ShiftSweden
impact innovation

Ännu en "historisk" satsning eller förändring på riktigt?

Fem förslag för en omkalibrerad infrastrukturplanering

Författare:
John Hultén, Aako Raoofi, Anders Roth, Karolina Isaksson

Ännu en “historisk” satsning eller förändring på riktigt? Fem förslag för en omkalibrerad infrastrukturplanering.

Adress: Drottninggatan 33, 111 51 Stockholm
E-post: john.hulten@shiftsweden.se

Webbadress: www.shiftsweden.se

Författare: John Hultén, Aako Raoofi, Anders Roth, Karolina Isaksson
Datum: 2026-06-18

Åsikter och slutsatser i rapporten är författarnas egna

Förord

Vissa påstår att hur vi planerar infrastrukturen har liten betydelse för klimatomställningen. Att omställning behöver ske genom nya bränslen och elektrifiering av fordonsflottan. Det är rätt, men samtidigt fel. Att byta bränsle och elektrifiera är nödvändigt, men det räcker inte. Vi behöver också förändra hur vi använder och utvecklar infrastrukturen och den byggda miljön i stort. Inte bara för att möta klimatutmaningen, utan också för att nå andra samhälleliga och transportpolitiska mål.

Planering av den byggda miljön, inklusive transportinfrastrukturen, är bland det mest strategiska vi gör - den låser in samhällsutvecklingen för lång tid framöver. På samma sätt som vi måste förhålla oss till det som byggts av tidigare generationer, kommer framtida generationer vara bundna av hur vi planerar och bygger idag.

Den statliga infrastrukturplaneringen som den fungerar idag har betydelse både för vad den gör - men ännu mer för vad den inte gör - men skulle kunna göra. Planeringen behöver framöver handla mer om att effektivisera och optimera det som redan finns, mindre om ny asfalt, stål och betong. Behovet av en omkalibrering av infrastrukturplaneringen har lyfts från många håll - inom forskningen[1], Miljömålsrådet[2], Klimatpolitiska rådet[3] och helt nyligen av ITF/OECD[4].

De transportpolitiska målen som beslutades av riksdagen 2009 utgör ett ramverk för arbetet med transportsystemets utveckling, men det saknas en inriktning som hjälper beslutsfattare och tjänstepersoner lokalt, regionalt och nationellt att göra avvägningar. En ny och tydligare inriktning kräver politiskt ledarskap.

Den här skriften riktar sig till politiker i riksdag och regering som vill verka för en omkalibrering av infrastrukturplaneringen med syfte att åstadkomma den heltäckande och omställningsinriktade transportplanering som ännu saknas.

[1] Se till exempel Lyons, G et al, 2024. Triple Access Planning for Uncertain Futures – A Handbook for Practitioners.
[2] Trafikverket, 2018. Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av miljömålsrådet.
[3] Klimatpolitiska rådet, 2026. Klimatpolitiska rådets rapport.
[4] ITF, 2026. Vision-led Transport Planning A guide for Policymakers.

Innehåll

Ännu en "historisk" satsning eller förändring på riktigt? 5
Infrastrukturplaneringen behöver kalibreras om 7
Sätt tillgänglighet och transporteffektivitet i fokus 10
Fem förslag till en ny regering 13
Avslutning 19
Referenser 20
Om författarna 22

Ännu en "historisk" satsning eller förändring på riktigt?

Trots omfattande satsningar på infrastruktur är samhället fortfarande långt ifrån att nå de transportpolitiska målen. Dagens planeringssystem styr mot mer av samma snarare än förändring.

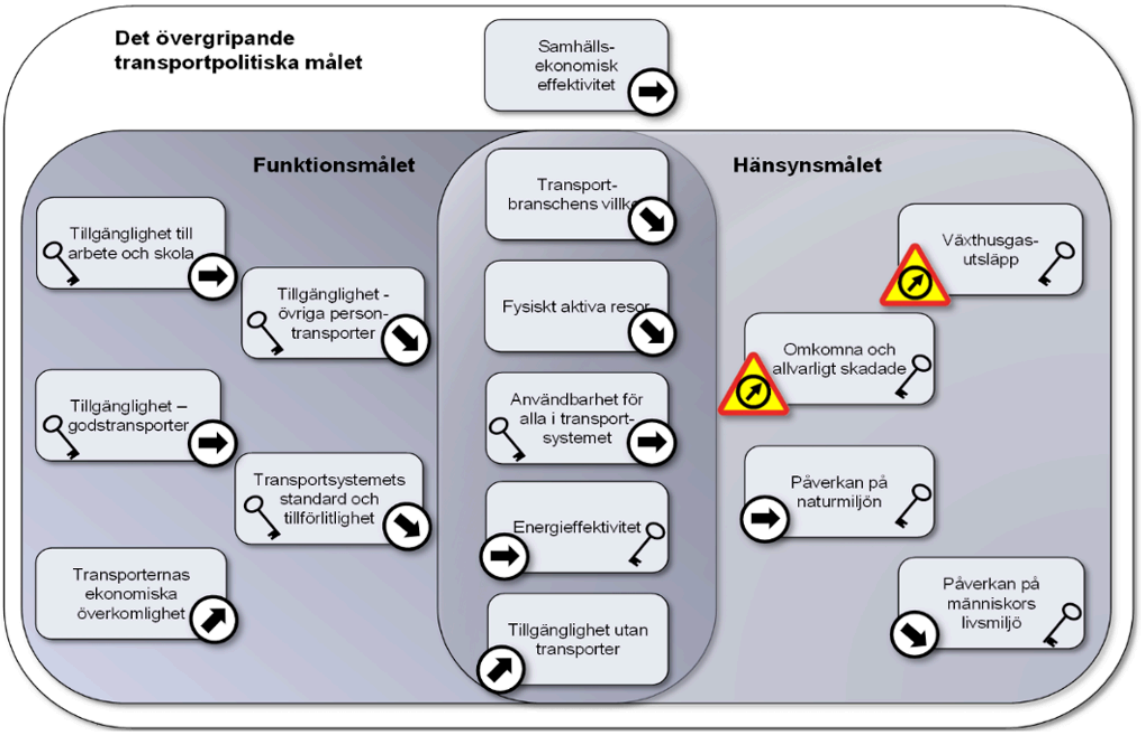
Så länge vi kan minnas har regeringar tävlat om att lägga mest pengar på transportinfrastruktur. Under 2000-talet har de "historiska" satsningarna avlöst varandra. "Vi gör en historiskt stor satsning" utropade infrastrukturminister Åsa Torstensson (C) vid beslut om planen 2010-2021 (497 mdr). "Det har aldrig satsats så mycket på infrastruktur som nu", sa Catharina Elmsäter Svärd (M) om planen 2014-2025 (522 mdr). "En historisk satsning på infrastruktur", sa Tomas Eneroth (S) om planen 2018-2029 (700 mdr). Om planen 2022-2033 (881 mdr) sa han att "nu gör regeringen den största infrastruktursatsningen någonsin". Nyligen kungjorde den nuvarande infrastrukturministern Andreas Carlson (KD) "den största infrastruktursatsningen i Sveriges historia" då regeringen fastställde planen för 2026-2037 (1171 mdr).

Trots alla "historiska" satsningar förändras inte transportsystemet tillräckligt snabbt i den riktning som skulle behövas för att bidra till en mer hållbar samhällsutveckling. Trafikanalys uppföljningar visar att det svenska samhället inte är närmare en långsiktigt hållbar transportförsörjning idag än vi var för drygt 15 år sedan då de transportpolitiska målen beslutades.[5] Vi kör säkrare och mer energieffektiva bilar, men är lika beroende av vägtransporter som vid millennieskiftet, och järnvägen har inte blivit det robusta system som målen stipulerar. Inrikes transporter står för cirka 35 procent av Sveriges utsläpp av växthusgaser och under de senaste åren har utsläppen ökat. Cyklingen bland barn har halverats sedan 1990-talet.

Hur kommer det sig att vi inte närmar oss målen, trots alla miljarder som svenska skattebetalare satsar? Den enkla sanningen är att staten visserligen *gör många saker rätt*, men staten *gör inte rätt saker*. Viktiga orsaker finns i infrastrukturplaneringen - den process där miljarderna omsätts till konkreta åtgärder. I den processen spelar politisk vilja en viktig roll, men även etablerade arbetssätt och perspektiv inom Trafikverket och hos landets regioner. Som Riksrevisionen visat i en granskning av infrastrukturplaneringen är målstyrningen otydlig.[6] Det ger aktörer utrymme att fortsätta i gamla hjulspår.

---

[5] Trafikanalys 2026. Uppföljning av de transportpolitiska målen 2026.
[6] RiR 2023/24:135. Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla



***Figur 1**. Utvecklingen av transportpolitiska mål 2009-2026 enligt Trafikanalys, den myndighet som har till uppgift att följa måluppfyllelsen. Merparten av målen är oförändrade, pekar neråt eller utvecklas positivt men alltför långsamt för att nå de mål som riksdagen beslutat (klimat, trafiksäkerhet). De mål som pekar uppåt (ekonomisk överkomlighet, tillgänglighet utan transporter) beror på andra förändringar i samhället än statens satsningar på transportinfrastruktur (Trafikanalys 2026).*

Infrastrukturplaneringen behöver kalibreras om

Dagens svenska infrastrukturplanering sitter fast i hjulspår från 1950- och 60-talen. Genom att utgå från traditionella prognoser fortsätter Sverige bygga på ett ohållbart system. Men det finns en annan väg där fokus flyttas från *"hur mycket trafik får vi?"* till *"vilket samhälle vill vi ha?"*.

Infrastrukturplaneringen har institutionaliserats under lång tid. Grunderna för planeringen går tillbaka till 1950- och 60-talen då utmaningen var att gå från vägar utformade för enstaka fordon till ett vägsystem med massbilism. Idag står samhället inför helt andra och komplexa utmaningar. De handlar om att bibehålla god tillgänglighet för människor samtidigt som samhället ställer om i hållbar riktning - för minskad klimat- och miljöpåverkan, förbättrad luftkvalitet, minskat buller, ökad trygghet, bättre folkhälsa, frigjord plats i städerna och möjlighet till hållbara transportval i Sveriges olika geografier. Elektrifieringen av vägtrafiken är viktig, men inte tillräcklig. Den går inte tillräckligt snabbt och innebär stora uttag av kritiska mineraler.

För att skapa förutsättningar för både dagens och kommande generationers möjlighet att leva och verka i resurssmarta och hållbara samhällen krävs djup förändring - transformation. Trots det sitter många politiker och tjänstepersoner - lokalt, regionalt och nationellt - fast i tankefigurer som i huvudsak upprätthåller det befintliga transportsystemets grundläggande logik och funktionssätt. Två sådana tankefigurer är särskilt problematiska:

1. **Planeringen utgår från prognoser baserad på otillräcklig politik**

   Den prognosbaserade planeringen har använts i Sverige i över 75 år. Den är djupt rotad i metoder och tankesätt. Genom prognoser som förutsäger var och hur trafiken kommer att växa skapas beslutsunderlag som beskriver vilka åtgärder som behövs och var de gör mest ekonomisk nytta. Den prognosbaserade planeringen fungerade väl i en tid då fokus var att göra mer av samma – att bygga ut och förvalta. Den är dåligt rustad för en tid med krav på omställning präglad av osäkerhet. Genom att utgå från prognoser baserade på befintlig politik riskerar planeringen att bidra till självuppfyllande profetior: vi tror att trafiken ska öka, därför bygger vi mer infrastruktur, och som en konsekvens av den nya infrastrukturen ökar trafiken.

2. Planeringen bryts ner i objekt och analyseras utifrån linjära samband som bidrar till de små stegens tyranni

Den franske filosofen Descartes avled i Stockholm 1650, men hans idéer lever vidare i hur vi tänker kring infrastrukturplanering. Descartes menade att vi ska dela upp helheten tills vi når fram till "enkla naturer". På liknande sätt kännetecknas infrastrukturplaneringen av att helheten bryts ner i objekt som värderas var för sig snarare än som delar av ett sammankopplat system. Det leder till att systemets delar förbättras successivt men inte systemet i sig själv. Objekten är ofta frikopplade från annan planering som sker lokalt och regionalt. Objektifieringen och antaganden (och krav) om tydligt isolerbara och linjära orsakssamband missar att transportsystem just är system, dvs de består av en mängd olika delar - både sociala och materiella - som är sammankopplade på komplexa sätt som inte kan förstås enbart på objektnivå.

I en tid av stor osäkerhet – med klimatmål som kräver snabba åtgärder, digitalisering som förändrar våra beteenden, energi- och geopolitisk osäkerhet, urbanisering som kräver mer yteffektiva städer och landsbygder som både växer och avfolkas – räcker det inte att titta i backspegeln eller betrakta transportsystemet som enskilda delar. Därför behövs en omkalibrerad infrastrukturplanering.

Självklart behövs också styrmedel, som till exempel skatt på drivmedel, för att nå de transportpolitiska målen. Men infrastrukturen är en viktig möjliggörare genom att åtgärder som underlättar minskat bilberoende bidrar till ökad acceptans för sådana styrmedel.

OECD/ITF har nyligen publicerat en guide för ett nytt planeringsparadigm. Rapporten grundar sig på forskning och erfarenheter från länder, regioner och städer som har förändrat sina planeringssystem genom att vända på logiken. Istället för att fråga ”hur mycket trafik kommer vi att ha?”, frågar man ”vilket slags samhälle vill vi bygga, och vilken roll kan transportinfrastrukturen spela för att nå dit?”.

En central metod i detta skifte är *backcasting*.[7] Till skillnad från *forecasting* (framskrivning), där man blickar framåt från idag, börjar man vid backcasting med en definierad målbild, ofta 20–30 år framåt i tiden. Därefter arbetar man bakåt steg för steg för att identifiera vilka politiska beslut, tekniska lösningar och investeringar som krävs för att nå målet. Detta är särskilt effektivt när målet kräver ett systematiskt och radikalt brott med nuvarande trender.

[7] Backcasting är en av flera metoder som används för att synliggöra handlingsmöjligheter och vägval för stärkt måluppfyllelse och transformation. Se Börjeson et al (2006) för en översikt.

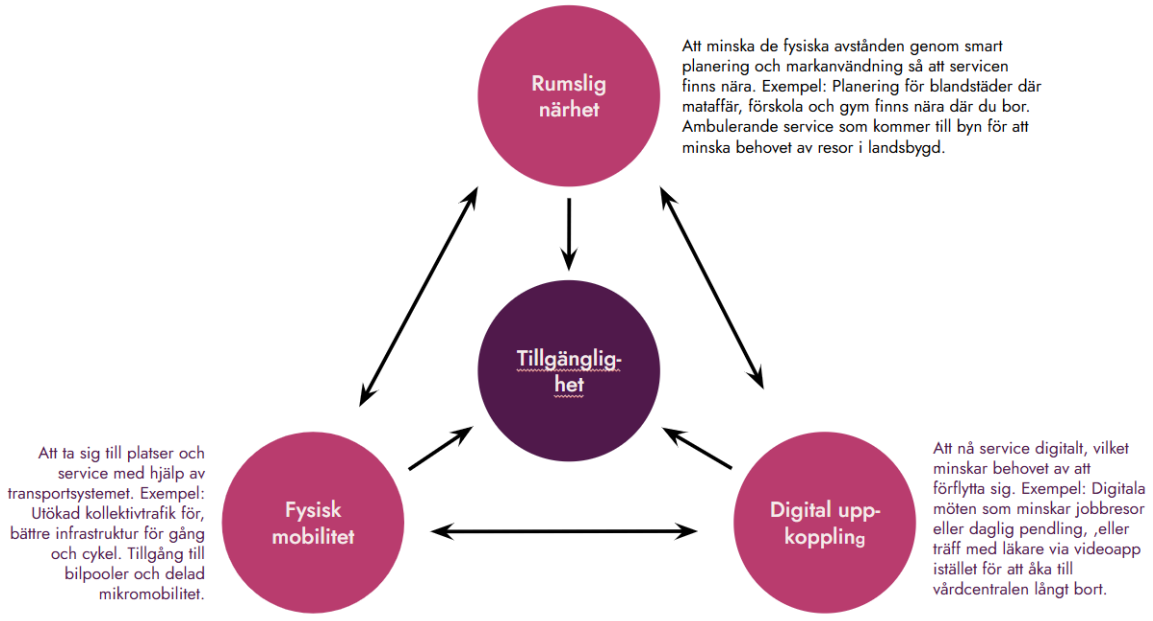
I Sverige tas nationell plan och regionala planer fortfarande fram på traditionellt sätt som befäster befintliga system snarare än att effektivisera användningen av det vi redan har. Resultatet blir att vi fortsätter bygga på ett i grunden ohållbart transportsystem.

***Figur 2**. ITF/OECD betonar att den främsta drivkraften för ett skifte i infrastrukturplaneringen är osäkerhet. Efter händelser som Covid-19-pandemin, snabb digitalisering och accelererande klimatförändringar är historiska data inte längre tillförlitliga guider för framtiden (ITF/OECD 2026).*

Sätt tillgänglighet och transporteffektivitet i fokus

Transporter är inte ett mål i sig, utan ett medel för att nå jobb, service och relationer. För att nå klimatmålen och skapa ett hållbart samhälle måste vi planera för tillgänglighet snarare än infrastruktur. Genom att kombinera transporter, digitala lösningar och smart närhet med fyrstegsprincipen kan vi effektivisera systemet – och förändra på riktigt.

Transporter är inget självändamål utan ett sätt att lösa människors behov av service, utbildning, jobb, upplevelser, sociala relationer osv. *Tillgänglighetstriangeln* (se figur nedan) illustrerar att tillgänglighet kan skapas på fler sätt än med endast transporter. Rumslig närhet och digital uppkoppling är två aspekter som länge varit underutnyttjade. Att fokusera på alla tre sätten och den tillgänglighet som kan skapas av dessa gemensamt är avgörande om samhället på ett resurseffektivt sätt ska kunna förflyttas i en mer hållbar riktning.



***Figur 3**. Traditionell trafikplanering har nästan uteslutande handlat om fysisk rörlighet – att bygga infrastruktur för kortare restid. Men hållbar tillgänglighet kan bara nås genom ett samspel mellan tre olika dimensioner. Fysisk mobilitet: Att kunna förflytta sig fysiskt när det behövs. Rumslig närhet: Genom att bygga tätare och mer funktionsblandat minskar behovet av långa resor eftersom servicen redan finns nära. Digital tillgänglighet: Digitala lösningar. Att kunna nå arbete (distansarbete), möten, sjukvård eller skola digitalt (figur baserad på Lyons et al 2024)*

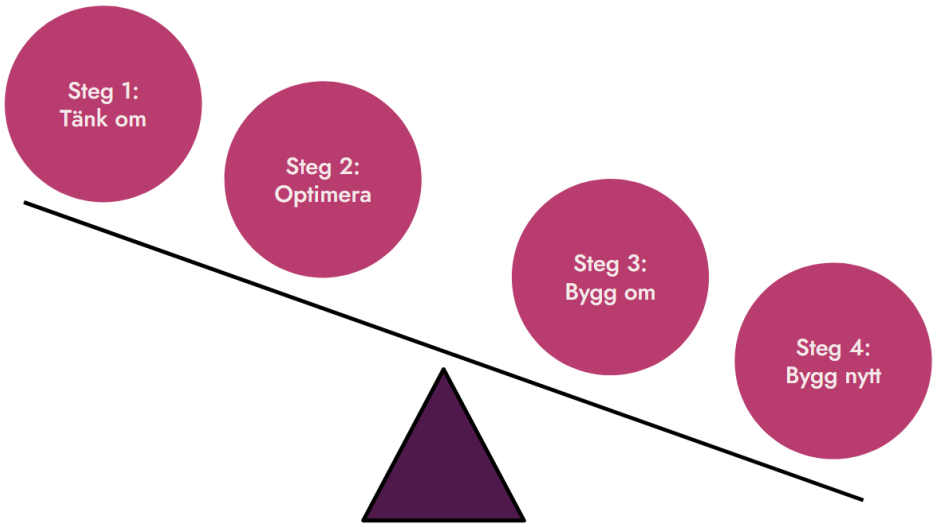
Genom att utgå från tillgänglighetstriangelns principer adresseras dessutom ytterligare ett problem inom transportsystemet, nämligen att själva trafikarbetet (den totala mängden trafik, mätt i fordonskilometer) har ökat under lång tid och ätit upp effektivitetsvinster från mer energieffektiva fordon.[8] Det räcker alltså inte med effektivare fordon, vi behöver även effektivitet på systemnivån, transporteffektivitet. Ett sätt att bidra till det, utöver tillgänglighetstriangeln, är att arbeta utifrån den så kallade fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen växte fram på 1980-talet inom dåvarande Vägverket som ett sätt att guida myndigheten bort från dyra nyinvesteringar till mer kostnadseffektiva lösningar. Från att bota problem till att förebygga dem. Idén är enkel. Istället för att bygga nytt ska man i första hand söka lösningar som påverkar efterfrågan (tänk om), i andra hand genomföra åtgärder som optimerar de lösningar som redan finns (optimera), i tredje hand anpassa infrastrukturen (bygg om) och först i fjärde hand bygga helt ny infrastruktur.

Under 2000-talet har fyrstegsprincipen etablerats som en av den nationella transportpolitikens grundläggande principer. Men fyrstegsprincipen haltar. Det beror på att det saknas en statlig organisation med mandat att förverkliga principen på systemnivån. Trafikverket använder visserligen fyrstegsprincipen, men frihetsgraderna är för få och knutna till utredningar med fokus på avgränsade problem. Åtgärder i steg 1 och 2 förutsätter ofta åtgärder på en annan skala, som inkluderar även fysisk planering och andra initiativ än just infrastruktur. I infrastrukturplaneringen finns vare sig avsatta medel eller tydligt uppdrag att analysera och föreslå steg 1- och 2-åtgärder, och det har länge varit oklart vem som kan eller får finansiera vissa åtgärder. Det gör att fyrstegsprincipen idag kan liknas vid en gungbräda med kraftig obalans (se figur).

Även om rådigheten för åtgärder i steg 1 och 2 formellt i vissa fall ligger hos kommuner och regioner, så kan de sällan göra dessa saker helt själva - det behövs samarbete med bland andra Trafikverket. Det kan dels handla om aktivt samarbete och stöd (i vissa fall även medfinansiering), dels samarbete som handlar om vikten av att Trafikverkets prioriteringar behöver understödja (åtminstone inte motverka) det som kommuner och regioner kan göra.

[8] Trafikanalys, 2026. Trafikarbetet på svenska vägar.



***Figur 4**. Fyrstegsprincipen idag kan liknas vid en gungbräda med kraftig obalans (baserad på Hultén, 2024).*

Fem förslag till en ny regering

Vi föreslår att en ny regering, oavsett sammansättning, genomför fem åtgärder för att ta steg mot en omkalibrering av infrastrukturplaneringen.

1.
Bredda perspektivet
- gå från infrastruktur- till tillgänglighetsproposition

2.
Jobba tillsammans
- skapa regionala tillgänglighetsavtal

3.
Pengar styr
- inför en ny anslagspost för transporteffektivitet

4.
Formalia har betydelse
- uppgradera förordningar och regleringsbrev

5.
Kunskap är makt
- ge uppdrag om lärande, utveckling och stöd för nya arbetssätt

1. Bredda perspektivet - gå från infrastruktur- till tillgänglighetsproposition

Gör nästa infrastrukturproposition till en tillgänglighetsproposition med en bredare verktygslåda och en tydligare inriktning för omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

Istället för en traditionell infrastrukturproposition bör regeringen under nästa mandatperiod lägga fram en tillgänglighetsproposition med ett bredare fokus.[9]

- Propositionen bör utgå från tillgänglighetstriangeln som utöver transportinfrastruktur också beaktar närhet och digital tillgänglighet som verktyg för att nå transportpolitiska målsättningar.
- För att få underlag till en sådan proposition bör regeringen ge Trafikverket i uppdrag att, i samråd med andra relevanta myndigheter som till exempel Boverket och Post- och telestyrelsen, ta fram och arbeta med scenarier för en önskad framtid för olika delar av landet.
- Redan i uppdraget bör en ny regering redogöra för en inriktning som tydliggör hur avvägningar mellan alla olika mål ska göras. Det kan till exempel handla om att transportsektorns utsläpp av växthusgaser ska nå nettonoll (som man gjort i Österrike) eller att biltrafiken inte ska öka i städerna (som man gjort i Norge). Klimatmål behöver kopplas tydligt till andra centrala hållbarhetsmål såsom välbefinnande, biologisk mångfald, hållbara städer och samhällen.
- Utifrån klimatmålen är en viktig ansats att biltrafiken behöver minska, mer i städer och mindre på landsbygden. För en sådan utveckling krävs scenarier som har minskad vägtrafik som grund i stället för trafikprognoser som utgår från att trafiken ska öka.
- I arbetet inför propositionen behöver myndigheterna föra dialoger med kommuner, regioner, företag och intresseföreningar i hela landet för att ringa in olika perspektiv som ger ökad systemförståelse.

[9] Trafikverket betonar själva vikten av ett breddat perspektiv. I samband med avrapportering av inriktningsplaneringen 2024 skriver myndigheten: "*Vi menar också att planeringsprocessen bättre kan bidra till transportpolitisk måluppfyllelse genom att den breddas till att tydligare omfatta andra åtgärder än fysisk infrastruktur, exempelvis lagar, regleringar, skatter och avgifter*" (Trafikverket, 2024).

2. Jobba tillsammans - skapa regionala tillgänglighetsavtal för en snabbare omställning

Skapa incitament genom att införa tillgänglighetsavtal där Trafikverket tillsammans med regioner och kommuner utgår från samma målbild kring trafikutveckling.

Staten, regionerna och kommunerna förfogar var för sig över olika verktyg som är avgörande för att nå transportpolitiska målsättningar. Regionala tillgänglighetsavtal bör införas för att de tre nivåerna tillsammans ska kunna påverka samhället genom en mix av åtgärder där olika aktörer har rådighet. Avtalen kan kopplas till lokala klimatlöften på sätt som ger kommunerna mer råg i ryggen för en snabbare omställning. De tidigare stadsmiljöavtalen är en bra grund att utgå ifrån, men de behöver breddas och vidareutvecklas med förebild från Norge, Finland och Västra Götalandsregionen. Det är viktigt att även mindre kommuner och regioner har möjlighet att delta.

- Avtalen bör ta utgångspunkt i den inriktning som beslutats av riksdag och regering, men också lokala och regionala ambitioner, och baseras på gemensamma åtaganden. De behöver utgå från gemensamma målbilder kring trafik- och bebyggelseutveckling på liknande sätt som skett i till exempel Norge, där stat, regioner och kommuner utgått från nollväxtmål för biltrafiken som samtliga parter fått förhålla sig till.

- Avtalen bör inkludera tillgänglighetsskapande åtgärder både i städer, mindre orter och landsbygder. Exempel på åtgärder i och kring städerna kan vara strategiska satsningar på gång- och cykelinfrastruktur, framkomlighetsåtgärder för kollektivtrafik och trafiklugnande åtgärder som gör befintlig infrastruktur tillgänglig och trygg för fler. Exempel på åtgärder utanför städerna är distansarbetsplatser för att undvika pendlingsresor samt stärkt stöd till lokal service, eller mobila läkar- eller tandläkarenheter. Även i dessa fall kan det vara betydelsefullt att stärka möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt eller samåka/samfrakta. Ett färskt exempel på tillgänglighetsåtgärder finns i avtal som ingåtts mellan Västra Götalandsregionen, Västtrafik och Bengtsfors kommun.

- Mixen av åtgärder behöver variera då olika kontexter kräver olika lösningar. Staten bör premiera de regioner och kommuner som vill gå före och som har ambitioner om hållbar omställning.

- För riktigt stora tillgänglighetsavtal mellan stat, region, flera kommuner och ett omfattande paket av åtgärder kan det ta tid att landa ett avtal och ett förhandlingsbaserat upplägg kan då vara att föredra. För mindre paket och med färre aktörer kan däremot de gamla stadsmiljöavtalens ansökningsmodell vara lättare att hantera.

3. Pengar styr - inför en ny anslagspost för transporteffektiv planering

Inför anslagsposten "effektivisera" med öronmärkta medel för steg 1 och 2-åtgärder enligt fyrstegsprincipen, på motsvarande sätt som redan finns för "vidmakthålla" och "utveckla".

Idag finns två anslagsposter i statens budget som rör infrastruktur (utgiftsområde 22). Det är anslagspost 1:1 Utveckling av statens transportinfrastruktur (46 mdr kronor 2026), samt anslagspost 1:2 Vidmakthållande av statens transportinfrastruktur (40 mdr kr 2026). Regeringen bör införa en ny anslagspost med dedikerade medel för ökad transporteffektivitet. Genom att införa en ny anslagspost skapas ett större tryck och fokus på att effektivisera det som redan finns, jämte att bygga nytt och underhålla.[10]

- Inför en ny anslagspost på statens budget som benämns 1:3 Effektivare användning av transportinfrastrukturen.
- Den nya anslagsposten ska bidra till ett ökat fokus på åtgärder lokalt och regionalt genom finansiering av de regionala tillgänglighetsavtalen, men även steg 1- och 2-åtgärder som är nationella till sin karaktär.
- Effektivisering behöver analyseras och bedömas på bredare sätt än som görs idag genom till exempel Trafikverkets samhällsekonomiska analyser. Det behöver ges utrymme att testa och lära successivt av olika åtgärder och dessas effekter, enskilt och i kombination.
- Förändringar av anslagsstrukturen har gjorts förut. Senast 2011 då anslagsposterna Banhållning för järnväg och Väghållning för vägar ersattes av dagens i syfte att underlätta för trafikslagsövergripande planering.

[10] Regeringen har i uppdrag till Trafikverket betonat vikten av att arbeta med effektivisering: *"Generellt sett förväntas en ökad tillämpning av åtgärder i steg 1 och steg 2 bidra till en god resurshushållning då åtgärderna bland annat kan leda till att tillgänglighetsproblem kan lösas med effektiviseringsåtgärder och även kan bidra till minskade växthusgasutsläpp. Av det följer att fyrstegsprincipen, väl tillämpad, kan bidra till utvecklingen av ett samhällsekonomiskt effektivt och hållbart transportsystem. Återkommande kritik har dock riktats mot att åtgärder i steg 1 och steg 2 inte har fått genomslag i den faktiska planeringen, vilket skulle kunna innebära att transportpolitiken blivit mer kostsam än nödvändigt och ett missat tillfälle för utsläppsminskningar*" (Regeringen, 2024).

4. Formalia har betydelse - uppgradera förordningar och regleringsbrev

Modernisera förordningar för att möjliggöra en omkalibrerad infrastrukturplanering.

Formella regler och hur de tolkas hindrar idag arbete med omställning. Regeringen bör skyndsamt göra en översyn av de förordningar som kan möjliggöra en omkalibrerad planering som möjliggör kopplingar till annan rumslig planering. Det gäller i första hand följande förordningar.

- Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur och Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

  Det behövs ett tillägg om att planerna ska bidra till att de transportpolitiska målen uppnås och att de ska stödja en utveckling mot transporteffektivitet och hållbar tillgänglighet. Nuvarande tolkning begränsar användning av medel i nationella och regionala planer till investeringar i anläggningar och så kallade mobility management-åtgärder enbart i byggskedet. Förtydligande behövs avseende möjlighet att finansiera åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och val av transportsätt samt åtgärder som ger effektivare användning av befintlig infrastruktur, i linje med fyrstegsprincipen.

- Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket

  Det behövs ett tydliggörande av Trafikverkets uppdrag att utgå från ett samhällsbyggnadsperspektiv. Tidigare studier visar att denna del av uppdraget ofta kommer i skymundan eller upplevs som svårtolkat. Det behövs tillägg om att Trafikverket bör utveckla och tillhandahålla scenarier för trafikutvecklingen och tänkbara sätt att nå transportpolitiska mål, inklusive klimatmål, utöver arbetet med prognoser, samt att Trafikverket får möjlighet att (med)finansiera steg 1- och 2-åtgärder utöver att myndigheten ska överväga sådana åtgärder enligt nuvarande lydelse.

- Förordning (2009:237) om statlig medfinansiering till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

  Förordningen behöver ses över med syfte att ge medfinansieringsmöjlighet till kommuner och regioner för åtgärder som innebär förbättringar av transportsystemet, som syftar till att varaktigt minska utsläppen av växthusgaser. Därutöver kompletteras förordningen med möjlighet för åtgärder som kan minska behovet av statliga om- och nybyggnadsåtgärder genom att påverka transportefterfrågan och val av transportsätt eller genom att bidra till effektivare användning av befintlig infrastruktur.

5. Kunskap är makt - ge uppdrag om lärande, utveckling och stöd för nya arbetssätt

Ge i uppdrag till lämpliga myndigheter att följa utmaningar och hinder, samt bidra med metod- och kompetensutveckling till aktörer involverade i planeringsprocessen nationellt, regionalt och lokalt.

Planeringen av transporter och bebyggelse involverar många tusen experter i lokala, regionala och nationella myndigheter, inom forskning, konsultföretag och intresseorganisationer. Den kompetens som krävs för att planera på delvis nya sätt kommer inte att ske över en natt. En myndighet eller utredning bör följa planeringen, både för att säkerställa transparens, och för att bidra till reflektion och gemensamt lärande.

- Regeringen bör ge lämpliga myndigheter eller en utredning i uppdrag att följa arbetet med en omkalibrerad infrastrukturplanering, samt bidra med metod- och kompetensutveckling.
- Ett sådant uppdrag ska ge professionen stöd med nya metoder och med mer generell kompetensutveckling kring nya sätt att tänka i frågor om trafik, tillgänglighet och planering och användning av byggd miljö, inklusive transportinfrastruktur. I detta ingår även kunskap om utfasning och avveckling av ohållbara system och strukturer.
- Planering handlar också om att kunna förhålla sig till osäkerhet. Det innebär att planeringen behöver vara en process som hela tiden bygger på reflektion och gemensamt lärande.

Avslutning

De senaste decenniernas transportpolitik har visat att det inte räcker att enbart räkna miljarder. Att slå rekord i ”historiska satsningar” har blivit en politisk tradition, men så länge pengarna rullar i gamla hjulspår kommer vi inte närmare de transportpolitiska målen.

För att bryta utvecklingen krävs en omkalibrering av den statliga infrastrukturplaneringen. Vi behöver bredda perspektivet från att bara tänka infrastruktur, till att arbeta med det som verkligen har betydelse för människor och företag, nämligen tillgänglighet. Vi måste skifta fokus från att slentrianmässigt fråga oss hur mycket trafik vi förväntas få, till att i stället bestämma vilket samhälle vi faktiskt vill ha.

De fem förslag som har presenterats i denna skrift utgör en konkret färdplan för en ny regering. Valet står mellan att fortsätta administrera ett föråldrat planeringssystem och hoppas på att nästa “historiska satsning” ska lösa problemen – eller börja göra saker på nya sätt för att bidra till förändring på riktigt.

Referenser

Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K-H., Ekvall, T., Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide, Futures, Volume 38, Issue 7, pp. 723-739. https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002.

Hultén, J. (2024). En ny, hållbar frihetsreform för framtidens mobilitet - Vad staten kan göra. Rådslaget idépapper. https://static1.squarespace.com/static/670667a2342665214cb4e0e9/t/6728f8ef84048b5163faea72/1730738416184/En+ny%2C+ha%CC%8Allbar+frihetsreform+fo%CC%88r+framtidens+mobilitet+-+Vad+staten+kan+go%CC%88ra.pdf

ITF (2026). Vision-Led Transport Planning: A Guide for Policymakers, OECD Publishing, Paris. https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/vision-led-transport-planning.pdf

Klimatpolitiska rådet (2026). Klimatpolitiska rådets rapport. https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2026/03/klimatpolitiskaradetsrapport2026.pdf

Lyons, G., Marchau, V., Paddeu, D., Rye, T., Adolphson, M., Attia, M., Bozovic, T., Bylund, J., Calvert, T., Chatterjee, K., Comi, A., Cragg, S., Fancello, G., Lenferink, S., Mladenovič, L., Piras, F., Svensson, T. and Witzell, J. (2024). Triple Access Planning for Uncertain Futures – A Handbook for Practitioners. https://uwe-repository.worktribe.com/output/11751967/

Regeringen (2024). Uppdrag till Trafikverket att föreslå hur villkoren för statlig medfinansiering av samhällsekonomiskt lönsamma och kostnadseffektiva åtgärder i steg 1 och steg 2 av fyrstegsprincipen kan förtydligas. https://www.regeringen.se/contentassets/4c99fcd9d2f44539ae381746de8f197e/uppdrag-till-trafikverket-att-foresla-hur-villkoren-for-statlig-medfinansiering-av-samhallsekonomiskt-lonsamma-och-kostnadseffektiva-atgarder-i-steg-1-och-steg-2-av-fyrstegsprincipen-kan-fortydligas.pdf

RiR 2023/24:135 (2023). Nationell plan för transportinfrastrukturen – lovar mer än den kan hålla. https://www.riksrevisionen.se/download/18.e6f1d6318fa4a7c94deaff/1716897926010/RiR_2023_25_rapport.pdf

SOU 2022:21 (2022). Rätt för klimatet. Slutbetänkande av klimaträttsutredningen. https://www.regeringen.se/contentassets/85bdcec13afb4c22af18a0058ab7b61a/ratt-for-klimatet-sou-202221/

Trafikanalys (2026). Uppföljning av de transportpolitiska målen 2026. https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2026/rapport-2026-4-uppfoljning-av-de-transportpolitiska-malen-2026.pdf

Trafikanalys (2026). Trafikarbetet på svenska vägar.
https://www.trafa.se/vagtrafik/trafikarbete/

Trafikverket (2018). Transportplanering 2.0. En åtgärd initierad av Miljömålsrådet. Tankepapper 2018-12-03.
https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1364012/FULLTEXT01.pdf

Trafikverket (2024. Inriktningsunderlag för infrastrukturplaneringen för perioden 2026–2037.
https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1827847/FULLTEXT01.pdf

Om författarna

John Hultén är programchef för innovationsprogrammet ShiftSweden. Han är fil dr i statsvetenskap och har forskat om beslutsprocesser och organisering inom transportområdet, bland annat med fokus på svensk infrastrukturplanering. Han har varit föreståndare för K2, det nationella kunskapscentret för kollektivtrafik och har mångårig erfarenhet av att ha arbetat praktiskt med infrastrukturplanering inom Vägverket, Trafikverket och regeringskansliet.

Aako Raoofi är regional samhällsplanerare inom infrastruktur, kollektivtrafik, och hållbar mobilitet på Västra Götalandsregionen och jobbar med omställning- och utvecklingsfrågor inom dessa områden. Han har praktiskt erfarenhet av revidering av infrastrukturplaner och har tidigare varit ordförande för länsplaneupprättarnas förening, KOMEXP.

Anders Roth är mobiltetsexpert på IVL Svenska Miljöinstitutet. Han är tekn lic och har deltagit och lett forsknings- och utvecklingsprojekt inom transport-, samhälls- och infrastrukturplanering. Anders har också stor erfarenhet av olika styrmedelsprojekt, såväl på nationell som regional och kommunal nivå. Anders var sekreterare i Klimaträttsutredningen där ett fokusområde var infrastrukturplanering för ett transporteffektivt samhälle.

Karolina Isaksson är professor i Transportpolicy och transportplanering vid VTI och adjungerad professor vid KTH. Hennes forskning handlar om att undersöka hur transportpolitik och transportplanering formas och förändras över tid, och bidra till fördjupad kunskap om förutsättningar att ställa om transportsektorn i hållbar riktning. I sitt arbete har hon ofta intresserat sig för hur frågor om miljö, klimat och social rättvisa integreras och beaktas i olika typer av planerings- och beslutssammanhang.

Vi ställer om Sverige

ShiftSweden är ett innovationsprogram inom Impact Innovation, Sveriges innovationssatsning för 2030-talet, ett initiativ av Energimyndigheten, Formas och Vinnova.

ShiftSweden är plattformen där näringsliv, offentlig sektor, akademi och civilsamhälle möts för att utbyta kunskap och idéer, identifiera gemensamma utmaningar. Inom programmet utvecklar vi nya koncept och lösningar, bygger vidare på befintlig kunskap, forskning och innovation.

ShiftSweden ställer om Sverige, fossilfritt och resursmedvetet, till attraktiva och tillgängliga livsmiljöer för alla. Under 10 år gör vi 100 platser till spelplan för innovation och samverkan i mellanrummet mellan olika organisationer, olika kunskapsfält och olika geografiska skalor.

Vi visar hur på 100 platser under 10 år.

ShiftSweden
impact innovation