stad. I projektet har tre demonstrationsprojekt genomförts: Innovationszon Hornsgatan, Dispensgivna byggtransporter och Säkra byggtutfarten. Mer information finns på CLOSER:s webbplats¹⁰.

I Göteborg testas **vägväderstationer** för att underlätta halkbekämpningen. Trafikkontoret har placerat ut 15 vägväderstationer vid gång- och cykelbanor för att få bättre data om yttemperatur, lufttemperatur och luftfuktighet. Data från vägväderstationerna gör att man vet när det är dags att halkbekämpa. Dataunderlaget öppnar också upp möjligheten att lägga in en väderprognoskarta i stadens cykel-app och på webbplatsen. Vägväderstationerna är steg 2 i ett digitalt vinterprojekt som är finansierat av InfraSweden och Vinnova och pågår till 2024.¹¹

¹⁰ <https://closer.lindholmen.se/projekt/smarta-urbana-trafikzoner>

¹¹ <https://goteborg.se/wps/portal/enhetssida/Innovation-och-utveckling-far-framtidens-mobilitet-i-Goteborg/digital-vintervaghallning>

5. Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel presenteras slutsatserna från studien om hur synergier och motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål yttrar sig och hanteras i kommunala verksamheter med Göteborgs Stad som case samt möjliggörarna för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå i linje med Agenda 2030. Rekommendationer för fortsatt arbete ges också.

5.1. Slutsatser från studien

Kommuner har stor betydelse för trafiksäkerhetsutvecklingen

Trafiksäkerhetsutvecklingen har varit god i Sverige, men det kvarstår stora utmaningar med det stora antalet allvarligt skadade gående och cyklister, inte minst vad gäller singelolyckor. Kommunernas insatser på lokal nivå är då mycket viktiga. Vikten av att stärka *lokala och regionala insatser och perspektiv* lyfts också fram som en kritisk faktor för ökad måluppfyllelse i det svenska trafiksäkerhetsarbetet av Thoresson (2018).

Kommuner kan arbeta för ökad trafiksäkerhet på flera olika sätt: som *väghållare* och *planerare* genom trafik- och samhällsplanering, som *kravställare* vid drift och underhåll samt byggskenen liksom för egna fordon, resor och transporter, som *upphandlare* av fordon och transporter samt som *påverkare* gentemot medborgare.

Den här studien har haft fokus på samtliga påverkansmöjligheter. Samtidigt är det i rollen som väghållare som störst trafiksäkerhetspåverkan finns och därför har studien mer fokus på kommunal trafik- och samhällsplanering samt drift och underhåll. Övriga roller berörs också, men mer översiktligt. Totalt har 37 tjänstepersoner intervjuats som verkar inom olika kommunala verksamheter och processer i Göteborgs Stad. Styrande och stödjande dokument har också studerats i syfte att komplettera den bild som erhålls genom intervjusamtalen.

Trafiksäkerheten i ett bredare hållbarhetssammanhang

Nollvisionen har funnits som riktning och förhållningssätt för trafiksäkerhetsarbetet sedan 1997 och innebar ett skifte i synen på ansvar för trafiksäkerheten. Ett ensidigt fokus på trafikantens ansvar har breddats till att betona betydelsen av systemutformarnas ansvar. Trafiksäkerhetsarbete i Nollvisionens anda inbegriper säkra vägar, fordon och trafikanter. Nästa skifte som påbörjats, är att se trafiksäkerhet som en del i hållbarheten. Det innebär att trafiksäkerhet ses i relation till övriga hållbarhetsmål i Agenda 2030.

Helhetssyn på trafiksäkerheten – hastigheten som möjliggörare

Många av de kommunala tjänstepersoner som intervjuats i studien som presenteras i denna rapport menar att biltrafiken generellt ofta är norm för planeringen och att mycket utrymme i staden fortfarande vigs åt biltrafiken. Även kollektivtrafikens framkomlighetsanspråk är att betrakta som norm och kan stå i motsats till gående och cyklisters anspråk.

Några intervjupersoner menar även att *Nollvisionen* historiskt har operationaliserats på ett sätt som gynnar en rådande bilnorm, och har handlat om att skapa trafiksäkerhet utifrån biltrafikens premisser med separering av trafikantgrupper som följd. Separering har till att motortrafikens hastigheter kunnat bibehållas eller höjas. Det bör dock noteras att resonemanget som förs om separering av trafikantgrupper åsyftar en trafikplanering som bedrivits sedan flera decennier tillbaka i tiden, det vill säga även långt före *Nollvisionen* fanns. Sannolikt får *Nollvisionen* klä skott för en trafikplanering som inte direkt alltid har med *Nollvisionen* att göra. Genom att *Nollvisionen* är en symbol för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige, är det också *Nollvisionen* som beskylls att operationaliseras på ett sätt som förstärker bilnormen.

Det uttrycks en önskan om *helhetssyn* på trafiksäkerheten. Att isolerat titta på trafiksäkerhet och lösa en så trafiksäker plats som möjligt, utifrån bilens och kollektivtrafikens framkomlighet som norm, kan innebära begränsningar i trafikmiljön som blir oattraktiv för gående och cyklister. Fokus bör skifta till en helhetssyn som möjliggör en levande stad för människor, men som inte kompromissar med trafiksäkerhet, menar intervjupersonerna.

Genomgående i intervjusamtalen i studien som presenteras i denna rapport framkommer tanken om att många av de intressekonflikter som finns i trafik- och samhällsplaneringen kan hanteras genom *hastigheten* som ses en möjliggörare utifrån flera hållbarhetsaspekter, inte minst trafiksäkerhet, trygghet och miljö.

Även påverka trafikvolymen som medel för trafiksäkerhetsarbetet?

Inramningen av trafiksäkerhetsarbetet med utgångspunkt i *Nollvisionen* har också kritiserats i tidigare studier inom mobilitetsforskningen för att för att stödja och förstärka bilnormen. Forskare som May med flera (2008; 2011) menar att trafiksäkerhetsarbetet mest ägnar sig åt ”shallow change” och efterlyser en ”deep change” där trafiksäkerhetsarbetet medverkar till att omdaning av systemet där rådande bilnorm kan ifrågasättas och brytas.

En del av denna kritik kan enkelt avfärdas genom att påtala att *Nollvisionen* innebär ett *etiskt förhållningssätt* som säger att människans förutsättningar i form av tålighet mot krockvåld ska vara utgångspunkten för utformningen av vägtransportsystemet. *Nollvisionen* framhåller inte någon särskild prioritering av enskilda trafikslag eller trafikantgrupper. Det operativa trafiksäkerhetsarbetet innebär däremot prioriteringar av insatser, och beroende på vilka insatser som görs tillfaller nyttor och konsekvenser olika befolknings- och trafikantgrupper. I det stora hela görs dock trafikpolitiska prioriteringar av trafikslag och trafikantgrupper i andra sammanhang än i trafiksäkerhetsarbetet. Med andra ord, om *Nollvisionen* bidrar till att stärka bilnormen, är det för att *Nollvisionen* har operationaliserats på ett sådant sätt, inte att *Nollvisionen* i sig vill premiera biltrafiken eller bilister.

May med flera (2008; 2011) är positiva till det etiska förhållningssätt till dödsfall och allvarliga personskador i trafiken som *Nollvisionen* innebär, men menar att för att åstadkomma en nödvändig trafiksäkerhetsutveckling måste trafiksäkerhetsarbetet breddas till att handla om mer än ”förare, fordon och vägar”. Trafiksäkerhetspolicy måste integreras med en gemensam vision för ett hållbart transportsystem tillsammans med frågor som rör

hälsa, klimat och social hållbarhet. Att förhålla trafiksäkerhet till andra samhälleliga mål och utmaningar är också det som karakteriserar det skifte i trafiksäkerhetsarbetet som föranletts av Agenda 2030 och Stockholmsdeklarationen.

Hastighetens betydelse för trafiksäkerheten är central i Nollvisionen. Samtidigt menar May med flera (2008; 2011) att trafiksäkerhetsarbetet även bör kunna gå längre än så. De menar att trafiksäkerhetsarbetet missar att fånga trafiksäkerhetspotentialen som finns genom att även påverka *trafikvolymen*, och inte enbart genom att arbeta med *hastigheten*.

Upplevd trafiksäkerhet

Intervjupersonerna i studien vill också bredda trafiksäkerhetsperspektivet till att även handla om *upplevd trafiksäkerhet*. En plats kan vara hur trafiksäker som helst, men om den inte upplevs som säker så kommer ingen att vilja vistas där. Upplevd trafiksäkerhet är också viktigt för att stödja ökad cykling, menar intervjupersonerna. Även gångtunnlar ifrågasätts av många intervjupersoner av trygghetsskäl, medan några menar att gångtunnlar samtidigt vara befogade och också ofta önskade av medborgare av trygghetsskäl, inte minst för barns möjlighet till självständig mobilitet.

Intervjupersonerna gör således generellt, liksom van der Meulen (2022) som också efterlyser mer fokus på upplevd trafiksäkerhet, en tydlig åtskillnad mellan objektiv och subjektiv säkerhet. Detta trots att flera studier visar att faktorer i trafikmiljön som människor förknippar med trygghet för oskyddade trafikanter också ofta är samma faktorer som bidrar till ökad trafiksäkerhet i objektiv mening (se till exempel Wennberg & Sundberg, 2016; Wennberg, 2011). Det finns alltså i själva verket en god överensstämmelse mellan faktisk och upplevd trafiksäkerhet för oskyddade trafikanter. En vidgat perspektiv på trafiksäkerheten i denna mening skulle således sannolikt inte förändra så mycket i sak.

Trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga i kommunerna

Synen på trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga

Genom de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 är trafiksäkerhet att betrakta som en hållbarhetsfråga. Stockholmsdeklarationen understryker vikten av att trafiksäkerhetsarbetet utgår från de synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Samtidigt konstaterar Kristianssen (2022) att de flesta kommuner inte ser trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga – endast 23 procent av kommunerna i Kristianssens studie har svarat att trafiksäkerhet ingår i kommunens arbete med Agenda 2030. Många kommuner efterfrågar stöd för hur intentionerna med trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga ska omsättas i praktiken.

Att trafiksäkerhet är en hållbarhetsfråga genom att vara en del i Agenda 2030 var också relativt nytt och okänt för de flesta intervjupersoner i studien, förutom för de tjänstepersoner som ansvarar för och driver trafiksäkerhetsfrågorna. Även om de flesta inte var medvetna om att trafiksäkerhet är en del i Agenda 2030, ses ändå trafiksäkerhet som en självklar del av stadens mål som syftar till att skapa en hållbar stad och ett hållbart transportsystem.

Trafiksäkerheten upplevs både främja och hindra mål om ökad cykling

Tydliga kopplingar sågs också mellan trafiksäkerhet och samtliga hållbarhetsperspektiv: ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Flera intervjupersoner pratar om de positiva synergier som finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål. Till exempel lyfter intervjupersonerna fram att det måste upplevas tryggt och säkert för att fler ska vilja gå och cykla, det vill säga trafiksäkerheten är en förutsättning för *aktiv mobilitet*. Att fler vågar gå och cykla hänger även ihop med en *levande stad*, och om vi vill ha en levande stad där människor rör sig och vistas som oskyddade trafikanter behöver den vara säker och trygg. En stad som fungerar för oskyddade trafikanter är också en mer *inkluderande stad*, inte minst för barn och äldre och andra grupper som är beroende av att gå och cykla för sin mobilitet.

När det gäller målkonflikter är det framförallt mål om *ökad cykling* som upplevs stå emot trafiksäkerhetsmål och flera intervjupersoner ifrågasätter att man kan öka cyklingen och samtidigt inte öka olyckorna med cyklister. Även *cykelhjälmsfrågan* återkommer i samtalen som en fråga där man upplever en motsättning mellan trafiksäkerhetsarbetet och möjligheten att arbeta för ökad cykling. Flera intervjupersoner menar att en uppmuntran att använda hjälm kan motarbeta ambitionen att öka cyklandet då det ger signal om att cykling är farligt. I det stora hela genomsyras dock intervjusamtalen av uppfattningen att synergier mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål är betydligt fler än motsättningarna.

Den upplevda motsättningen mellan ökad cykling och säker cykling återfinns också i tidigare studier. I analysen av svensk trafiksäkerhetspolicy framhåller van der Meulen (2022) att cykling ofta framställs som farligt och att det är problematiskt för ambitionen att öka cyklingen. Hon menar också att det är ett stort fokus på ökad cykelhjälmsanvändning och att det skuldbelägger och för ansvaret för trafiksäkerheten till cyklisterna själva. Det är dock oklart vad van der Meulen bygger just denna slutsats på utifrån den analys som gjorts. Det bör påtalas i sammanhanget att Nollvisionen har inneburit en tydlig ambition att gå från ett ensidigt fokus på enskilda trafikanters ansvar, till att även fokusera på systemutformarnas ansvar för trafiksäkerheten. För gående och cyklister är systemutformarnas ansvar dessutom ännu viktigare, framhålls tydligt av ett av de policydokument som analyserats av van der Meulen (Trafikverket Publikation 2018:159).

Skepsis till att arbeta för ökad cykelhjälmsanvändning syns även i kommuner och regioner som deltagit i en studie av Wennberg med flera (2022b). I denna studie anför argumentet att det finns andra frågor som är viktigare för att göra det säkrare för cyklister, inte minst infrastruktur och drift och underhåll. Andersson & Vedung (2007) benämner denna typ av argumentation för ”fel åtgärdsstrategi”, det vill säga när personer anför att det finns andra och bättre åtgärder för att öka trafiksäkerheten.

Omställningen till fossilfri fordonsflotta och hållbara resor i tjänsten

Målkonflikter har också framkommit som rör omställningen till en fossilfri fordonsflotta. Till exempel lyfter intervjupersonerna fram att vid inköp av personbilar till stadens fordonsflotta är det ur miljöhänsyn i regel fördelaktigt med små bilar, men att det rimligt med lite större bilar ur trafiksäkerhetsperspektiv. I detta fall hanterar staden trafiksäkerheten som *ramvillkor*, det vill säga att miljöbilar köps in som uppfyller stadens trafiksäkerhetskrav.

Ibland är det svårare att beakta trafiksäkerhet i omställningen. Det framkommer att det är svårt att ställa trafiksäkerhetskrav på mindre eldrivna fordon som används inom parkskötsel och fastighetservice då det inte finns en standard. Det framkommer också att fordon för serviceresor har låggolv/nigning för säkrare ombordstigning, men det kan bli svårare att uppnå med en fordonsutveckling där el- och gasfordon inte kan sänkas på grund av batterier/gastank. En del elbussar har lägre markfrigång och tvingar fram anpassning av busskuddar som ger mindre hastighetsdämpande effekt.

Motsättningar finns också i stadens krav på medarbetarnas resor i tjänsten. Resepolicyn anger att trafiksäkerhet för resor i tjänsten är en *arbetsmiljöfråga* och att arbetsgivaren har ansvar för att åstadkomma god trafiksäkerhet för medarbetarna. Resepolicyn har i övrigt ett fokus på färdmedelsval utifrån miljö och klimat, och det framgår inte hur färdmedelsvalet ska göras utifrån trafiksäkerhetsperspektiv. Däremot ställs krav på att följa lagen (Trafikförordningen) och att använda cykelhjälm och dubbdäck på cykeln vid halt väglag.

Det finns alltid intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen

På en övergripande nivå samspelar trafiksäkerheten väl med andra hållbarhetsmål. Den verkliga utmaningen ligger i att omsätta mål och strategiska prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna i konkret utformning när intressen ställs mot varandra kan intentioner tappas bort, och det är här trafiksäkerheten riskerar att få stå tillbaka för andra intressen.

Olika intressekonflikter i trafik- och samhällsplaneringen har konstaterats genom studien. Trots att trafiksäkerhet generellt värderas högt, uppstår oundvikligen intressekonflikter som ständigt måste hanteras i det dagliga arbetet i kommunal trafik- och samhällsplanering. I den här studien identifieras olika *utrymmeskonflikter*, *framkomlighetskonflikter* med kollektivtrafiken och utryckningstrafiken, konflikter mellan trafiksäkerhet och *stadsmässighet och estetik* samt att trafiksäkerhet och *trygghet* både kan vara i konflikt och i samklang. Intressekonflikter kan också bero på varandra, till exempel kan konflikter mellan gående och cyklister uppstå genom att det generellt finns en prioriteringsordning där gående och cyklister inte ges tillräckligt med utrymme i gaturummet. Liknande intressekonflikter har även konstaterats i tidigare studier (se till exempel Elvik med flera, 2017; Jönsson med flera, 2017; Hassner & Andersson, 2019; Roos & Nyberg, 2005).

Det finns också exempel på när trafiksäkerheten inte finns med ”från början” i målen som styr trafik- och samhällsplaneringen. Den fysiska planeringen i staden sker till stor del i exploateringsprojekt. Projektmålen och projektdirektiven blir då det som avstämning görs gentemot. Flera intervjupersoner menar att det är viktigt att trafiksäkerhet integreras i projektmålen, men att så sällan är fallet.

Vilka frågor får gehör? Vilka riskerar att ”tappas bort”?

Om mål står emot varandra eller inte beror till stor del på hur målen operationaliseras och hanteras i själva görandet. På en övergripande strategisk nivå upplevs det finnas en god överensstämmelse mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål, men beroende på hur

trafiksäkerhetsmålen operationaliseras och hanteras i praktiken kan utfallet antingen vara i samklang eller motsats till andra mål. Motsättningar ligger alltså i lösningarna.

Trafiksäkerheten i mobilitetsparadigmet

Det är generellt så att vissa frågor dominerar i samhällsplaneringen och blir överordnade andra frågor. Därutöver finns det olika ”särfrågor” får slåss för att få inflytande på det prioriterade området. Fokus på ”särfrågorna” kan skifta över tid. Dessa ”särfrågor” kan handla om trafiksäkerhet, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar”, jämställdhet, miljö och klimat, och så vidare.

Inom transportplaneringen på nationell och regional nivå är det frågor som rör mobilitet och tillväxt som dominerar liksom de delar av det transportpolitiska tillgänglighetsmålet som rör geografisk tillgänglighet i denna mening. I kommuner finns det i regel också dominerande frågor som exempelvis bostadsbyggande, tillväxt och näringsliv, arbetstillfällen etc. Utifrån studien kan konstateras att även stadsutveckling för en levande stad med ”stadsmässig” utformning samt kollektivtrafikens framkomlighet är dominerande frågor.

Forskning om policyimplementering handlar ofta om att belysa olika perspektiv eller ”diskurser”. Till exempel har Andersson & Vedung (2007) analyserat olika typer av argument som framförs mot trafiksäkerhetsåtgärder. Svensson med flera (2014) delar upp de aktörer som styr hastighetsgränserna på det svenska vägnätet i två grupperingar: aktörer som representerar *mobilitetsperspektivet* som prioriterar högre hastighetsgränser med hänsyn till restider, pendlingsmöjligheter, regionförstoring och tillväxt kontra aktörer som representerar *trafiksäkerhetsperspektivet* som stödjer lägre hastighetsgränser.

”Särfrågorna” kan få genomslag genom att samverka med de dominerande frågorna. Trafiksäkerheten kan till viss del samspela med tillgänglighetsmålet. Till exempel är åtgärder som rör trafiksäkerhet för biltrafiken som exempelvis mötesfrihet på statlig väg generellt förenliga med tillgänglighetsmålets övergripande ”diskurs” om mobilitet. Tvärtom kan även trafiksäkerhet användas som argument för att genomföra vägprojekt som egentligen primärt syftar till att öka tillgängligheten, enligt Svensson med flera (2014). Däremot kan åtgärder som rör trafiksäkerhet för *oskyddade trafikanter*, på landsbygd och i tätort, stå i konflikt med framkomligheten, och får svårare att få gehör.

Resonemanget visar på vikten att forma allianser med andra målområden, i det här fallet att olika hållbarhetsmål (eller hänsynsmål) samverkar. I studien lyfter intervjupersoner fram att det finns flera *gemensamma beröringspunkter mellan olika målområden*. Trots en upplevd motsättning mellan trafiksäkerhetsmål och ambitionen att öka cyklingen, finns tydliga beröringspunkter. Till exempel är flera av tillståndsindikatorerna i stadens cykelprogram respektive trafiksäkerhetsprogram desamma. Flera intervjupersoner påtalar också vikten av att synliggöra de synergier som finns mellan målområden och ta avstamp i dessa i arbetet med trafik- och samhällsplanering.

Mindre fokus på singelolyckor och det lokala perspektivet

Motsättningar beror på vilken trafiksäkerhet som operationaliseras, inte minst *vems* trafiksäkerhet. Några intervjuade tjänstepersoner som verkar inom kommunal trafik- och samhällsplanering, menar att Nollvisionen historiskt har operationaliserats på ett sätt som gynnar en rådande bilnorm, och har handlat om att skapa trafiksäkerhet utefter biltrafikens premisser med separering av trafikantgrupper som följd. Separering har i sin tur lett till att motortrafikens hastigheter kunnat bibehållas eller höjas.

Fokus riktas dock alltmer på cyklister och gående i kommunal trafik- och samhällsplanering, men det blir också tydligt att gående fortfarande kommer i andra hand. Gåendes lägre prioritet yttrar sig till exempel i det faktum att det är ofta fastighetsägares, inte stadens, ansvar att ta hand om drift och underhåll av gångytorna. Då är det svårare att hålla en hög och jämn standard. Det finns exempel på kommuner som tagit över detta ansvar i delar av staden.

Intervjusamtalen kretsar också primärt kring förebyggande av kollisionsoolyckor mellan bil och oskyddade trafikanter, medan färre nämner oskyddade trafikanters *singelolyckor* trots att dessa är betydligt fler och större utmaning för trafiksäkerhetsarbetet. Även om flera strategier och planeringsledarna inom drift och underhåll pratar om cyklisters och gåendes singelolyckor är det tydligt att många tjänstepersoner har svårt att se sin roll i att förebygga singelolyckor. Det är främst i rollen som väghållare som singelolyckorna kommer på tals.

Barns förutsättningar används återkommande av de intervjuade tjänstepersonerna som en måttstock på vad som är en god trafikmiljö. *Äldre* och *personer med funktionsnedsättning* nämns också, men är inte alls lika omnämnda som barn. Ofta konstateras att trafiksäkerhet ”fås på köpet” om barnperspektiv beaktas i trafik- och samhällsplaneringen. Det är ett påstående som inte nödvändigtvis behöver vara helt sant. Barnens behov ligger på en mer lokal nivå än exempelvis arbetspendlarens behov.

Fokus för stadens insatser har på senare år flyttats från insatser i det lokala området, till att arbeta med pendlingsstråk och liknande. Då riskerar man att missa behoven hos grupper som i större utsträckning har ett lokalt vardagsliv som exempelvis barn och äldre. Det skönjas ett behov av att även lyfta det *lokala perspektivet* mer i trafik- och samhällsplaneringen.

Trafiksäkerheten kan tas för given

Trafiksäkerheten är generellt en prioriterad fråga. Samtidigt är inte trafiksäkerhet en ”het” eller ”identitetsskapande” fråga för de stora exploateringsprojekten som exempelvis social hållbarhet kan vara. Det kan också påverka hur väl man får med sig intentionerna i de skarpa avvägningarna. Trafiksäkerhet ses som en grundläggande fråga och ”hygienfaktor” som man aldrig bortser ifrån. Samtidigt mer några intervjuade tjänstepersoner att trafiksäkerheten också kan tas för given eftersom vi ”har kommit så långt i Sverige” och ”har arbetat med frågorna så länge”. Liknande slutsatser om att trafiksäkerheten riskerar att tas för given konstaterades även av Wennberg med flera (2022a) i intervjuer med företag.

Avsteg beror på bristande trafiksäkerhetsförståelse och rutiner

Avsteg mot trafiksäkerhet i kommunal trafik- och samhällsplanering kan bero på bristande trafiksäkerhetsförståelse och rutiner. De intervjuade tjänstepersonerna resonerade om svårigheter med att omsätta mål och prioriteringar i praktiken. I de skarpa avvägningarna kan ursprungliga intentioner tappas bort. Även om en kommun har gemensamma riktlinjer för utformning, krävs det i regel också anpassningar till platsen och avvägningar mellan intressen i den aktuella situationen. Det innebär att avsteg mot riktlinjerna ibland görs. I det studerade caset är det dock oklart på vilket sätt avsteg dokumenteras och hanteras. Det är viktigt att trafiksäkerhet finns med i de processer och rutiner som styr det dagliga arbetet. Det gäller inte minst granskningsrutiner. Därutöver måste alla tjänstepersoner ha en grundläggande trafiksäkerhetsförståelse för att förstå varför någonting står i teknisk handbok och vilken betydelse avsteg får.

Även i litteraturen om integrering av mål som rör tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning eller jämställdhet påtalades en risk att ”tappa bort mål” om målen inte är tillräckligt förankrade eller accepterade eller om kunskapen inte finns hos alla berörda (se till exempel Hallgrimsdottir med flera, 2016; Dahlholm & Lund, 2021). De metoder för jämställdhetsintegrering som finns lyfter också fram olika framgångsfaktorer som exempelvis ledarskapet och systematiskt förbättringsarbete.

Systematik och ledarskap som framgångsfaktorer för trafiksäkerhetsarbetet

Flera tidigare studier inom trafiksäkerhetsforskningen poängterar att ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete utgår från *systematik* och *ständiga förbättringar*. Ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete är att arbeta långsiktigt. Det är ett målstyrt arbetssätt som innebär att formulera mål utifrån nuläge och önskat läge. Med utgångspunkt i inriktningen för arbetet kan lämpliga insatser genomföras utifrån de påverkansmöjligheter som finns. För att kunna följa utvecklingen behövs indikatorer som följs upp regelbundet. Denna systematik behöver integreras i verksamhetens ordinarie arbetssätt och rutiner.

Ett framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå handlar om kommunens *ledarskap* för ökad trafiksäkerhet. Ledarskapet pekas ut också som en kritisk faktor för det svenska trafiksäkerhetsarbetet, enligt Thoressons studie. Betydelsen av ett starkt ledarskap för trafiksäkerhet hos offentliga och privata aktörer betonas också i Stockholmsdeklarationen, som är resultatet av FN:s globala ministerkonferens för trafiksäkerhet 2020 och som omsatts till FN-resolution 74/299.

Några viktiga framgångsfaktorer för det systematiska trafiksäkerhetsarbetet som pekats ut i tidigare studier kan sammanfattas enligt följande:

- ▷ Kunskap och medvetenhet – att tjänstepersoner och politiker har grundläggande kunskap om trafiksäkerhet och Nollvisionen.
- ▷ Ansvar och samverkan – att det finns en långsiktig organisation, utpekat ansvar för trafiksäkerhetsfrågan och samverkan mellan förvaltningar och aktörer.
- ▷ Målstyrt arbetssätt – att trafiksäkerhetsarbetet är långsiktigt och genomsyras av systematik och ständiga förbättringar i riktning mot trafiksäkerhetsmål.

- ▷ Engagemang – att det finns engagemang för trafiksäkerhet hos högsta ledningen och hos enskilda medarbetare och att intresseorganisationer driver på.
- ▷ Resurser – att det finns tillräckliga ekonomiska och personella resurser för att driva trafiksäkerhetsarbetet.
- ▷ Mäta viktiga tillstånd – att det finns kännedom om trafiksäkerhetstillståndet som komplement till olycksdata och att uppföljning görs av viktiga tillstånd.
- ▷ Underbyggda beslut – att insatser grundas på hur tillståndet ser ut och trafiksäkerhetsläget enligt uppgifter från Strada.
- ▷ Helhetsperspektiv – att åtgärder genomförs i en helhet med trafiksäkerhet som förutsättning för hållbara städer och samhällen.

5.2. Möjliggörarna för ett trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030

Möjliggörare för hur ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete på lokal nivå ser ut som är i linje med Agenda 2030 har identifierats utifrån kartläggningen av hur synergier och motsättningar yttrar sig och hanteras i kommunala verksamheter, och utifrån litteraturgenomgången, och har sedan vidareutvecklats och konkretiserats. Möjliggörarna presenteras också i en separat vägledning riktad till kommuner och andra aktörer i det lokala trafiksäkerhetsarbetet. Möjliggörarna berör kommuners samtliga påverkansmöjligheter när det gäller trafiksäkerhet (som väghållare/planerare, kravställare, upphandlare och påverkare) och är indelade i fyra huvudsakliga områden enligt nedan.

Målstyrning och uppföljning

Denna möjliggörare handlar om att trafiksäkerhetsarbetet får ett fokus och inramning som utgår från de synergier som finns med andra hållbarhetsmål. Det innebär ett fokus på insatser som ökar trafiksäkerheten för *gående och cyklister*, särskilt genom att förebygga gående fallolyckor och cyklisters singelolyckor. Insatser för motorfordonstrafiken får det primära syftet att öka trafiksäkerheten för gående och cyklister, till exempel genom rätt hastighet. Utöver att hastigheten är en möjliggörare för många målområden, riktas också insatser mot att minska trafikvolymen.

Trafiksäkerhetsarbetet utgår från trafiksäkerhetsmålen som innebär att minska antalet dödade och allvarligt skadade personer i vägtrafiken. Trafiksäkerhetsmålen förändras inte av att trafiksäkerhet är en del i hållbarheten.

Trafiksäkerhet ses som *ramvillkor* för mobiliteten. Det är ett synsätt som redan är upprättat genom att tillgängligheten ska utvecklas inom ramen för ett hållbart samhälle (Trafikverket Publikation 2019:187) och att tillgänglighetsmålet ska utvecklas inom ramen för hänsynsmålet (säkerhet, miljö och hälsa) (Prop. 2016/17:21).

Trafiksäkerhetsarbetet blir, genom fokus på gående och cyklister, att betrakta som en *förutsättning* för att fler människor ska vilja och kunna gå och cykla och förutsättning. Det innebär även en *helhetssyn* där både faktiskt och upplevd trygghet räknas och att

trafiksäkerhetsutvecklingen förstås i relation till utvecklingen av andra mål (till exempel resandeutvecklingen).

Genom att *synliggöra synergier* finns mellan trafiksäkerhet och andra hållbarhetsmål blir det lättare för olika målområden att samspela. På motsvarande sätt är det också viktigt att synliggöra motsättningar mellan målområden redan i tidigt skede för att kunna hanteras i senare skede. En väg framåt för att hantera motstående mål är att utgå från beröringspunkterna genom de *gemensamma tillståndindikatorerna* och på så vis möjliggöra samspel. En *gemensam plattform*, till exempel i form av trafikstrategin, möjliggör också samspelet. Även hållbarhetsarbete och hållbarhetsredovisning är en gemensam plattform.

Ledningssystem och processer

Ett trafiksäkerhetsarbete är således ingen isolerad verksamhet och särskilt inte när trafiksäkerhet är en del i hållbarheten. Denna möjliggörare handlar om att trafiksäkerhet genomsyrar verksamheten och integreras i kommunens arbetssätt och rutiner tillsammans med miljö och andra hållbarhetsfrågor.

För hantering av komplexa samhällsutmaningar, inte minst en hållbar utveckling, ställs krav på styrningen av verksamheter. Verksamhetsstyrning har förändrats för att bättre kunna hantera den alltmer komplexa situation som företag och organisationer befinner sig i. Karlsson med flera (2019) menar att krav på hållbarhet påverkar organisationers målstrukturer, värdeskapande och riskhantering och att hållbarhetsaspekter därför behöver integreras i de interna styrsystemen. Att styra privata och offentliga verksamheter ett sätt som bidrar till en hållbar utveckling har inneburit en utveckling av styrningen av verksamheter – från vertikal styrning av *resurser* till horisontell styrning av *processer*.

Genom att utgå från de påverkansmöjligheter som en kommun har när det gäller trafiksäkerhet blir det tydligt var i kommunala verksamheten, i vilka processer och rutiner i de ordinarie styrsystemen, som trafiksäkerheten behöver integreras. De sammanhang som trafiksäkerheten behöver beaktas som identifierats i detta arbete är följande:

- ▷ Fysisk planering och utformning
- ▷ Drift och underhåll
- ▷ Byggskede
- ▷ Krav vid inköp och upphandling
- ▷ Resor och tjänsten och egna transporter
- ▷ Påverkansåtgärder

Genom integrering av trafiksäkerhet i de ordinarie styrsystemen möjliggörs också samspel med andra frågor, inte minst andra hållbarhetsmål.

Steget mellan mål och konkret utformning och förvaltning

Denna möjliggörare berör primärt rollen som väghållare/planerare och handlar om att stöd finns för att hantera intressekonflikter i form av *systematik på nätnivå och områdesnivå*. Det upplevs bland intervjuade tjänstepersoner finnas ett glapp mellan målen i de styrande

dokumenten och konkret planarbete och detaljutformning. Det behövs ”mellansteg” för att fylla detta glapp i form av systematik på nätnivå eller områdesnivå som ger stöd för såväl utformning som förvaltning. *Trafiknätsanalysen* kan utgöra utgångspunkt för systematiken som blir underlag för prioriteringar inom både trafik- och samhällsplanering och för insatser inom drift och underhåll. Inom trafik- och samhällsplanering kan *Livsrumsmodellen* komplettera trafiknätsanalysen.

Kunskapsbyggande och dialog

Denna möjliggörare handlar om att det finns *kunskap och medvetenhet* om trafiksäkerhet hos tjänstepersoner och beslutsfattare. Det är viktigt inte minst för att förstå vad man bör värna om och vad man riskerar att pruta bort i de dagliga avvägningarna. Trafiksäkerhetsförståelse är också viktigt för personal inom drift och underhåll och för byggentreprenörer. Att förstå sina *påverkansmöjligheter* när det gäller trafiksäkerhet är också en förutsättning för att enskilda tjänstepersoner ska söka kunskap, stöd och dialogen.

För att kunna arbeta in trafiksäkerhet i olika kommunala verksamheter och processer krävs *dialog och samverkan* med de förvaltningar och bolag som berörs. Samverkan är också nödvändig med andra aktörer som berörs av trafiksäkerhetsarbetet. Behovet av samverkan blir tydligt när trafiksäkerhet ska integreras i ett bredare hållbarhetssammanhang. Till exempel rör påverkansåtgärder, resor i tjänsten och kravställande i upphandling fler förvaltningar och ytterligare aktörer än den kommunala förvaltning som i regel driver trafiksäkerhetsfrågan (ofta en teknisk förvaltning).

Vidare är innovation och kunskapsutveckling är nödvändigt för en hållbar utveckling. Många kommuner har möjlighet att delta i *forskning och innovation* och därigenom bidra till egen utveckling – och även till en utveckling i branschen i stort.

5.3. Rekommendationer om fortsatt arbete

Hållbar trafiksäkerhet i nationell och regional transportplanering

Då detta projekt haft fokus på trafiksäkerhetsarbetet i kommuner, blir det en relevant fråga för fortsatt forskning att belysa trafiksäkerhet som en del i hållbarheten utifrån rollen som väghållare/planerare på *regional och nationell nivå*. Trafiksäkerheten används ofta som argument för att vägåtgärder, även om det primära syftet är att öka tillgängligheten. Tidigare studier konstaterar en tydlig motsättning mellan att sänka hastigheter i vägnätet med hänsyn till miljö, trafiksäkerhet och resurshushållning (att inte behöva bygga om väg eller bygga ny väg – det vill säga dyra steg 3- och 4-åtgärder) kontra att verka för god tillgänglighet (restider) i hela landet. Frågan för ett forskningsprojekt kan vara att utforska hur en syn på trafiksäkerhet som en hållbarhetsfråga påverkar transportplaneringen på nationell och regional nivå. Ett sådant forskningsprojekt kan utforska synen på trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga hos aktörer som verkar inom transportplaneringen på regional och nationell nivå och studera olika scenarier för nationell och regional transportplanering utifrån trafiksäkerhet som en del i hållbarheten.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter, Agenda 2030 och trafiksäkerhet

I detta projekt har, liksom i tidigare studier, intressekonflikter mellan trafiksäkerheten och kollektivtrafikens framkomlighet har identifierats. För fortsatt arbete är det relevant att fördjupa sig i hur regionerna och regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan ta ökat ledarskap för trafiksäkerhetsfrågan. Regionala kollektivtrafikmyndigheter bedriver i regel ett hållbarhetsarbete och presenterar resultatet i årliga hållbarhetsredovisningar, ofta utifrån Agenda 2030. Generellt har man mål och genomförs insatser för ökad trygghet och för resenärssäkerheten, men sällan med fokus även på trafiksäkerhet för tredje part. Att se hur trafiksäkerheten tydligare kan integreras i hållbarhetsarbetet för att främja ett samspel mellan trafiksäkerhet och andra mål för kollektivtrafiken är en relevant fråga för fortsatt forskning.

Olika möjligheter att förebygga singelolyckor

En stor utmaning i trafiksäkerhetsarbetet gäller det stora antalet allvarligt skadade cyklister i singelolyckor och gående i fallolyckor. I den här studien konstateras att tjänstepersoner framförallt pratar om, och har fokus på, förebyggande av kollisionsoolyckor mellan bil och oskyddade trafikanter och inte singelolyckorna trots att dessa är betydligt fler. Många tjänstepersoner har svårt att se sin roll i att förebygga singelolyckor och det är främst i rollen som väghållare som singelolyckorna kommer på tals. För fortsatt arbete är det relevant att utforska vidare olika möjligheter att förebygga singelolyckor och koppla dessa möjligheter till de olika roller som en kommun har i trafiksäkerhetsarbetet (väghållare/planerare, kravställare, upphandlare och påverkare).

Att få med sig trafiksäkerheten genom hela byggskedet

Trafiksäkerhet i byggsleden är för många kommuner en stor fråga genom de många byggprojekt som pågår och som planeras för lång tid framöver. I det studerade caset framkom olika syn på hur väl trafiksäkerheten för gående och cyklister hanteras under byggsleden. Göteborgs Stad har nyligen antagit nya krav och råd för Arbeta på gata (APG) som ger bättre förutsättningar att ställa krav på byggtreprenörerna och det finns en process för trafikordningsplaner inklusive uppföljning och ett proaktivt och uppsökande arbete med dialog med byggtreprenörerna. Samtidigt rapporterar andra tjänstepersoner om att det inte alltid är bra omledningar och andra temporära lösningar för gående och cyklister. Det rymdes dock inte inom ramen för den här studien att fördjupa sig i dessa olika perspektiv.

För fortsatt forskning är det relevant att studera hur regelverk och prioriteringsprinciper tillämpas och säkerställer trafikanters framkomlighet och säkerhet i byggskede för ett antal case. Resultatet kan utgöra underlag för att utforma en framgångsrik process för arbetet med trafiksäkerhet i byggsleden i kommuner. Flera tidigare studier om trafiksäkerhet i byggsleden har haft fokus på att identifiera risker för cyklister och studera hur olika temporära lösningar kan utformas. Fortsatt forskning kan ha fokus på att följa hur intentionerna för trafiksäkerheten tillämpas genom hela processen, från regelverket och trafikanordningsplanen till tillämpningen i praktiken för byggprojektet och det faktiska beteendet hos trafikanterna.

Underlag till en omarbetad trafiksäkerhetsrevision

SKR har under 2022 initierat en omarbetning av trafiksäkerhetsrevisionen, ett verktyg för översyn och vidareutveckling av trafiksäkerhetsarbetet i kommuner. Den omarbetade revisionen ger kommunerna stöd för att arbeta systematiskt för säker gång- och cykeltrafik. I omarbetningen av trafiksäkerhetsrevisionen är slutsatserna från detta forskningsprojekt relevanta underlag, särskilt möjliggörarna för ett systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med Agenda 2030 som presenteras i denna rapport och i den separata vägledningen.

Referenser

- Andersson, E. (2018). Förebyggande trafiksäkerhetsarbete i kommuner: en fallstudie. Thesis 313. Lunds universitet, LTH, Institutionen för Teknik och samhälle.
- Andersson, M. (2004). Kommunerna och Nollvisionen. Trafiksäkerhetspolitik i Sveriges 10 största kommuner. Cajoma Consulting.
- Andersson, M., Vedung, E. (2007). Motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken. Cajoma Consulting.
- Elvik, R., Assum, T., Olsen, S. (2017). Hva fremmer og hindrer gjennomføring av effektive trafiksikkerhetstiltak? TØI rapport 1605/2017.
- Dahlholm, O., Lund, E. (2021). Jämställdhetsintegrering hos Trafikverket – nulägesanalys och förslag till vidare arbete. Trivector Rapport 2021:105. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.
- Faith-Ell, C., Levin, L. (2012) Jämställdhet och genus i infrastrukturplaneringen – en studie av tillämpningen inom järnvägsplaneringen. VTI-rapport 768.
- Gil Solá, A. (2014). Vägar till jämställdhet inom kommuners transportplanering: från forskningsresultat till praktiska verktyg. Choros 2014:1. Göteborgs universitet, Institutionen för Ekonomi och samhälle, Avdelningen för Kulturgeografi.
- Grönvall, O. (2004). Funktionshinderades tillgänglighet i trafikmiljön – intressekonflikter som barriär? Bulletin 219. Lunds universitet (LTH), Institutionen för Teknik och samhälle.
- Gustafsson, S., Hedström, H., Vasilev, D. (2018). Lokal implementering av Agenda 2030 och Globala målen – en kort översikt av regioners och kommuners erfarenheter, möjligheter och utmaningar. Linköpings universitet, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Industriell miljöteknik. Linköpings universitet, Tekniska fakulteten.
- Hallgrimsdottir, B., Wennberg, H., Svensson, B., Ståhl, A. (2016). Implementation of accessibility policy in municipal transport planning – Progression and regression in Sweden between 2004 and 2014. Transport Policy 49 (2016) 196–205.
- Hassner, K. Andersson, T. (2019). Nollvisionen i nya bostadsområden. WSP
- Hjälmdahl, M., Willstrand, T., Andersson, S., Nilsson, A., Archer, C., Abu Izam, M., Aylward, A., Lundgren, M., Levin, M. (2022). Trafiksäkerhetsavtryck: Om hur en kommun kan arbeta för att förbättra sin trafiksäkerhet. Ett samverkansprojekt mellan Sweco, SAFER, DuWill, NTF, Göteborgs Stad och Partille kommun.
- Holmberg, R., Gustavsson, J. (2019). Kommunernas trafiksäkerhetsarbete för oskyddade trafikanter. Karlstad universitet.

Hysing, E. (2019). Responsibilization: The case of road safety governance. *Regulation & Governance* 15 (2): 356-369.

Hysing, E. (2020). Designing collaborative governance that is fit for purpose: theorising policy support and voluntary action for road safety in Sweden. *Journal of Public Policy* 42 (2): 201–222.

Jönsson, H., Jankelius, A., Wisenborn, P. (2017). Långsiktigt och systematiskt trafiksäkerhetsarbete i mindre kommuner. Tyréns.

Karlsson, F., Lindell, E., Wittbom, E. (2019). Styrning i rollen som samhällsutvecklare – slutrapport från en studie inom Trafikverket. Akademien för ekonomistyrning i staten Rapport 2019:1

Kristianssen, A-C. (2022). En kartläggning av svenska kommuners trafiksäkerhetsarbete: Vision, organisation och hållbarhet. Örebro universitet. ISBN 978-91-87789-72-4.

Kristianssen, A.-C., Andersson, R., Belin M.-Å., Nilsen P. (2018). Swedish Vision Zero policies for safety – A comparative policy content analysis. *Safety Science* 103 (2018) 260–269.

Kullgren, A., Stigson, H., Ydenius, A. med flera (2022). Värdekedjor i dödsolyckor 2019. Presentation på Tylösandsseminariet 2022. <https://www.mhf.se/presentationer-2022/>

Lindberg, J., Söderström, L., Nilsson, A., Linderholm, L. (2004). Analys och revision av kommuners trafiksäkerhetsarbete: Huvudrapport. Trivector Rapport 2004:2. Stockholm, Sverige: Trivector Traffic AB.

Mattsson K. (2013). ISO 39001: Hur kan den tillämpas av kommunal väghållare: Trafikkontoret Göteborgs stad – ett pilotfall. Sweco.

May, M., Tranter, P.J., Warn, J.R. (2008). Towards a holistic framework for road safety in Australia. *Journal of Transport Geography* 16 (6): 395-405.

May, M., Tranter, P.J., Warn, J.R. (2011). Progressing road safety through deep change and transformational leadership. *Journal of Transport Geography* 19 (6): 1423–1430.

Polk, M. (2008). Gender Mainstreaming in Swedish Transport Policy. Sid 229–241 i *Gendered Mobilities* redigerad av Tanu Priya Uteng och Tim Cresswell, Aldershot, England: Ashgate.

Prop. 1996/97:137. Nollvisionen och det trafiksäkra samhället.

Prop. 2001/02:20. Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Prop. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter.

Prop. 2016/17:21. Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling

Regeringskansliet (1999). 11 punkter för ökad trafiksäkerhet. Promemoria från Näringsdepartementet, 1999-04-09.

Roos, A., Nyberg, J. (2005) Kommunpolitikens syn på trafiksäkerhet: en intervjustudie. VTI rapport 527.

SOU 2007:15. JämStöds Praktika: Metodbok för jämställdhetsintegrering.

SIS (2021). Styrning och ledning för hållbar utveckling i kommuner och regioner – Vägledning för genomförandet av FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling. SS 854000:2021

SKR (2007). Framgångsfaktorer för kommunalt trafiksäkerhetsarbete.

Smidfelt Rosqvist, L., Adell, E., Nyström, K., Kerttu, J. (2014). Om jämställdhetsintegreringens roll för högre måluppfyllnad: Förstudie för Trafikverket som en modern myndighet. Trivector Rapport 2014:114. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Svedberg, V. (2013) Ett (o)jämställt transportsystem i gränslandet mellan politik och rätt. ISBN 978-91-86980-61-0.

Svensson, T., Summerton, J., Hrelja, R. (2014). The politics of speed – local and regional actors' views on speed limits, traffic safety and mobility in Sweden. European Transport Research Review 6: 43–50 (2014).

Stockholm Declaration (2020). Third Global Ministerial Conference on Road Safety: Achieving Global Goals 2030. Stockholm. 19–20 February 2020. <https://www.roadsafetysweden.com/about-the-conference/stockholm-declaration/>

Thoresson, K. (2018). Hur fungerar målstyrningen av det svenska trafiksäkerhetsarbetet? En intervjustudie om trafiksäkerhetsarbetets organisation och arbetsprocesser under perioden 2008–2017. Statens Väg- och Transportforskningsinstitut, VTI.

Trafikutskottet 2013/14:RFR5. Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksda-gen/hela-resan-hela-aret---en-uppfoljning-av_H10WRFR5

Trafikverket Publikation 2016:109. Översyn av etappmål för säkerhet på väg: till 2020 och 2030, med en utblick mot 2050.

Trafikverket Publikation 2016:116. Forskningsprogram: Nollvisionen – från idé till genomförande: Ett första steg att etablera implementering och innovationsforskning inom transportområdet.

Trafikverket Publikation 2018:159. Gemensam inriktning för säker trafik med cykel och moped.

Trafikverket Publikation 2019:187. Tillgänglighet i ett hållbart samhälle: Målbild 2030.

Trafikverket Publikation 2019:209. Saving lives beyond 2020: The next steps. Recommendations of the Academic Expert Group for the 3rd Global Ministerial Conference on Road Safety.

Trafikverket (2020). Slutrapport: Nollvisioner – från idé till genomförande. Avrapportering av policy, implementering och innovationsforskning med särskilt fokus på Nollvisionen (TRV 2017/105570).

Trafikverket Publikation 2021:099. Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2020: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020.

Trafikverket Publikation 2022:093. Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2021: Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2030.

Transportstyrelsen (2018). Strada bortfallshandbok 2018 Information om täckning och bortfall i rapportering till Transportstyrelsens vägolycksdatabas.

UN Resolution 74/299. Improving global road safety. <https://undocs.org/en/A/RES/74/299>

van der Meulen J. (2022). Road safety beyond the automobility norm? Can Swedish road safety policy escape the automobility norm and facilitate cycling instead – lessons from the Netherlands. Applied Mobilities, DOI: 10.1080/23800127.2022.2065110

Vägtrafikinspektionen (2008). Kommunal trafiksäkerhetsrevision – erfarenheter från sju kommuner.

Vägverket Publikation 2008:31. Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet: Aktörssamverkan mot nya etappmål år 2020.

Vägverket (2004). Regeringsuppdrag: En samlad redovisning av trafiksäkerhetsarbetet m.m. TR40A 2003:27111.

Wennberg, H. (2011). Trygga och säkra gångmiljöer för äldre fotgängare – Jämförelse av upplevelser och objektiv säkerhetssituation. Trivector Rapport 2011:27. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Josefson, E., Karlsson, F., Linderholm, I. (2012). Tillgänglighetsläget i Region Syds kommuner 2011. Trafikverket Publikation 2012:086.

Wennberg, H., Sundberg, I. (2016). Sänkt bashastighet i tätort: Konsekvenser för oskyddade trafikanter trafiksäkerhet och trygghet. Trivector Rapport 2016:110. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Nilsson, A., Åström, J. (2019a). Utvärdering av målstyrningen av trafiksäkerhetsarbetet. Trivector Rapport 2019:28. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Evanth, K., Hyllenius Mattisson, P. (2019b). Systematiskt trafiksäkerhetsarbete i linje med ISO 39001: Kommunernas roll som upphandlare och

kravställare för säkra fordon, resor och transporter. Trivector Rapport 2019:159. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Milton, J., Dahlholm, O., Indebetou, L. (2019c). Är trafiksäkerheten jämnt fördelad? Genusglasögon och rättvisesnöre på trafiksäkerheten. Trivector Rapport 2019:166. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Evanth, K. (2020). Trafiksäkerhetsrevision av Trafikkontoret, Göteborgs Stad: Revisionsrapport. Trivector Rapport 2020:33. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Odbacke, F., Hyllenius Mattisson, P., Lundgren, M. (2022a). Verksamhetens trafiksäkerhetspåverkan som en del i hållbarhetsarbetet. Trivector Rapport 2022:137. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wennberg, H., Johansson, E., Hyllenius Mattisson, P., Odbacke, F. (2022b). Medborgar- och trafikantinformation för ökad trafiksäkerhet i vägtrafiken: Stärka kommuner och regioners förmåga. Trivector Rapport 2022:19. Lund, Sverige: Trivector Traffic AB.

Wittbom, E. (2009). Att spränga normer: om målstyrningsprocesser för jämställdhetsintegrering. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Bilaga 1: Exempel på intervjuguider

Anpassade intervjuguider togs fram för respektive intervjugrupp. Alla intervjuguider har liknande upplägg med följande huvudsakliga teman: (1) inledning, (2) trafiksäkerhetens roll och utgångspunkter för arbetet, (3) trafiksäkerhet som hållbarhetsfråga och (4) avslutning. Enskilda frågor anpassades för det aktuella sammanhanget. Två exempel visas nedan.

Intervjuguide för strategier på trafikkontoret

Inledning

Vad arbetar du med och vad är din roll?

Trafiksäkerhetens roll i trafik- och samhällsplaneringen

Vilka är generellt viktiga frågor (mål/intressen) i de sammanhang som du arbetar i?

Vilka mål och strategier (styrande dokument) är utgångspunkten? Vad styr arbetet?

På vilket sätt kommer trafiksäkerhetsfrågorna in i de sammanhang som du arbetar i? *(lyssna efter på vilket sätt personen pratar om trafiksäkerhet – vilket kunskapsläge och förhållningssätt har hen till trafiksäkerhet?)*

Vilken roll har trafiksäkerheten i trafik- och samhällsplaneringen? Är trafiksäkerhet en prioriterad fråga skulle du säga?

Finns det sammanhang där trafiksäkerheten får stå tillbaka för andra mål/intressen? Varför är det så, tror du?

Trafiksäkerhet som en del i hållbarheten

Hur samspelar trafiksäkerhet med andra mål och intressen?

- ▷ Finns motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra frågor? *(exemplifiera/beskriva)*
- ▷ Finns synergier mellan trafiksäkerhet och andra frågor? Vilka då? *(exemplifiera/beskriva)*

Kan man se trafiksäkerhet som en del i ett hållbart samhälle och en hållbar stad? På vilket sätt då i så fall?

[Om det upplevs motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra mål]: Hur kan trafiksäkerhet gå bättre hand i hand med andra mål och intressen?

Vad ser du är viktiga faktorer, eller viktiga förändringar att göra, för att bättre beakta trafiksäkerhet tillsammans med andra hållbarhetsmål/-intressen?

Avslutning

Finns det något mer som du skulle vilja säga? Finns det något som vi inte varit inne på vad gäller trafiksäkerhet och andra hållbarhetsfrågor?

Intervjuguide för tjänstepersoner som arbetar med påverkansåtgärder

Inledning

Vad arbetar du med och vad är din roll?

Påverkansåtgärder och trafiksäkerhet

Vad är det ni primärt arbetar med när det gäller påverkansåtgärder? Vilka syften har påverkansåtgärdena? Vad är ni vill uppmuntra och på vilket sätt?

På vilket sätt kan trafiksäkerhet vara relevant i arbetet med påverkansåtgärder? Arbetar ni någonting med att uppmuntra medborgare till trafiksäkra val och beteenden? *(lyssna efter på vilket sätt personen pratar om trafiksäkerhet – vilket kunskapsläge och förhållningssätt har hen till trafiksäkerhet?)*

Skulle trafiksäkerhet kunna lyftas in i arbetet med påverkansåtgärder inom hållbart resande? På vilket sätt då? *Till exempel: Vintercykelkampanjer med vinterdäck på cyklarna, låna elcykel och cykelhjälm, osv.*

Trafiksäkerhet som en del i hållbarheten

Kan trafiksäkerheten kroka arm med era mål och ambitioner med stadens påverkansåtgärder? Hur tycker du att trafiksäkerhet samspelar med andra mål och intressen? *(exemplifiera/beskriva)*

- ▷ Finns det motsättningar mellan trafiksäkerhet och andra frågor?
- ▷ Finns det synergier mellan trafiksäkerhet och andra frågor?

Kan man se trafiksäkerhet som en del i ett hållbart samhälle och en hållbar stad och transportsystem? Hur då i så fall?

[Om det upplevs motsättningar]: Hur kan trafiksäkerhet gå bättre hand i hand med andra mål och intressen?

Avslutning

Finns det något mer som du skulle vilja säga när det gäller MM/påverkansåtgärder, trafiksäkerhet och hållbarhet?