

i.remissvar@regeringskansliet.se
i.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Vår referens	Diarienummer
Tom Petersen	Utr 2022/49
Er referens	Datum
I2022/01032	2022-11-11

Remissvar på Statens väg- och transportforskningsinstituts (VTI:s) utredning av mål om ökad andel cykling i Sverige

Trafikanalys råder regeringen att noga överväga om ett specifikt mål för ökad cykling är rätt väg att gå för att nå transportpolitiska mål med koppling till tillgänglighet, framkomlighet och hälsa.

Den övergripande målformuleringen behöver ses över och vi anser att föreslagna målnivåer behöver revideras och motiveras för att inte ses som orealistiska.

Det är oklart vilka resurser som måste sättas till för att nå målen, eftersom det inte har gjorts några beräkningar eller scenarier för hur målen ska nås. Framtiden för hur resandet utvecklar sig efter pandemin är dessutom fortfarande oklar, och det är klokt att avvakta med kvantifiering av målnivåer.

Det är inte heller utrett hur de olika geografiska förutsättningarna i landet återspeglas i de åtaganden som kommunerna måste göra. Ett nationellt mål måste, för att få legitimitet, ta hänsyn även till de kommuner som inte ingår i de "redan frälstas" skara.

Dessutom bör regeringen beakta att det finns ett nationellt cykelråd som gör en årlig uppföljning av cyklingens utveckling och förutsättningar, med hjälp av bland annat Trafikanalys resvanestatistik. De flesta av de föreslagna indikatorerna ansluter till denna uppföljning och kan hanteras inom cykelrådet.

Allmänna synpunkter

Cykling är både en fritidsaktivitet och ett transportsätt som har många positiva effekter på tillgänglighet, hälsa och till viss del även miljö, framför allt lokal luftkvalitet. Det finns också vissa negativa effekter såsom effekter på trafiksäkerheten och negativa hälsoeffekter av exponering för dålig luft. Ökad cykling innebär också fler konflikter i gaturummet med fotgängare, inte minst med personer med funktionsnedsättningar, och med kollektivtrafik.

Trafikanalys anser att alla sätt som kostnadseffektivt främjar en god tillgänglighet och framkomlighet, inte minst i städer, är eftersträvaransvärda. Vi ser dock inte att nya cykelmål med den utformning som VTI föreslår är den mest effektiva metoden för att uppnå ökad tillgänglighet, framkomlighet och förbättrad hälsa. Mycket av det man vill uppnå med ökad cykling kan också uppnås med gång och kollektivtrafik, eller kombinationer av dessa färdssätt. Ett särskilt mål enbart för cykling medför att ökad

cykling riskerar att ske på bekostnad av minskad gång- och kollektivtrafik. Ett mer generellt mål om en levande, säker och trygg stadsmiljö, som naturligt inkluderar och inbjuder till ökad cykling, men även gång och kollektivtrafik, skulle vara bättre i det avseendet.

Det är också viktigt att se till helheten i den transportpolitiska målstrukturen. I Trafikanalys årliga uppföljning av utvecklingen mot de transportpolitiska målen ingår en indikator om fysiskt aktiva transporter där cykling ingår.¹ Det är inte givet att fler nya mål leder till förbättrat utfall. Resultatet kan i stället bli det omvända, fler mål riskerar att minska ambitionerna för varje enskilt mål och skapar svårigheter i avvägningen mellan mål. Rapporten nämner övriga politiska mål översiktligt men vi saknar diskussion om hur det föreslagna målet relaterar till övriga mål. Till exempel till fysiskt aktiva resor och trafiksäkerhet när det gäller de transportpolitiska målen.

Det som trots allt talar för ett nationellt cyklingsmål är att cykelfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt inom den fysiska planeringen. Intresset för cykelfrågor är större på lokal och regional nivå än på den nationella. Det tycks också finnas institutionella hinder i form av lagar, regler och praktiker som hindrar utvecklingen mot en mer utbyggd, sammanhängande och välunderhållen cykelinfrastruktur, vilka kanske döljs i den nuvarande transportpolitiska målstrukturen. Dessa hinder skulle dock kunna hanteras genom mer detaljerade direktiv om cykelns roll i exempelvis den regionala infrastrukturplaneringen eller stadsmiljöavtal. Det finns också flera konfliktytor mellan ökad cyklism och fotgängare, kollektivtrafik och bilism, som bör adresseras och uppmärksammas mer.

Nedan följer Trafikanalys specifika synpunkter på förslaget att införa ett nationellt mål för cykling, målstrukturen och de föreslagna målformuleringarna samt möjligheterna till, och resursåtgången för, måluppföljning.

Ett nationellt mål för cykling

I Trafikanalys redovisning av regeringsuppdraget N2017/03128/TS skrev vi följande:

En ökad och säker cykling kan bidra till många viktiga samhällsmål såsom folkhälsa, miljö, tillgänglighet och sysselsättning. På regional och kommunal nivå förekommer målsättningar som anknyter till alla de nationella mål som cykling har potential att bidra till. Regionala och lokala skillnader återspeglas i skilda fokus i målsättningarna. Många kommuner och regioner har fastställt mål om ökad cykling och/eller mål om att cykelns andel av antalet resor ska öka.

En ökad cykling är inte ett mål i sin egen rätt, utan ett instrument eller medel för att nå andra mål. I utformningen av politik och åtgärder för att uppnå en ökad cykling, måste alltid de verkliga, i sig eftersträvansvärda målen vara i fokus. Annars kan målet om en ökad cykling uppnås utan att vare sig folkhälsan, miljön, tillgängligheten eller sysselsättningen förbättras.²

¹ Trafikanalys Rapport 2022:11 och PM 2022:6, www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2022-13063/

² Trafikanalys Rapport 2018:1, www.trafa.se/vagtrafik/cykeltrafik---matmetoder-och-nationella-mal-7246/, s. 4–5

Det finns alltså en risk att ett nytt mål för en företeelse, som bidrar till flera andra mål, blir ett självändamål och inte en väl avvägd lösning för de mål som egentligen eftersträvas. Ökad cykling kan ge ett bidrag till samtliga mål men är kanske inte är den mest effektiva lösningen för något mål. Det skulle kunna vara motiverat med ett mål för att lyfta fram just cykling, men målet skulle lika gärna kunna gälla alla aktiva transporter, som i det redan antagna målet om ökad gång, cykel- och kollektivtrafik. Flera studier pekar på en begränsad överflyttning mellan bil och cykel, medan överflyttningen mellan cykel, gång och kollektivtrafik är desto större. Om cykel då gynnas ligger det närmare till hands att tro att det blir färre resor med andra aktiva färdssätt, snarare än att det påverkar bilresandet nämnvärt.³

Den föreslagna målstrukturen och målformuleringarna

Trafikanalys anser att det stora antalet mål, indikatorer och mått som föreslås medför problem. Etappmålen riskerar att uppfattas som orealistiska, och behovet av särskilda delmål är oklart.

Eftersom lämpliga indikatorer och mått kan förändras över tid bör dessa inte ses som en del av målstrukturen även om det i uppdraget ingick att ta fram förslag på indikatorer. Ansvaret för val av indikatorer bör förläggas till den instans, till exempel det Nationella cykelrådet, som ska ansvara för uppföljningen i framtiden. I övrigt har Trafikanalys endast synpunkter på de indikatorer som föreslås som vilar på statistik från nationella resvaneundersökningen, RVU Sverige (se nedan).

Det övergripande mål som föreslås lyder:

Cyklingen i hela Sverige ska öka på sådant sätt att tillgängligheten förbättras, folkhälsan stärks och klimat- och miljöpåverkan minskar. (s. 8)⁴

Ökad cykling innebär en avvägning mellan bättre folkhälsa tack vare ökad fysisk aktivitet och ökad risk för oskyddade trafikanter, dvs fler allvarligt skadade och döda. VTI skulle ha kunnat resonera mer om denna avvägning. Vi har en nollvision om antalet dödade i trafiken. Behöver det finnas en särskild skrivning i det övergripande målet om trafiksäkerheten, eller varför har man valt att inte inkludera någon sådan?

Det bör också noteras att det inte är möjligt att med RVU Sverige, som är den enda nu existerande heltäckande datakällan, mäta all cykling som företas inom Sveriges gränser (s.k. territoriell avgränsning). RVU Sverige mäter enbart den cykling som företas av folkbokförda i Sverige, enligt SCB:s register över totalbefolkningen (RTB; s.k. konsumtionsbaserad avgränsning). Cyklingen kan företas både inom Sveriges gränser och utomlands. Om Sverige ska nämnas i målformuleringen bör det alltså ske på ett annat sätt, t.ex. "av folkbokförda i Sverige", "svenskars cykling" eller något liknande.

³ Om nyttan av att gå har just rapporterats av Schantz m.fl.: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1703836/POPULARSUMMARY02.pdf> samt <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2022.911863/full>

⁴ I den korta sammanfattningen på s. 6 saknas det några ord, som gjort kopplingen mellan cykling och tillgänglighet m.m. tydligare: "Cyklingen i hela Sverige ska öka så att tillgängligheten förbättras, folkhälsan stärks och klimat- och miljöpåverkan minskar." Det kan tolkas som att det inte behöver ställas några krav på hur cyklingen ökar, för att de positiva effekterna ska uppnås. Samma fel har smugit sig in i den engelska översättningen. Vi tror det är en oavsiktlig förkortning av målformuleringen.

Formuleringen "i hela Sverige" syftar kanske till att betona att det inte ska pekas ut någon speciell del av landet som ska ta en större eller mindre del av bördan. Men cyklingen skulle även kunna gå bakåt i några regioner, och ändå gå framåt i landet som helhet, och det är oklart vilken tolkning som är avsikten. Det övergripande målet svarar inte, som vi ser det, mot uppmaningen i direktivet att bedöma de olika geografiska förutsättningarna i landet. Den enkät som samlats in av VTI gick bara till Svenska Cykelstäder, som utgörs av de mest ambitiösa cykelkommunerna.⁵ Det kan lätt förutsägas att dessa är beredda att gå långt för cykelanpassningar, men hur ska fördelningen av bördan se ut bland övriga kommuner? Bäst förutsättningar för ökad cykling torde finnas i medelstora tätorter. I rapporten saknas såväl statistik över olika kommungruppers cykelandelar som en analys av det föreslagna målets innebörd för kommuner med olika förutsättningar. VTI har inte gjort någon annan geografisk bedömning av potentialen i olika kommuntyper än regionernas egna potentialstudier, som genom sitt fokus på enbart restid blir väldigt optimistiska. Trafikanalys saknar även en redovisning av hur stora andelar av cyklandet som olika ålders- och målgrupper står för idag, och förväntas stå för i måluppfyllnaden. Barn, ungdomar och arbetsresande är centrala delar ur ett påverkansperspektiv, dvs. de går att påverka med de instrument och styrmedel vi förfogar över, dels ur ett omvärldsperspektiv, dvs. med avseende på globala tendenser och megatrender såsom ökat distansarbete, bränslepriser, och förändringar inom produktion av kollektivtrafik.

De etappmål som föreslås, en fördubbling av både andelen resor och andelen transportarbete, för all cykling i Sverige måste anses vara väldigt ambitiösa. VTI har inte redovisat på vilka grunder dessa målnivåer föreslås. För att kunna göra realistiska bedömningar av utvecklingen behöver det finnas både kunskap om vilka åtgärder som är ekonomiskt och politiskt realistiska, och vilka effekter, i form av ökad cykling, olika typer av åtgärder kan resultera i. Det finns visserligen stora brister i kunskapen om effektsambanden mellan åtgärder och utfall för cykling, men uppskattningar på översiktlig nivå av åtgärdstyper, investeringsbehov och möjliga effekter, med redovisade antaganden, bör vara möjliga. Avsaknaden av effektbedömningar gör att det sammantaget är svårt att bedöma vilken effekt på det övergripande målet och etappmålen som förändringar av olika åldersgruppers resande i olika kommungrupper medför.

För att ytterligare illustrera de föreslagna etappmålen ambitionsnivå kan observerade förändringar i resandet under pandemin tjäna som exempel. Under pandemin ökade cykelandelen i RVU från 13 till 15 procent samtidigt som resandet i kollektivtrafiken sjönk till hälften och bilresandet minskade något. Antalet cykelresor förblev dock konstant. Den omfattande samhällsstörning som pandemin innebar resulterade därmed endast i en ökning av cykelandelen med 2 procentenheter. Mycket stora samhällsförändringar krävs alltså för en fördubbling. Sannolikt krävs betydande resurser enbart för att upprätthålla en cykelandel på dagens nivåer.

Trafikanalys anser att mål som uppfattas som ouppnåeliga snarare kan hämma utvecklingen, då aktörer kan komma att prioritera arbete mot andra, nåbara mål, högre.⁶

⁵ 34 kommuner och 6 regioner

⁶ Trafikanalys Rapport 2018:1, s. 83

Att anta ett överambitiöst etappmål innebär, om det tas på allvar, att orimligt stora samhällsresurser kan komma att läggas på detta, med ett trots det osäkert utfall, vilket kommer att generera konflikter med andra mål, och potentiell svåra konsekvenser för andra dimensioner av de transportpolitiska målen.

Det bör därför övervägas om ett etappmål ens behöver ligga över dagens nivåer. Det kan vara tillräckligt utmanande att med en ökande urbanisering och potentiellt andra transportmönster till följd av ökat distansarbete bibehålla dagens nivåer av cykling och kollektivtrafik. Ett mål skulle alternativt kunna beskriva hur cykelinfrastrukturen ska förbättras för redan existerande cyklist, och ändå öka den samhällsekonomiska nyttan. Alla trafikslag och färdssätt behöver samsas på begränsad plats. Platsåtgången och framkomligheten för olika fordonstyper måste vägas mot människors restid. Transporteffektivitet har både en utrymmes- och en tidskomponent.

Delmålen i den föreslagna målstrukturen syftar som vi förstår till att fokusera på särskild målgrupp som antingen är relevant (cykling kortare än 10 km) eller särskilt angelägen (barns cyklande). Trafikanalys ser positivt på målstrukturens fokus på dessa grupper, men då de *måste* öka sitt cyklande om det övergripande målet och etappmålen ska kunna nås är det mer naturligt att fokusera på dem i uppföljningen och i en kommande handlingsplan. Det behövs då inget delmål som beslutas av riksdag eller regering.

Sammanfattningsvis, innan det övergripande målet, de siffersatta etappmålen och delmålen ska beslutas av riksdag eller regering behöver de vara mer noggrant övervägda, och ställas i relation till möjliga åtgärder, investeringsbehov eller andra omvärldsförändringar, som liksom pandemin och det ökade distansarbetet kan påverka det totala resandet och relationen mellan färdssätten i framtiden.

Uppföljning & resursåtgång

Trafikanalys anser att förslaget behöver modifieras för att målen ska kunna följas upp med befintliga undersökningar (RVU Sverige):

- Innebörden av "i hela Sverige" bör förtydligas till "av folkbokförda i Sverige" eller liknande, men orden kan tas bort ur själva målformuleringen
- Cyklingen som målet avser kan enbart omfatta transporter, inte cykling som motionsform eller tävlingsaktivitet (förutom själva transporten till träningen), om det ska gå att beräkna andelar eller om RVU Sverige ska användas för uppföljningen
- Avgränsningen av fordon behöver ses över så att den överensstämmer med RVU:s definitioner

När det gäller resursåtgången bedömer vi att uppföljningen av cykeltransportarbete med den noggrannhet som krävs för etappmål 2 blir mycket kostsam.

Rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter lämnar Trafikanalys följande rekommendationer inför det fortsatta arbetet:

- Överväg noga om ett specifikt mål för ökad cykling är rätt väg att gå för att nå transportpolitiska mål med koppling till tillgänglighet, framkomlighet och hälsa.
- Justera innebörden av det övergripande målet, genom att anpassa avgränsningen av fordonstyper och population (geografisk utsträckning) till definitionerna i RVU.
- Innan eventuella etappmål antas, analysera vilka åtgärder och resurser som krävs för att de ska kunna uppnås, och även hur resebeteendet och arbetsmönster utvecklar sig efter pandemin.
- Avstå från att anta etappmål om transportarbete på grund av mätsvårigheter. Ett särskilt mål om transportarbete riskerar dessutom att föra bort uppmärksamheten från den viktiga målgruppen barn, som gör korta cykelresor.
- Avstå från särskilda delmål, utan använd i stället dessa särskilt intressanta målgrupper för uppföljningsändamål – och notera kopplingen till uppfyllnad av ett möjligt övergripande etappmål, i syfte att identifiera lämpliga åtgärder för att stimulera dessa målgrupper.
- Utred konsekvenser av målet för nollvisionen.
- Utred lämpliga insatser för att personer med funktionsnedsättningar, och grupper som av kulturella skäl inte cyklar, ska kunna göra det i större utsträckning (jfr den nationella cykelstrategin⁷ samt pågående arbete inom VTI⁸), samt vilken roll som dessa insatser kan spela för måluppfyllnad.

I detta ärende har Mattias Viklund beslutat. Tom Petersen har varit föredragande. I den slutliga beredningen har också Andreas Tapani deltagit.

⁷ Regeringen (2017), *En nationell cykelstrategi för ökad och säker cykling*, N2015/07365/TS

⁸ Webbinarium 16 nov: Cykeln som möjliggörare? (vti.se),

<https://cykelcentrum.vti.se/forskningsresultat/cykelcentrums-webinar/cykelcentrums-webbinarium-cykeln-som-mojliggorare/>