

Foto Krister Spolander

## **Det statliga sveket mot cyklisterna**

**Planer utan pengar är bara papper mellan pärmar**

**Krister Spolander**

# **Det statliga sveket mot cyklisterna**

## **Planer utan pengar är bara papper mellan pärmar**

**Krister Spolander**

[www.spolander.se](http://www.spolander.se)

[krister@spolander.se](mailto:krister@spolander.se)

070-421 70 36

## Förord

På senare år har jag i olika sammanhang fördjupat mig i hur cyklisterna behandlas i den statliga transportpolitiken. Det har skett med en tilltagande häpnad över klyftan mellan ord och handling. Ja, det handlar om ett statligt svek mot cyklisterna i en strid ström av välvilliga fraser.

Under nittioalet påbörjades en omsvängning i synsätt och attityder efter bilens fullständiga dominans i infrastruktur och stadsplanering. Cykelns potential för stadstrafik upptäcktes. Och det passade väl ihop med begrepp som Urban kvalitet eller Stadens attraktivitet, för att använda några modeord för dagen.

Sedan början av 2000-talet syftar transportpolitiken till att förbättra förutsättningarna för cykeltrafik, särskilt i tätorter, och göra den säkrare. Så står det i de transportpolitiska besluten och i myndigheternas strategier och handlingsplaner.

Men retorik på papper är en sak. Pengar en helt annan. Frågan är vad omsvängningen är värd. Vilka resurser satsar staten på cykeltrafiken, på att utveckla cykelinfrastrukturen? Har det lett till ökad cykeltrafik? Har den blivit säkrare?

Det är den problematiken som jag försökt klara ut i denna rapport.

Stockholm november 2013

Krister Spolander

[www.spolander.se](http://www.spolander.se)

[krister@spolander.se](mailto:krister@spolander.se)

070-421 70 36

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	4
<b>1 Bakgrund och syfte</b>	7
<b>2 Regeringens och riksdagens syn på cykeltrafik</b>	8
2.1 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem 2001-2002	8
2.2 Moderna transporter 2005-2006	9
2.3 Framtidens resor och transporter 2008-2009	9
2.4 Mål för framtidens resor och transporter 2008-2009	10
2.5 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem 2012	11
2.6 Regeringsdirektiven till åtgärdsplaneringen 2014-2025	12
2.7 Den pågående åtgärdsplaneringen	12
<b>3 Cykeln hos myndigheter och organisationer</b>	13
3.1 Nationella cykelstrategin 2000	13
3.2 Stadsplanera i stället för trafikplanera – Trafik för en attraktiv stad	14
3.3 Bebyggelse för fysisk aktivitet – Folkhälsoinstitutet och Boverket	14
3.4 Sveriges Kommuner och Landsting	16
3.5 Kombinationen cykel, tåg och andra kollektiva färdmedel	16
3.6 Kapacitetsutredningen 2012	17
3.7 Nationella cykelstrategin 2012	18
3.8 Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021	19
3.9 Trafiksäkerheten för cyklister	20
3.10 En reflektion om målformuleringarna	20
<b>4 Uppföljning av beslut, strategier och handlingsplaner</b>	22
4.1 Uppföljningar av Vägverkets Nationella cykelstrategi 2000	22
4.2 Uppföljningar av den nationella och regionala infrastrukturplaneringen	23
4.3 Uppföljningar i samband med budgetpropositionen	23
4.4 Planerade cykelpengar krymper i regel	24
4.5 Svarta hål och låtsaspengar	25

4.6 Den kommunala cykelinfrastrukturplaneringen	26
<b>5 Måluppfyllelse</b>	27
5.1 Cykeltrafikens utveckling	27
5.2 Regeringens målbedömning	29
5.3 Cyklisternas trafiksäkerhet	29
<b>6 Problemen</b>	32
6.1 Den avgörande cykelinfrastrukturen	32
6.2 Handlar om resurser	33
6.3 Planer utan pengar är bara papper mellan pärmar	33
<b>7 Pengar för ökat cyklande</b>	34
7.1 Cyklingsutredningen	34
7.2 Missat systemfelet i planeringsmodellen	34
7.3 Grov underskattning av cykelskulden	35
7.4 Statlig pott för kommunal cykelinfrastruktur	36
7.5 Flexiblare planeringssystem	36
7.6 Statligt ansvar för statliga vägar	37
7.7 Pågående infrastrukturplanering	37
7.8 Avgörande år	38

## Sammanfattning

### Många ord och lite verkstad

Sällan har det gamla uttrycket ”så många ord och så lite verkstad” varit så träffande som för den statliga cykelpolitiken.

Sedan början av 2000-talet har regering och riksdag i *fem infrastruktur- och transportpolitiska beslut* sagt att cykeltrafiken bör öka liksom dess andel av personresandet. Och det ska bli säkrare. Framför allt ska förutsättningarna förbättras genom att bygga cykelinfrastrukturen, eftersatt sedan många decennier.

Myndigheter och organisationer har följt efter med en *lång rad strategier, handlingsplaner och program*. Det handlar om bortåt 25 sådana dokument från dåvarande Vägverket och Banverket, Trafikverket, Boverket, Folkhälsoinstitutet och organisationen Sveriges Kommuner och Landsting. Där har de många goda skälen för mera cykeltrafik redovisats och vad som behövs för att det ska bli så.

### Cykelpengarna försvinner

Efter dessa imponerande skrivarinsatser har det emellertid inte hänt särskilt mycket. Småpengar sätts av till cykeln i den nationella och regionala infrastrukturplaneringen. Mycket av det som ändå anvisas försvinner med tiden för att täcka underskott i stora underbudgeterade motorinfrastrukturprojekt. Man kan räkna med att uppemot hälften av cykelpengarna försvinner.

Ett typiskt exempel är de storstilade planerna 2002 för ett regionalt cykelvägnät i Stockholms län. Endast en (1) procent hade genomförts 2012. Pengar som planerats i länstransportplanen försvann till annat.

### Inte fullt en enstaka procent

Det är sällsynt med uppföljningar av resurser och åtgärder för att öka förutsättningarna för att använda cykel. Från och med budgetpropositionen avseende 2012 redovisar regeringen emellertid investeringskostnaderna tidigare år för bland annat gång- och cykelvägar enligt den nationella och de regionala transportplanerna.

Det visar sig att gång och cykel fått *inte fullt en enda enstaka procent* av de totala investeringarna de senaste fem åren. Detta står i uppseendeväckande kontrast mot den storslagna retoriken i visioner, mål och strategier.

### Inga effekter på cyklandet

Cyklandet ligger därför kvar på samma nivå som på nittio-talet. Omkring en tiondel av svenska folkets resor görs med cykel. Så var det då. Och så är det nu. Det finns i och för sig lokala undantag där cyklandet ökat, men det motverkas av minskningar på andra håll.

Trafiksäkerheten har blivit bättre. De allra allvarligaste olyckorna, de med dödlig utgång, har minskat. Däremot har allvarligt skadade cyklister kommit att bli,

jämfört med andra trafikantgrupper, ett allt större problem. Av alla trafikanter som läggs in för sluten sjukhusvård är cyklisterna numera den största gruppen.

### **Infrastrukturen avgörande**

Det har emellertid vuxit fram en ganska samstämmig uppfattning hos regering och riksdag, myndigheter och organisationer: - Infrastrukturen är avgörande för att cykeln ska utvecklas till ett attraktivt och konkurrenskraftigt alternativ, särskilt för personresandet i tätortsområden.

Man har också fått insikt i den så kallade cykelskulden, alltså underlåtenheterna som ackumulerats i många decennier då de statliga väginfrastruktursatsningarna i stort sett helt gått till motortrafiken.

### **Systemfel**

Det finns ett uppenbart systemfel som missgynnar cykeln i planeringssystemet för den statligt finansierade infrastrukturen. Planeringen genomförs på *nationell* och *regional* nivå där syftet är att använda anvisade medel så att de transportpolitiska målen uppnås i det nationella och de regionala transportsystemen.

Cykling är emellertid *varken ett nationellt eller regionalt färdmedel*. Det är ett utpräglat *lokalt* färdmedel som används på kortare distanser, oftast inom en och samma tätort eller mellan närliggande tätorter inom en och samma kommun.

Detta är en orsak till varför cykeln kommit på undantag trots alla statliga policyförklaringar i olika sammanhang sedan slutet av nittioalet. Erfarenheterna från tidigare planeringsomgångar visar detta mycket tydligt. De statliga pengarna fastnar på nationell och regional nivå, når inte kommunerna där den allra mesta cyklingen äger rum.

### **Statlig pott för kommunal cykelinfrastruktur**

Kommunernas resurser för utbyggnad av cykelinfrastrukturen är mycket små. Av kommunernas budget går den allra största delen, 95 procent, till skola, barn- och äldreomsorg. Endast 5 procent finns för kommunala gator och vägar, där det mesta används för drift och underhåll. Utrymmet för investeringar i ny infrastruktur är därför mycket litet.

Därför behövs en särskild statlig pott där enskilda kommuner, utan att behöva gå vägen över regionförbund och länsstyrelser, kan söka *statlig medfinansiering till kommunal cykelinfrastruktur*. En sådan modell infördes för några år sen i Danmark och har visat sig bli en vitamininjektion.

Liknande modeller för statlig finansiering av kommunala projekt har funnits tidigare i Sverige i form av LIP, Lokala investeringsprogrammet, och KLIMP, Klimatinvesteringsprogrammet. Där kunde enskilda kommuner få medfinansiering till utveckling av bland annat sin cykelinfrastruktur.

## Nu gäller det

Riksdagen har avsatt 522 miljarder kronor för drift, underhåll och utveckling av den statliga transportinfrastrukturen för perioden 2014-2025.

Just nu, 2013, pågår planeringen av hur dessa pengar ska användas. I regeringens direktiv till Trafikverket och regionerna – de så kallade länsplaneupprättarna – har cykeln behandlats något utförligare än tidigare. Regeringen pekar på att det finns brister i cykelinfrastrukturen som behöver åtgärdas, men menar att det är i länsplanerna för regional transportinfrastruktur som cykelbehoven ska tillgodoses.

Problemet är att regionerna totalt sett bara får en liten del av de 522 miljarderna, inte fullt 9 procent.

Hittills har vi inte sett några positiva tecken. Trafikverket har lämnat förslag till nationell transportplan och där föreslår man nya cykelvägar motsvarande *fyra promille* av längden på det statliga vägnätet och det fram till år 2025. Detta är förstås på tvärs mot den storslagna retoriken om ökade satsningar.

Cykelskulden, investeringsbehovet till följd av decenniernas underlåtenhet, kan, lågt räknat, uppskattas till 17 à 18 miljarder kronor avseende det kommunala såväl som det regionala och nationella vägnätet.

Regeringen kommer att fatta beslut om den nationella och de regionala transportplanerna våren 2014. Då får vi se vad statsmakternas ambitioner för cyklingen är värda.

Men återigen, det är skillnad mellan låtsaspengar och riktiga pengar. Resurser som avsätts i planeringsramar är ingalunda säkra pengar. En betydande del kommer med stor säkerhet att försvinna om regeringen inte tar fram en konstruktion som tryggar cykelpengar mot hotet från stora underfinansierade motorinfrastrukturprojekt.

Därför bör vi inte ha alltför stora förhoppningar på utfallet. Om inte regeringen bestämmer sig för att äntligen börja realisera de vackra visionerna som vi hört så många gånger alltsedan vi växlade om från ett gammalt till ett nytt årtusende.



## 1 Bakgrund och syfte

Samhällets intresse för cykling har ökat påtagligt det senaste decenniet. Det startade mot slutet av nittioalet och har sen dess kommit fram i olika sammanhang, på nationell nivå nu senast i *Framtidens resor och transporter*<sup>1</sup>, *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*<sup>2</sup>, *Cyklingsutredningen* som avlämnade sina förslag förra hösten<sup>3</sup>, och i den nu pågående *infrastrukturplaneringen 2013*<sup>4</sup>.

Till detta kommer en lång rad strategier och handlingsprogram från olika myndigheter sedan 2000, främst Trafikverket (och tidigare Vägverket) men också andra med intresse för cykeln i samhällsplaneringen, exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting, Boverket, Folkhälsoinstitutet.

Gemensamt för alla dessa dokument är att de analyserat förutsättningarna för cykeltrafiken och utarbetat förslag på strategier och åtgärder för att öka cyklandet och göra det säkrare.

En given fråga nu efter ett drygt decennium är vad detta lett till. Vad innebär omsvängningen i praktiken? I vilken utsträckning satsar statsmakterna reella resurser på cykeltrafiken? Har det lett till ökad cykeltrafik? Har den blivit säkrare?

Att försöka besvara dessa frågor är syftet för denna rapport.

Det sker med följande enkla logik.

- Först redovisas de *samhälleliga ambitionerna* för cykeltrafiken enligt infrastrukturbeslut, program och handlingsplaner (kapitel 2-3).
- Därefter tas *uppföljningar* av beslut och handlingsplaner upp (kapitel 4).
- Så presenteras tillgängliga *data om trafikpolitikens måluppfyllelse* i termer av cykeltrafikens omfattning, utveckling och trafiksäkerhet (kapitel 5).
- Därefter förs en diskussion om *problemen i den statliga cykeltrafikpolitiken med förslag* om vad som kan göras (kapitel 6 och 7).

---

<sup>1</sup> Prop 2008/09:35

<sup>2</sup> Prop 2012/13:25

<sup>3</sup> SOU 2012:70

<sup>4</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20 N2012&6395/TE, N2012/6434/TE

## 2 Regeringens och riksdagens syn på cykeltrafik

Nationens ambitioner för cykeltrafiken är drygt tio år gamla. Dessförinnan betraktades cykeln som leksak för barn, motionsredskap för vuxna och i övrigt som ett trafiksäkerhetsproblem.

Så sent som i inriktningsbeslutet *Infrastrukturinriktning för framtida transporter* (prop. 1996/97:53) berördes cykeltrafiken över huvud taget inte. I den följande riksdagsbehandlingen konstaterade dock trafikutskottet att det vore önskvärt att ta upp cykeltrafikens behov i framtida inriktningsbeslut (*Trafikpolitikens inriktning 1996/97:TU7*).<sup>5</sup>

Under nittiotalet började cykeln emellertid komma tillbaka i trafikpolitiska sammanhang, först i ett antal kommuner som fann att en ständigt ökande biltrafik i trånga tätorter inte var förenlig med kraven på urban kvalitet och bättre livsmiljö, influerade av bland annat den kontinentala stadsutvecklingen.

### 2.1 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem 2001-2002

På nationell nivå fångades detta upp i trafikpolitiska målsättningar. I det infrastrukturpolitiska beslutet 2002 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* (fram till 2015) angav regering och riksdag att cykeltrafiken bör öka, inte bara absolut utan också som andel av resandet.<sup>6</sup>

Att också andelen bör öka innebär att de andelar som övriga persontransportslag svarar för måste minska. Eftersom man knappast åsyftade kollektivtrafik eller gångtrafik, är tanken att biltrafikens andel därigenom förväntas minska.

Trafikutskottet konstaterade att en del av de många korta bilresorna skulle kunna ersättas med cykel och att de stora skillnaderna mellan olika orter i landet visade att det finns möjligheter att öka cyklandet ”genom strategiska åtgärder”.

Därför såg utskottet ”med tillfredsställelse på den nationella strategi som tagits fram av Vägverket tillsammans med Svenska Kommunförbundet och andra aktörer på området för att uppnå en ökad och säker cykeltrafik” (mer om detta strategidokument längre fram).<sup>7</sup>

Med hänvisning till denna nationella strategi avslogs alla motioner om åtgärder för att öka cykeltrafiken. Trafikutskottet framförde att cyklandet getts stor betydelse i regeringens förslag till inriktningsplanering för den kommande planeringsperioden. I anslutning till detta angavs att ”Utskottet förutsätter därmed att den nationella strategin och motionsförslagen allvarligt övervägs vid den fortsatta åtgärdsplaneringen av transportsystemet. Med hänvisning till det anförda är, enligt

<sup>5</sup> Samma år tog emellertid regering och riksdag upp cykeltrafiken – men som ett trafiksäkerhetsproblem i propositionen *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället* (1996/97:137).

<sup>6</sup> Prop. 2001/02:20 samt trafikutskottet 2001/02:TU2 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.

<sup>7</sup> Trafikutskottet syftade på Vägverkets publikation 2000:8 *Mer cykeltrafik på säkrare vägar*. Mer om den i det fortsatta.

utskottets mening, någon åtgärd från riksdagens sida inte erforderlig. Motionsyrkandena avstyrks följaktligen.”

## 2.2 Moderna transporter 2005-2006

I den transportpolitiska propositionen *Moderna transporter* föreslog regeringen samma mål som i den förra, nämligen att ”cykeltrafikens andel av antalet resor bör öka, särskilt i tätort”.<sup>8</sup> Som skäl angavs att ”en ökad och säker cykeltrafik, särskilt i tätorter, är viktig för att öka tillgängligheten. Detta har också fördelar från miljö- och folkhälsosynpunkt.”

I riksdagsbehandlingen förstärktes detta på följande sätt.<sup>9</sup> ”Ett enigt utskott understryker att cykeln har en given plats i det hållbara resandet. *Cykel frågan bör därför inte som traditionellt betraktas enbart som en trafiksäkerhetsfråga utan också som en företeelse med väsentlig transportpolitisk betydelse.* Enligt utskottets mening bör cyklismen främjas med hjälp av en kombination av olika styrmedel och åtgärder. Det handlar bl a om infrastrukturåtgärder, trafikbestämmelser, information och kampanjer” (min kursivering).<sup>10</sup>

Intressant är perspektivförskjutningen från cykeln som säkerhetsproblem till cykeln som ett väsentligt transportmedel. Det är första gången det görs i ett så auktoritativt sammanhang.

## 2.3 Framtidens resor och transporter 2008-2009

Regeringen upprepade återigen målsättningen för cykeltrafiken i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*.<sup>11</sup> Där angavs att andelen gång- och cykeltrafik av de korta resorna bör öka och att kombinerade resor mellan kollektivtrafik och gång/cykel bör underlättas samt att cykelturismen bör utvecklas.

Som motiv framfördes att ökad cykelanvändning kan bidra till att nå flera samhällsmål samtidigt – att minska personresandets miljöpåverkan, att minska trängseln i tätorter och att förbättra folkhälsan.

Trafikutskottet konstaterade i sin behandling av propositionen att den innehöll en ”rad bedömningar som är väl ägande att främja ett ökat cyklande”.<sup>12</sup> Utskottet delade också uppfattningen att ökad cykling ger positiva effekter för miljön, för framkomligheten och för folkhälsan.

Trafikutskottet påpekade vidare att det i första hand är på lokal nivå som cykeln är föremål för överväganden och att det därför är viktigt att förstärka dess roll som en naturlig del av planeringen av det lokala transportsystemet.

<sup>8</sup> Prop. 2005/06:160.

<sup>9</sup> Trafikutskottet 2005/06 TU5 Moderna transporter.

<sup>10</sup> Min kursivering.

<sup>11</sup> Prop. 2008/09:35.

<sup>12</sup> Trafikutskottet 2008/09:TU2 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.

Utskottet framförde sin uppfattning att den ”enskilt viktigaste åtgärden för att öka cykelresandet är att åstadkomma förbättrad infrastruktur för cyklister”. När det gäller cykelvägar längs statliga vägar noterade utskottet att nivån på utbyggnaden tidigare har varit relativt låg utifrån de behov som identifierats.<sup>13</sup> Man antog att denna utveckling kunde brytas genom regeringens förslag. Därvid borde sträckor mellan närliggande tätorter med många invånare prioriteras till en början.

I regeringens *direktiv till åtgärdsplaneringen*<sup>14</sup> inför fastställandet av den nationella och de regionala trafikslagsövergripande planerna för perioden 2010-2021 fastslogs kort och gott att såväl den nationella planen som länsplanerna för utveckling av transportsystemet ska omfatta åtgärder som främjar användningen av cykel. Omfattningen och vad detta i övrigt skulle innebära utvecklades emellertid inte.

#### 2.4 Mål för framtidens resor och transporter 2008-2009

Riksdagen antog 2009 en ny struktur för de transportpolitiska målen efter förslag i regeringens proposition *Mål för framtidens resor och transporter*.<sup>15</sup>

Det *övergripande* målet är, som tidigare, att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”. Till detta slöts s k *funktionsmål* respektive *hänsynsmål*. Funktionsmålet handlade om att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet. Hänsynsmålen rörde kraven på trafiksäkerhet, miljö kvalitet och hälsa.

I detta sammanhang behandlades cykel tillsammans med kollektivtrafik och gång. Som del i funktionsmålet bör ”förutsättningarna att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras”. Detta skulle ske genom att *de görs till de mest attraktiva färdmedlen* i allt fler situationer, för gång och cykel särskilt när det gäller de kortare resorna (min kursivering).

Regeringen underströk också att kollektivtrafik, gång och cykel är en förutsättning för att människor ska kunna transportera sig i de stora städerna och att dessa färdmedel bidrar till att skapa den goda staden genom sina goda effekter. ”De tre färdmedlen är yteffektiva och om en större andel av resorna görs med dessa kan trängseln i städer minska.”

När det gäller trafiksäkerhetsmålet föreslog regeringen som etappmål att antalet dödade trafikanter skulle halveras och antalet allvarligt skadade minska med en fjärdedel till 2020 jämfört med 2007.

Trafikutskottet anslöt sig till regeringens förslag i dessa delar.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Man syftade då på en behovsinventering som Vägverket genomfört 2006 på regeringens uppdrag och en skrivelse därom till regeringen (Regeringsuppdrag cykel. Vägverket, TR 40 A 2006:21345, 2007-10-11, samt gemensam skrivelse 2007-10-15 till Näringsdepartementet från cheferna för Vägverket, Banverket samt Nutek). Se vidare avsnitt 4.2 och 4.4.

<sup>14</sup> Regeringsbeslut 2008-12-19. Uppdrag att genomföra åtgärdsplanering inför fastställandet av nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2008/09:145).

<sup>15</sup> Prop. 2008/09:93.

## 2.5 Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem 2012

Åtgärder för ökad och säker cykeltrafik har potential att bidra till utvecklingen av ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Detta framförde regeringen i propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*.<sup>17</sup> Bedömningen gjordes med utgångspunkt från den s k *Kapacitetsutredningen* i vilken Trafikverket förutsade ökad trängsel och minskad kapacitet särskilt i storstadsregionerna där befolkningstillväxten i Sverige i hög grad förväntas ske.<sup>18</sup>

För att hantera detta krävs att andelen resor med kollektivtrafik, till fots och med cykel ökar kraftigt. Det innebär att biltrafiken i storstadsregionerna förutsätts minska.

Regeringen konstaterade vidare att infrastrukturen i första hand har utformats utifrån bilismens behov och krav, medan cykling vid infrastrukturplaneringen ofta betraktats som ett transportsätt likställt med gång. För att cykling på allvar ska kunna bidra till att lösa framtida problem i transportsystemet behöver den i större utsträckning ses som ett eget trafikslag med specifika behov i infrastrukturen. Detta förstärks av utvecklingen av cykeln som fordon, exempelvis genom en ökad andel elassisterade cyklar. Dessutom har cykeltrafiken ändrat karaktär genom att hastigheten har ökat.

Vidare pekade regeringen på tätorter och större städer: ”Den stora potentialen för att åstadkomma ökad och säker cykling finns i och nära tätorter och i större städer. Där kan staten och kommuner genom samordnade insatser åstadkomma goda förutsättningar för ökad och säker cykling.”

Man slog åter igen fast infrastrukturens grundläggande betydelse: ”*Den enskilt viktigaste åtgärden för att öka cykelresandet är att förbättra infrastrukturen för cyklister, främst i fråga om väl utformade och underhållna cykelvägar.* Planering av cykling har främst hanterats på lokal nivå, men för att stimulera cykling bör dess förutsättningar beaktas vid planeringen av transportsystemet även utifrån ett regionalt och nationellt perspektiv” (min kursivering).<sup>19</sup>

Riksdagen sade ja till propositionen och dess förslag till ekonomisk ram – 522 miljarder kronor – för den statliga transportinfrastrukturen för perioden 2014-2025.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Trafikutskottets betänkande 2008/09:TU14.

<sup>17</sup> Prop. 2012/13:25.

<sup>18</sup> Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Trafikverket, publikation 2012:101.

<sup>19</sup> Min kursivering.

<sup>20</sup> Totalt 522 miljarder kronor, varav 86 miljarder till drift, underhåll och reinvesteringar av *statliga järnvägar*, 155 miljarder för drift och underhåll av *statliga vägar* inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt statlig medfinansiering av enskilda vägar, samt 281 miljarder till *utveckling av transportsystemet*.

## 2.6 Regeringsdirektiven till åtgärdsplaneringen 2014-2025

Till skillnad från föregående planeringsomgång behandlas cykeln utförligare i den nu aktuella, som alltså avser perioden 2014-2025.<sup>21</sup> I uppdraget till Trafikverket och länsplaneupprättarna slår regeringen fast att ”En ökad användning av kollektiva färdmedel och förflyttningar till fots och med cykel är till gagn för såväl individer som näringsliv och samhället i stort. Det förutsätter åtgärder och en förnyelse som gör dessa transportsätt mer effektiva, attraktiva och säkra särskilt för arbetspendling och annat vardagsresande.”

Regeringen hänvisar till Cyklingsutredningen *Ökad och säkrare cykling* att den enskilt viktigaste åtgärden för att öka cykelresandet är att förbättra infrastrukturen för cyklister, främst genom väl utformade och underhållna cykelvägar.<sup>22</sup> Regeringen återger också Cyklingsutredningens uppfattning att cykling bör vara en del av helheten och behandlas likvärdigt med andra transportsätt, och liksom dessa utifrån sina egna förutsättningar och behov.

Vidare pekar regeringen på att det finns brister i cykelinfrastrukturen och behovet att åtgärda dessa. ”För att åstadkomma sammanhängande och attraktiva cykelvägnät behövs aktiv planering genom regionala och kommunala cykelplaner. I länsplanerna för regional transportinfrastruktur finns möjlighet till satsningar på cykelåtgärder avseende nya cykelvägar längs statliga vägar, statsbidrag till kommunala cykelvägar, skyltningsåtgärder och cykelparkeringar.”

Slutligen säger regeringen att det är angeläget att det finns en redovisning i länsplanerna av hur mycket medel som satsas på cykelåtgärder.

## 2.7 Den pågående åtgärdsplaneringen

Åtgärdsplaneringen för den aktuella planperioden 2014-2025 pågår nu för fullt, detta år 2013. Trafikverket lämnade förslag till den nationella transportplanen till regeringen i juni 2013.<sup>23</sup> Den har nyligen varit ute på remiss och regeringen analyserar nu inkomna synpunkter. De så kallade länsplaneupprättarna ska redovisa sina förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för den regionala transportinfrastrukturen till regeringskansliet i december 2013 (då de också ska vara remitterade regionalt). Under våren 2014 ska regeringen fastställa såväl den nationella som länsplanerna.

Någon förändring i hanteringen av cykelfrågorna kan inte ses i förslaget till nationell transportplan. Trafikverket föreslår att 40 mil ny cykelväg byggs längs det nationella vägnätet fram till 2025, alltså drygt 3 mil om året. Insatserna i den nationella planen berör sålunda *fyra promille av det statliga vägnätet*.

<sup>21</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20. Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2012/13:119).

<sup>22</sup> SOU 2012:70.

<sup>23</sup> Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014-2025. Trafikverket. Remissversion 2013-06-14.

### 3 Cykeln hos myndigheter och organisationer

#### 3.1 Nationella cykelstrategin 2000

En ny syn på cykelns roll i transportsystemet kom i och med den så kallade nationella cykelstrategin år 2000, *Mer cykeltrafik på säkrare vägar*.<sup>24</sup> Vägverket, den då ansvariga sektorsmyndigheten, tog tillsammans med Svenska Kommunförbundet och andra aktörer inom området fram denna strategi. Det övergripande målet var att cykeltrafikens andel av resorna skulle öka och att säkerheten skulle bli bättre.

Som ett riktmärke angavs att cykeltrafikens andel av alla resor borde kunna öka med en tredjedel till 2010 med de åtgärder som föreslogs i strategin.<sup>25</sup> Mellan 10 och 50 procent av de kortaste bilresorna skulle kunna överföras till cykel. Redan en överföring av tio procent av de kortaste bilresorna innebär en väsentlig ökning av cykeltrafiken, konstaterades i strategin.

Detta var en generell bedömning. Kvantifierade mål ansågs lämpligare i regionala och kommunala planer eftersom förutsättningarna varierar så pass mycket mellan olika delar av landet.

Strategin omfattade en lång rad åtgärder inom fem insatsområden. Det första insatsområdet var Infrastruktur (exempelvis fysiska åtgärder i infrastrukturen, drift och underhåll, vägvisning, cykelparkering, ”hela-resan”-konceptet, finansiering, trafiklagstiftning). Övriga insatsområden gällde organisation, kunskapsuppbyggnad, kommunikation och uppföljning. Infrastruktur och Organisation uppgavs ha högsta prioritet.

Man kan säga att detta dokument blev en nationell vändpunkt i synen på cykel.<sup>26</sup>

Därefter följde en lång rad dokument av liknande karaktär. Vägverket gav bland annat ut en *handbok 2007 för sina regionala cykelsamordnare* vilken presenterades på följande sätt: ”Vägverket har ett mål att öka cykeltrafikens andel av resorna och att cykeltrafiken ska bli säkrare. För att nå det målet måste Vägverket samarbeta med kommunerna. För att stödja och underlätta Vägverkets arbete med cykelfrågor tillsammans med kommunerna har denna ”verktygslåda” tagits fram.”<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Mer cykeltrafik på säkrare vägar. Nationell strategi för ökad och säker cykeltrafik. Vägverket, publikation 2000:8.

<sup>25</sup> Några år tidigare hade Kommunförbundet gjort en generell bedömning att cykeltrafiken skulle kunna öka med 30-75 procent för Sverige som helhet. Det skulle innebära att cykelns andel av resandet steg från 11 procent till 15-20 procent. Bedömningen gjordes i en skrift med planeringsråd till kommunerna (*Det finns bara dåliga kläder. Kommunen planerar för ökad och säkrare cykeltrafik*. Svenska Kommunförbundet, 1998).

<sup>26</sup> Som tidigare nämnts kom därefter infrastrukturbeslutet 2001/2002, *Infrastruktur för ett hållbart transportsystem*, där regering och riksdag för första gången slog fast att cykeltrafiken bör öka, såväl absolut som andelsmässigt.

<sup>27</sup> Ökad cykling i kommuner och regioner. Ett arbetsmaterial för cykelsamordnare och alla andra som arbetar med cykelfrågor. Vägverket 2007.

När det gäller övriga strategier och handlingsplaner inom området anges ett urval i det fortsatta.

### **3.2 Stadsplanera i stället för trafikplanera 2002 – Trafik för en attraktiv stad 2004-2007**

I den mer eller mindre ständigt pågående diskussionen om stadsutveckling började en ny syn på stad och trafik att komma fram under nittioalet. Stad och trafik förutsätter varandra, utan trafik ingen stad. Trafiken måste därför lösas genom en helhetssyn på staden. Detta var utgångspunkten i Boverkets *Stadsplanera i stället för trafikplanera och bebyggelseplanera*, som kom 2002. Visionen var den blandade och attraktiva staden för alla, en gång- och cykelstad med ändamålsenlig kollektivtrafik men där också biltrafiken fungerar.

Handboken *Trafik för en attraktiv stad, TRAST*, kom 2004 i sin första utgåva. Den var gemensamt framtagen av Boverket, Kommunförbundet, Vägverket och Banverket.<sup>28</sup> Där konstaterades att markanvändningen det senaste halvsekle hade präglats av utspritt boende med decentraliserad handel och service och att detta medfört en ökning av biltrafiken i våra tätorter. Det ökande bilresandet hotade en attraktiv och hållbar stadsutveckling, enligt aktörerna bakom handboken.

En del av bilresandet borde därför kunna flyttas över till cykel. Man kom fram till ungefär samma som i tidigare bedömningar, nämligen att det finns en betydande potential i tätorter av alla storlekar, såväl små som stora. Det ansågs möjligt att föra över bortåt hälften av bilresorna under 3 km till cykel. TRAST pekade särskilt på arbetsresorna, skolresorna och kombinationsresorna mellan cykel och kollektivtrafik.

TRAST uppdaterades 2007 under samma titel.<sup>29</sup> Syftet med uppdateringen var att tydligare foga in trafiksystemet i sitt sammanhang och skapa en brygga mellan olika sektorer inom samhällsplaneringen i frågor som rör stadens resor och transporter. I det sammanhanget utvecklades synsättet på cykeln med råd i fråga om planering på olika nivåer, och om praktiska åtgärder och uppföljning.

### **3.3 Bebyggelse för fysisk aktivitet – Folkhälsoinstitutet och Boverket 2006-2012**

En annan aktör som bör nämnas i sammanhanget är Folkhälsoinstitutet som i en lång rad skrifter pekat på människans behov av fysisk aktivitet och sambandet med bebyggelsen. År 2006 kom *Fysisk aktivitet och folkhälsa* där bl a infrastrukturen för gång och cykel konstaterades vara ”utomordentligt viktig för att uppmuntra till ökad fysisk aktivitet i befolkningen”. Bristerna i infrastrukturen kon-

<sup>28</sup> Trafik för en attraktiv stad. Handbok. Boverket, Svenska Kommunförbundet, Vägverket och Banverket, utgåva 1, 2004.

<sup>29</sup> Trafik för en attraktiv stad. Svenska Kommunförbundet, Vägverket Banverket och Boverket. Utgåva 2, 2007.



staterades vara ett påtagligt hinder för fysisk aktivitet liksom en orsak till höga olycksrisker.<sup>30</sup>

Därefter kom 2007 rapporten *Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet* som pekade på att utformningen av städer och tätorter motverkar fysisk aktivitet och främjar stillasittande beteenden, något som förstärks av den snabba utvecklingen av tekniska faciliteter.<sup>31</sup> Ungefär hälften av befolkningen bedömdes vara otillräckligt fysiskt aktiva till en samhällskostnad av åtskilliga miljarder. Rapporten redovisade vidare kunskapsläget om den byggda miljön inverkan på olika former av fysisk aktivitet.

Ungefär samtidigt publicerade Folkhälsoinstitutet *Barns miljöer för fysisk aktivitet – samhällsplanering för ökad fysisk aktivitet och rörelsefrihet hos barn och unga*.<sup>32</sup> Syftet var att lyfta fram samhällsplaneringens betydelse för barnen. Genom att förbättra den byggda miljön skulle man ”markant” kunna öka andelen barn som själva tar sig till skolan med cykel eller till fots.

Cykeln är ett genomgående inslag i Folkhälsoinstitutet analyser av sambanden mellan fysisk miljö och fysisk aktivitet. En av rapporterna ägnades också specifikt åt cykelplaneringen, nämligen *Aktiv transport – på väg mot bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik* som kom 2008.<sup>33</sup> Där pekade man på det samhällsekonomiskt lönsamma att investera i gång- och cykelbanor men också på de stora bristerna i infrastrukturen. Man framförde att ”en ökad prioritering på alla nivåer är nödvändig för att åstadkomma en växande aktiv transport i samhället. Gång- och cykeltrafiken måste integreras i en helhetsplanering av trafiksituationen för att visa på betydelsen av att aktiv transport är en viktig del av trafiksystemet.”

Folkhälsoinstitutet publicerade vidare en manual 2010 för kommunal planering, *Aktivt liv i byggda miljöer*. Den vände sig framför allt till aktörer på lokal och regional nivå. Syftet var att visa på hur man kan planera och förvalta den byggda miljön och den bostadsnära naturen för att därigenom främja aktiviteter som lek, cykling, promenader, rekreation och idrott.<sup>34</sup>

I detta sammanhang kan Boverket återigen nämnas genom sitt regeringsuppdrag att ansvara för ett *samverkansprojekt för att utveckla arbetet kring en samhällsplanering som stimulerar till fysisk aktivitet* i vardagen. Inom ramen för detta genomförs ett antal workshops och konferenser 2012-2013 kallade ”*Människors landskap*”.

Människors landskap består av fyra teman. Ett handlar om *Cyklistens landskap* – cykeln är ett klimatsmart transportval som vi vill ska öka, men vilka hinder

<sup>30</sup> Fysisk aktivitet och folkhälsa. Folkhälsoinstitutet, rapport 2006:13.

<sup>31</sup> Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet. Folkhälsoinstitutet, rapport 2007:3.

<sup>32</sup> Barns miljöer för fysisk aktivitet – samhällsplanering för ökad fysisk aktivitet och rörelsefrihet hos barn och unga. Folkhälsoinstitutet, rapport 2008:33.

<sup>33</sup> Aktiv transport – på väg mot bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik. Folkhälsoinstitutet, rapport 2008:31.

<sup>34</sup> Aktivt liv i byggda miljöer. Manual för kommunal planering. Folkhälsoinstitutet, rapport 2010:04.

och möjligheter finns för att fler ska börja cykla? Ett annat tema handlar om Fotgängarens landskap – gåendet är vårt mest grundläggande sätt att röra oss, men frågan är vilka kvaliteter i bebyggelselandskapet som stimulerar gåendet. De båda andra temana är Barns och ungas landskap och Det tätortsnära landskapet.

### 3.4 Sveriges Kommuner och Landsting 1998-2012

SKL är ytterligare en av aktörerna som främjar cykling. Det sker bl a i konferenser, handböcker och idéskrifter. År 2012 kom idéskriften *Vägen till ett cyklande samhälle* där goda exempel på kommunal cykelplanering visades upp.<sup>35</sup> Många kommuner har kommit långt i sitt arbete med att förbättra cykelinfrastrukturen och övriga förhållanden för cyklisterna. Idéskriftens syfte var att lyfta fram deras ansträngningar ”så att andra kommuner kan få inspiration och hämta goda exempel inför det arbete som de själva står inför”. Skriften ska ses som ett komplement till TRAST och den s k GCM-handboken.<sup>36</sup>

Dessförinnan gav SKL ut *Cykel i medvind: cykelns roll, målsättning och utvärderingar*.<sup>37</sup> Den kom 2008 och handlar om relationerna mellan mål och medel och olika metoder för att mäta cykeltrafik och utvärdera cykelfrämjande åtgärder, i vilka sammanhang utvärderingarna kan genomföras och vad man kan använda dem till. Syftet var att skapa förståelse för behovet och nyttan av utvärderingar i den lokala verksamheten.

Men det var inte det första engagemanget från SKLs sida. Redan 1998 publicerades handboken *Det finns bara dåliga kläder – Kommunen planerar för ökad och säkrare cykeltrafik*. Den kan sägas markera starten på ett nytt tänkande där cykeln började få en plats i diskussionerna om tätorternas trafikplanering.

Andra skrifter att nämna från SKL är *Åtgärds katalog för säker trafik i tätort* (2009) och *Hållbart resande i praktiken* (2011). Båda är relevanta för SKLs ambitioner för cykeltrafiken. Den senare fokuserar på beteendepåverkan inom trafik- och stadsplaneringen.

### 3.5 Kombinationen cykel, tåg och andra kollektiva färdmedel 2005-2010

De samhälleliga ambitionerna för cykeln omfattar också kopplingen till tåg och andra kollektiva färdmedel. I en dryg tiondel av exempelvis alla tågresor ingår cykeln som en del av resan, oftast till avresestationen. Omkring 40 % av landets befolkning bor inom 2 km avstånd från en järnvägsstation, så potentialen bör vara stor för att få fler att välja att ta cykeln till tåget istället för bil.

Detta blev utgångspunkt för ett antal regeringsuppdrag till dåvarande Banverket. En första rapport kom 2005 där det konstaterades att det behövdes ”både tyd-

<sup>35</sup> Vägen till ett cyklande samhälle. Goda exempel på kommunal cykelplanering. Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.

<sup>36</sup> GCM-handbok. Utformning, drift och underhåll med gång-, cykel- och mopedtrafik i fokus. Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

<sup>37</sup> Cykel i medvind: cykelns roll, målsättning och utvärderingar. Sveriges Kommuner och Landsting, 2008.

liga incitament och ändringar eller förtydliganden i lagstiftningen för att åstadkomma ett ökat kombiresande”.<sup>38</sup>

Åren därpå följdes rapporten av ytterligare ett par. Den ena var en idéskrift, också den ett regeringsuppdrag till Banverket om att främja behovet av trygga och bekväma cykelparkeringar vid resecentra.<sup>39</sup>

Ytterligare en rapport 2007 behandlade åtgärder för att öka kombiresorna generellt. Det var ett regeringsuppdrag i Banverkets regleringsbrev 2006. Fokus låg fortfarande på parkeringar. I uppdraget ingick att, i samarbete med Vägverket, föreslå en lämplig ansvarsfördelning vid byggande och drift av cykelparkeringar vid resecentra och stationer.<sup>40</sup>

Banverket fortsatte därefter att ta fram underlag för att ”ge myndigheter, politiska beslutsfattare och privata tågoperatörer bättre möjlighet att bilda sig en uppfattning om den sociala och ekonomiska betydelsen av att ta med cykel på tåg”.<sup>41</sup> Denna rapport 2010 omfattade bland annat en studie av förhållandena i andra länder. Utomlands har man i regel haft en betydligt mer pragmatisk syn och därför kommit mycket längre än Sverige i kombiresandet.

### 3.6 Kapacitetsutredningen 2012

Med nuvarande transportstruktur kommer expansionen i storstadsområdena och andra större städer att leda till ökad trängsel och minskad tillgänglighet.

Detta klargör Trafikverket som analyserat problematiken till 2025 i den sk kapacitetsutredningen och lämnat förslag på åtgärder.<sup>42</sup> Trafikverket menade att *andelen resor med kollektivtrafik, till fots och med cykel måste öka kraftigt* för att hantera tillväxten i storstadsregionerna krävs. För det krävs både bebyggelseplanering, styrmedel och utveckling av transportsystemet. Problemen gäller inte bara storstäder. Även i mellanstora städer bör satsningar göras bl a för att tillvarata potentialen för ökad gång- och cykeltrafik.

Infrastrukturåtgärder som leder till ett sammanhängande säkert cykelnät bedömdes vara en av de viktigaste faktorerna för att cyklingen ska öka.<sup>43</sup> Att avsätta medel till cykelåtgärder längs det kommunala väg- och gatunätet i de större tätorterna framhävdes som den faktor som har störst potential för att åstadkomma ett sammanhängande cykelnät och därigenom i hög grad bidra till en ökad och säker cykling.

Som tidigare nämnts låg kapacitetsutredningen till grund för propositionen *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem* (avsnitt 2.5 ovan).

<sup>38</sup> Tåg och cykel. Redovisning av ett regeringsuppdrag för ökat kombiresande med tåg och cykel. Banverket 2005.

<sup>39</sup> Cykelhantering vid järnvägsstationer. Banverket, rapport ca 2006 (odaterad).

<sup>40</sup> Åtgärder för att öka kombinerade resor med cykel och tåg. Banverket, rapport 2007.

<sup>41</sup> Cykel på tåg – Möjligheter och svårigheter. Banverket, rapport 2010:1.

<sup>42</sup> Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Sammanfattning huvudrapport. Trafikverket, publikation 2012:101.

<sup>43</sup> Persontransporter. Underlagsrapport. Trafikverket, publikation 2012:121.

### 3.7 Nationella cykelstrategin 2012

En ny version av den ursprungliga nationella cykelstrategin gavs ut av Trafikverket 2012, *Ökad säker cykling*.<sup>44</sup> Det var ett regeringsuppdrag och gjordes i samarbete med Transportstyrelsen och i samråd med bl a SKL.

I denna nya cykelstrategi konstateras återigen att betydande vinster för samhället och medborgarna uppnås genom att skapa förutsättningar för människor att ersätta korta bilresor med gång eller cykel.

I dokumentet förs en diskussion om varför cyklandet inte ökat. En orsak uppgavs vara att den stora mängden åtgärdsförslag i tidigare strategier och handlingsplaner ”*inte varit resurssatta*”. Detta framförs som ”bidragande orsak till att önskvärda resultat inte uppnåtts”.

Störst potential för en ökad och säker cykling finns, enligt den nya strategin, inom och nära de större tätorterna. Betydelsen av infrastruktur lyftes återigen fram liksom resursbehovet: ”Infrastrukturåtgärder som leder till ett sammanhängande säkert cykelnät anses av många som en av de viktigaste faktorerna för att cyklingen ska öka. *Att avsätta medel till cykelåtgärder längs det kommunala väg- och gatunätet i de större tätorterna bedöms som den faktor som har störst potential för att åstadkomma ett sammanhängande cykelnät och därigenom i högst grad bidra till en ökad och säker cykling*” (min kursivering).<sup>45</sup>

Strategin påpekar att cyklingen måste prioriteras i planeringen av infrastrukturen om man ska nå målet om en ökad andel cykling. Men till skillnad från tidigare dokument är den nya strategin försiktigare med att formulera mål. Man säger att det krävs mer kunskap för att genomföra en sådan planering. Först när den kunskapen är framtagen sägs det vara möjligt att bestämma realistiska mål och delmål på nationell, regional och lokal nivå.

Strategin anger att en betydelsefull samverkan är den som sker mellan staten och de största kommunerna och regionala organ. Där är det viktigt att cykling ses i en större helhet, med utgångspunkt i en dialog med kommuner och regionala organ för att definiera behov och problem. Cykelfrågorna måste lyftas högre på agendan och i ett tidigare skede för att bli en given del i samhällsplaneringen.

Inom ramen för den nationella strategin publicerades 2012 ett antal vägledningar till kommuner och regionala aktörer. En handlade om *uppföljning och utvärdering*, hur man kan följa upp andelen cykelresor av det totala resandet som led utvärderingen av åtgärder för ökad cykling. Rekommendationerna riktade sig i första hand till kommuner men kan även tillämpas på regional och nationell nivå.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Ökad och säker cykling - Redovisning av regeringsuppdrag. Trafikverket, publikation 2012:196.

<sup>45</sup> Min kursivering.

<sup>46</sup> Hur mycket cyklas det i din kommun? Rekommendationer för uppföljning av målen om en ökad cykeltrafik med hjälp av resvaneundersökningar och cykelräkningar. Trafikverket, publikation 2012:088.

I Trafikverkets uppgifter ingår numera att tänka på hälsoaspekter som del av trafiksystemets effekter, också ohälsa som följd av för lite rörelse. Det är i enlighet med riksdagen transportpolitiska mål att transportsystemets utformning, funktion och användning ska ”bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.” Trafikverket har därför tagit fram en rapport 2012 som ”stöd för en sådan utveckling genom att bidra till en ökad förståelse och kunskap om dels färdvägsmiljöers betydelse för gång, cykling, hälsa och välbefinnande, dels hur färdvägsmiljöer kan studeras för såväl trafik- och folkhälsoplanerarens behov som i ett vetenskapligt sammanhang”.<sup>47</sup>

Vikten av att hantera cykeln så att dess fördelar kommer till sin rätt i planeringsprocessen hanterades i en rapport om fyrstegsprincipen 2012.<sup>48</sup> Rapporten presenterades på följande sätt: ”Inom ramen för de regionala infrastrukturplanerna kommer många kommuner investera i ny och förbättrad cykelinfrastruktur under de närmaste åren. Bra och säker infrastruktur är en förutsättning för att cyklandet i regionen ska öka, men är inte det enda som kan öka cyklandet i en kommun. Kompletterande åtgärder inom steg 1 och 2 enligt fyrstegsprincipen är också nödvändiga för att cyklingen ska öka. Ett av problemen är att det kan vara svårt att påvisa vilken nytta åtgärder inom steg 1 och 2 ger, vilket gör att dessa åtgärder inte prioriteras.”

### **3.8 Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021**

I de nyligen antagna strategiska utmaningarna i Trafikverkets långsiktiga arbete har cykeln en klar roll tillsammans med kollektivtrafik och gång<sup>49</sup>. Generellt ska Trafikverket ”göra det lättare att välja energieffektiva och klimatsmarta transportlösningar genom att förbättra för kollektiv-, cykel- och gångtrafik”.

Storstäderna pekas särskilt ut i det sammanhanget: ”Cykel- och gångtrafiken i storstäderna ska öka och vara säkrare”. Vidare sägs att Trafikverket ska underlätta för människor att gå och cykla säkert genom att utveckla sammanhållna gång- och cykelvägnät i samverkan med kommuner och regioner. Vi ska också förbättra underhållet av gång- och cykelvägarna.”

I ett av underlagen<sup>50</sup> formuleras en målbild för transportsystemet 2021 enligt följande: ”Cykel och gång är på väg att bli allmänna vardagsfärdmedel eftersom framkomligheten och trafiksäkerheten blivit så mycket bättre. Det finns också helt nya utformningar av såväl cyklar som gång- och cykelvägar som passar olika behov och årstider.”

<sup>47</sup> Om färdvägsmiljöers betydelse för gång, cykling, hälsa och välbefinnande. Trafikverket, publikation 2012:157.

<sup>48</sup> Steg 1 och 2 – åtgärder för ökat cyklande. Effekter och nyttor. Trafikverket, publikation 2012:167.

<sup>49</sup> Trafikverkets strategiska utmaningar. Publikation mars 2012.

<sup>50</sup> Trafikverkets strategiska utmaningar 2012-2021. Publikation 2011:478.

### 3.9 Trafiksäkerheten för cyklister

Cyklister är – av lätt insedda skäl – en olycksexponerad trafikantgrupp och har alltid varit det. Det gör att väghållarna – som har ett ansvar för trafikanters säkerhet – ofta har en dualistisk inställning till cykeltrafik, om än sällan klart uttalad. En stor del av cykelolyckorna har att göra med infrastruktur, drift och underhåll.

Tre ting kan framhävas när det gäller cykelolyckorna.

För det första är cyklister, sedan 2007, den vanligaste trafikantgruppen bland trafikanter som skadas så pass mycket att de måste läggas in på sjukhus.<sup>51</sup> Förr var det biltrafikanter men bland dem har en kraftig minskning skett sedan 2003. Var tredje trafikant som skrivs in på sjukhus är numera en cyklist.

För det andra är vägen mot etappmålet 2020 avsevärt svårare och längre för cyklister än för exempelvis biltrafikanter. Den största förbättringen kommer det att bli för biltrafikanter, antalet omkomna bland dem kommer att halveras enligt beräkningarna. För cyklister bedöms däremot minskningen till 2020 att bli mera marginell. Det visar en aktuell översyn av etappmålet.<sup>52</sup>

När det gäller ”mycket allvarligt skadade” beräknas cyklister ligga på ungefär samma nivå som biltrafikanterna år 2020, eller till och med något högre (enligt den nya klassifikationen  $RPMI \geq 10\%$ ).<sup>53</sup> Cyklister kan alltså komma att bli den dominerande trafikantgruppen 2020 när det gäller ”mycket allvarligt skadade”.

Det tredje att nämna är det stora antalet singelolyckor med personskada (bortåt 80 procent av cykelolyckorna). I nämnda översyn av etappmålet 2020 framfördes följande: ”Det stora säkerhetsproblemet för cyklister är dock singelolyckor. Här saknas kunskap om bakomliggande orsaker och lämpliga metoder att förebygga dessa olyckor och de allvarliga skador de ger upphov till. Vi behöver även utveckla vår förståelse för omvärldsfaktorernas påverkan och att utveckla nya system för konsument- och producentpåverkan för dessa trafikantgrupper.”

Avgörande faktorer bakom cyklisternas olycksrisker är graden av bilfri cykelinfrastruktur och dess kvalitet i övrigt, säkerhetsarrangemangen i korsningspunkter med motortrafik, effektiv farddämpning av motortrafiken i blandtrafik, samt drift och underhåll av infrastrukturen. Det senare är särskilt betydelsefullt för att minska risken för singelolyckor.

### 3.10 En reflektion om målformuleringarna

Som läsaren kanske uppmärksammat har det skett en förskjutning i målformuleringarna, tydligast i de nationella dokumenten. Formuleringarna har gått från att ”*öka cykeltrafiken och dess andel*”, till att bara ”*öka cykeltrafiken*”. Att öka cy-

<sup>51</sup> Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2011 – Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020. Trafikverket, publikation 2012:098.

<sup>52</sup> Översyn av etappmål och indikatorer för säkerhet på väg mellan år 2010 och 2020. Analysrapport. Trafikverket, publikation 2012:124.

<sup>53</sup> RPMI är ett internationellt mått på risk för medicinsk invaliditet (risk of permanent medical impairment in road traffic accidents).

kelns andel av personresandet förutsätter ju att cyklandet måste öka mera än övriga färdmedel, en aspekt som alltså försvunnit.

Därifrån har man nu landat i formuleringen att ”förbättra försättningarna för ökad cykling” eller ”förbättra försättningarna att välja cykel”. Det ska ses som en markering att det till sist är den enskilde medborgaren som väljer sitt färd sätt. Vad regering och riksdag kan göra är att skapa förutsättningar. Valet är den enskildes men man påpekar följdriktigt vikten av en attraktiv infrastruktur av hög kvalitet för att underlätta valet av cykel.

På myndighetsnivå har ytterligare en förändring inträffat. Man har slutat kvantifiera målsättningarna. Tidigare talade man om att öka cykeltrafiken si eller så mycket. Därefter talade man om potentialen på ett kvantifierat sätt. Numera är man mera återhållsam i dessa avseenden. Underlaget för att förutsäga effekter av cykelfrämjandet åtgärder uppfattas som för osäkert.

I sak betyder detta emellertid inte så mycket. I alla dessa dokument, särskilt om man ser dem tillsammans, kommer samhällets vilja om en ökad cykeltrafik till ett mycket starkt och överväldigande uttryck.

Men det är en sak att vilja, en annan sak att göra. Därför ska vi nu titta närmare på i vilken utsträckning man följt upp sina beslut och planer och vilka effekter det fått.

## 4 Uppföljning av beslut, strategier och handlingsplaner

Systematiska uppföljningar är sällsynta inom cykelområdet. När så sker görs konstateras stora implementeringsbrister. Och det har förstås minskat lusten att följa upp nya planer som tagits fram, mer eller mindre på löpande band, när man märkt att det inte hänt så mycket med de gamla.

I det fortsatta följer, hur som helst, en genomgång av det som gjorts i uppföljningsväg.

### 4.1 Uppföljningar av Vägverkets Nationella cykelstrategi 2000

En uppföljning gjordes några år efter det att Vägverket publicerat sin Nationella cykelstrategi 2000. Där konstaterades att implementeringen knappt påbörjats.<sup>54</sup> Visserligen hade ett antal arbetsgrupper tillsatts men i allmänhet hade verksamheten inte kommit igång, bland annat därför att ekonomiska resurser av betydelse inte tilldelats. Vidare saknades transparent avrapportering. Någon intern eller extern diskussion av implementeringsproblemen var därför inte möjlig.

I en senare intern uppföljning inom Vägverket år 2006 uppgavs att sju procent av åtgärderna i den nationella cykelstrategin genomförts.<sup>55</sup> De återstående uppgavs fördela sig lika på påbörjade och ännu icke påbörjade.

Med utgångspunkt i den Nationella cykelstrategin tog Vägverket Region Stockholm fram ett regionalt cykelprogram för länet 2002.<sup>56</sup> Det omfattade fyra insatsområden, det viktigaste gällde utbyggd cykelinfrastruktur i form av ett regionalt cykelvägnät. Målet var att cykelns andel av alla resor i länet skulle öka med 50 procent fram till 2010 och att antalet svårt skadade och dödade cyklister skulle minska.

I samband med den nya regionala cykelplanen 2013 för Stockholms län, studerades implementeringen av den gamla cykelplanen från 2002 genom att inventera standarden på de regionala cykelstråken.<sup>57</sup>

Mycket stora brister framkom. Endast en (1) procent av de regionala cykelstråken visade sig uppfylla acceptabel standard. Ständiga hinder observerades på drygt var hundra meter, som satte ner framkomlighet och äventyrade säkerheten. I praktiken hade ingenting av den regionala planen 2002 genomförts.

Nationella cykelstrategin satte generellt sett inga större spår i det regionala arbetet, det var ungefär som i Stockholmsregionen. Men med ett undantag, region

<sup>54</sup> Mer cykeltrafik på säkrare vägar. Uppföljning av Vägverkets Nationella strategi, avsiktsförklaring och handlingsplan. Spolander K, & Dellensten B, uppdrag för Vägverket, slutrapport 2003-06-24.

<sup>55</sup> Uppföljning av föreslagna åtgärder i Vägverket nationella Strategi för ökad och säker cykeltrafik, 2000, Alzubaidi H, Vägverket Borlänge, promemoria 2006-06-08.

<sup>56</sup> Ett regionalt program för ökad och säker cykeltrafik 2002-2006. Vägverket Region Stockholm, PRO 2002:0008.

<sup>57</sup> Regional cykelplan för Stockholms län. SATSA II, ett samarbete mellan Trafikverket, Länsstyrelsen, Landstingen och Kommunförbundet Stockholms län. Remissversion 2013-03-25.



Skåne. Där kom ett framgångsrikt samarbete tillstånd mellan regionala och kommunala aktörer, vilket resulterat i förbättrad cykelinfrastruktur.

## 4.2 Uppföljningar av den nationella och regionala infrastrukturplaneringen

I en undersökning 2003 av den förrförra omgången av den nationella infrastrukturplaneringen för perioden 2004-2015 konstaterades betydande brister i hur flertalet län och regioner inventerat behovet av cykelvägar i länstransportplanerna.<sup>58</sup> I flera län var inventeringarna mycket ofullständiga och samordningen mellan kommunerna obefintlig. Vidare försvårades jämförelser mellan länen av att cykelinvesteringarna redovisades under ett tiotal olika rubriker och beteckningar och i stor utsträckning som klumpsummor tillsammans med andra typer av investeringsobjekt. Bara för ett halvt dussin län var det möjligt att med någon säkerhet se hur mycket pengar som man *avsåg* att satsa på cyklismen (en helt annan sak är hur mycket pengar det faktiskt blivit, vilket framgår av nästa avsnitt 4.3).

Också den därpå följande planeringsomgången avseende 2010-2021 har blivit föremål för en liknande uppföljning.<sup>59</sup> Stora skillnader framkom mellan länen och regionerna när det gällde hur stor del av ramen som togs i anspråk för investeringar i cykelväg längs det statliga vägnätet. Några län *avsåg* att använda mer än 20 procent av den totala planeringsramen till cykelvägar.<sup>60</sup> Andra län avsatte kring 5 procent eller mindre.<sup>61</sup>

Total avsatte länen/regionerna och den nationella planen drygt 3,2 miljarder på cykelinfrastrukturen under planperioden, vilket ger ca 270 miljoner per år, motsvarande drygt hälften av de 500 miljoner kronor som Vägverket i en rapport till regeringen bedömt behövdes.<sup>62</sup>

## 4.3 Uppföljningar i samband med budgetpropositionen

Från och med budgetpropositionen för 2012 redovisas olika typer av investeringsåtgärder som genomförts enligt Nationell plan och de regionala planerna, och hur kostnaderna fördelats mellan olika typer av åtgärder.<sup>63</sup> Den avser tre föregående år som rullas framåt i efterföljande budgetpropositioner. Investeringskostnaderna för gång- och cykel redovisas i tabell 1 nedan.

<sup>58</sup> Kågeson, P. Gång- och cykelvägsinvesteringar i "Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015 samt förslag till länstransportplaner". Nature Associates 2003-08-25.

<sup>59</sup> Kågeson, P. Cykelinfrastruktur i de slutliga förslagen till länstransportplaner 2010-2021. På uppdrag av Bilfria Leder samt Svensk Cykling, Nature Associates, rapport 2009-11-30.

<sup>60</sup> Gotland, Västernorrland, Jämtland, Norrbotten och möjligen också Kronoberg.

<sup>61</sup> Stockholms län, Sörmland, Västra Götaland, Värmland och Västmanland. I dessa län finns 47 procent av befolkningen, inklusive två av de tre storstäderna.

<sup>62</sup> Regeringsuppdrag cykel. Vägverket, TR 40 A 2006:21345, 2007-10-11, samt gemensam skrivelse 2007-10-15 till Näringsdepartementet från cheferna för Vägverket, Banverket samt Nutek.

<sup>63</sup> Förslag till statens budget för 2012. Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

**Tabell 1.** Redovisningen av kostnader för genomförda investeringar i gång- och cykelvägar samt totalt i budgetpropositionerna avseende 2012, 2013 samt 2014.<sup>64</sup> Miljoner kronor i löpande prisnivå.

Prop. för	Investeringsåtgärd	2008	2009	2010	2011	2012
2012	Gång- och cykelväg	69	146	183		
	Totalt alla trafikslag	18 251	22 466	23 780		
2013	Gång- och cykelväg		189	209	211	
	Totalt alla trafikslag		23 587	25 655	26 012	
2014	Gång- och cykelväg			252	220	301
	Totalt alla trafikslag			24 749	25 274	24 509

En egendomlighet i regeringens redovisning är att siffrorna för ett och samma år förändras i framrullningen. Ta exempelvis 2010 som återfinns i alla tre propositioner. I propositionen för 2012 uppges att kostnaderna varit 183 miljoner kronor, i propositionen för 2013 har siffran ökat till 209 miljoner kronor och i propositionen för 2014 är den uppe i 252 miljoner kronor = 38 procent mer än uppgiften i den förstnämnda propositionen.

Detta gör man inte bör fästa något större avseende vid de exakta siffrorna. Det intressanta är i stället proportionerna relativt de totala investeringarna. Investeringarna för gång- och cykel 2008-2012 handlar om någon enstaka procent, alltså två trafikslag som man säger sig vilja prioritera i den nationella och de regionala transportplanerna.

#### 4.4 Planerade cykelpengar krymper i regel

En sak är planerade medel i infrastrukturplaneringen. En annan sak är utfallet – i vilken utsträckning som planerade medel verkligen används för cykelinfrastruktur.

Av de 21 regionerna/länen var det bara Skåne som 2009 redovisade utfallet i förhållande till planerad budget för cykelvägsinvesteringar under de senaste åren. Utfallet var lägre än budget. I exempelvis Skåne motsvarade investeringarna vid det aktuella tillfället 76 procent av de planerade.

Vid förfrågan framkom att utfallet också i andra län var betydligt mindre än budget. I exempelvis Kronoberg blev utfallet för cykel drygt hälften av den planerade budgeten. Slutsatsen var att man *måste räkna med att 25-50 procent av planerade medel för cykelinfrastruktur kommer att användas till annat.*

Förklaringen är enkel. Det beror på att andra och större infrastrukturprojekt i regel underbudgeteras. För att klara finansieringen tas då medel från mindre projekt som inte prioriteras lika högt. Dit hör cykelprojekten.

<sup>64</sup> Prop. 2011/12:1, 2012/13:1 samt 2013/14:1. Förslag till statens budget, Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Att stora infrastrukturprojekt suger till sig pengar från mindre är inte bara ett svenskt fenomen utan ett internationellt. Det har exempelvis Bent Flyvbjerg visat i många studier.<sup>65</sup>

#### 4.5 Svarta hål och låtsaspengar

Riksrevisionen har därför på senare år granskat statens satsningar på transportinfrastruktur.<sup>66</sup> Man konstaterar där att slutnotan för stora infrastrukturinvesteringar i stort sett *alltid* blivit betydligt dyrare än de beräkningar som föregångarna till Trafikverket (Vägverket och Banverket) levererat inför statsmakternas investeringsbeslut. I beslutsunderlagen har *kostnaderna underskattats och de samhällsekonomiska nyttorna överskattats*. Resultatet har blivit en konstant underfinansiering som sedan måste hanteras brandkårsmissigt, vilket handlar ofta om miljardbe-  
lopp.

Detta går alltså ut över mindre projekt av lägre prioritet. Dit hör cykelprojekten vars budget tappas på pengar när det stora underfinansierade infrastrukturprojektet behöver påfyllning. Förbifart Stockholm är ett aktuellt exempel som kan bli ett svart hål. Investeringskostnaden är beräknad till ca 28 miljarder kr<sup>67</sup>, men lägger man till räntekostnaderna, vilket Riksdagens Utredningstjänst gjort, kommer man upp till 45 miljarder.<sup>68</sup> Till det kommer annan fördyring av sakkostnaderna som erfarenhetsmässigt gäller detta slags projekt. Då är man upp i drygt 60 miljarder (löpande kostnader). Frågan är varifrån dessa pengar ska tas.<sup>69</sup>

Det har tidigare gjorts ett försök att säkra statliga pengar till nationella och regionala cykelbudgetar. Regeringen fick 2007 ett förslag från dåvarande Vägverket att öronmärka medel för cykelinfrastruktur<sup>70</sup>, men regeringen följde det inte (efter en negativ remiss).

Det är alltså viktigt att skilja på pengar som avsatts i en planeringsram och verkliga pengar. Pengar i en infrastrukturplan är bara siffror på papper, låtsaspengar. Sådana siffror raderas lätt när pengarna behövs till annat, det lär oss historien.

<sup>65</sup> Se exempelvis Flyvbjerg D. Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design* 2007, volume 34, pp 578-597. Denna studie omfattar 258 infrastrukturprojekt i 20 länder i fem världsdelar. Det visar sig att kostnaderna för järnväg i genomsnitt blivit 45 procent högre än budget, broar och tunnlars 34 procent över budget och vägprojekt 20 procent över budget.

<sup>66</sup> Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna? Riksrevisionen, RIR 2012:21.

<sup>67</sup> I 2009 års prisnivå.

<sup>68</sup> Förbifart Stockholm – kostnader. Utredningstjänsten Sveriges Riksdag, PM 2013-05-02.

<sup>69</sup> Förbifart Stockholm är tänkt att finansieras till 80 procent av framtida intäkter från trängselskatten och till 20 procent av statliga medel. I avvaktan på trängselskatteintäkterna behövs lånefinansiering.

<sup>70</sup> Gemensam skrivelse 2007-10-15 till Näringsdepartementet från cheferna för Vägverket, Banverket samt Nutek.

#### 4.6 Den kommunala cykelinfrastrukturplaneringen

Kommunerna kan förstås själva finansiera cykelinfrastruktur, vilket de också gör i varierande utsträckning. De har ju väghållaransvar för det kommunala väg- och gatunätet. Problemet är emellertid resurserna. Av kommunernas budget går i genomsnitt 95 procent till skola, barn- och äldreomsorg. Resten, 5 procent, går till gatorna, det allra mesta till drift och underhåll. Utrymmet för investeringar i ny infrastruktur är mycket litet.

Generellt sett är den kommunala cykelinfrastrukturen eftersatt (undantag finns), en följd av både bristande resurser och biltrafikens dominans i trafik- och stadsplaneringen. Det framgår bland annat av de cykelvägsanalyser som under 2000-talet genomförts i ett 40-tal större städer.<sup>71</sup> Stora brister har därvid framkommit, såväl generellt som i detaljutformning.<sup>72</sup>

VTI har nyligen studerat den lokala transportplaneringen i fyra större svenska städer.<sup>73</sup> Ett stort, vad man i undersökningen kallar, *implementeringsunderskott* framkommer, alltså en klyfta mellan trafikpolitiska ambitioner att öka cykeltrafiken och genomförandet av åtgärder som behövs för att realisera ambitionerna.<sup>74</sup> De fyra fallstudierna pekar på att implementeringsunderskottet delvis är en konsekvens av så kallat stigberoende, alltså att policyproblemet ökad cykling hanteras inom ramen för en implementeringsstruktur där de professionella grupperna präglats av utbildning, i yrkesutövning och organisation som länge varit inriktat mot att, på strukturnivå, optimera framkomlighet för biltrafik.

För att lösa strukturproblemen i en integrerad trafik- och bebyggelseplanering, vilket är avgörande för framför allt tillgängligheten, krävs att professionsgränser överskrids och att nya kompetens- och ansvarsområden utvecklas, enligt rapporten. Detta tycks vara en avgörande orsak till att man inte kommit längre i de fyra städerna, trots en modern policy för ökad cykling.

---

<sup>71</sup> Cykelvägsanalyserna har genomförts i Cykelfrämjandets regi. En grupp trafikexperter har inspekterat cykelvägnätet tillsammans med lokala trafikplanerare och politiker. Resultaten har dokumenterats i bild och ord i en rapport med förslag till åtgärder såväl generell som i detaljer.

<sup>72</sup> Vanliga brister var riskabla korsningspunkter, blandtrafik på 50-gator (eller högre), dålig geometri och bredd, hinder på cykelbana, dålig ytstandard till följd av sällsynt barmarksunderhåll, sikhinder, felande länkar, dålig åtskillnad mellan cykel och gång, dålig utmärkning och vägvisning och så vidare.

<sup>73</sup> Linköping, Malmö, Västerås och Örebro.

<sup>74</sup> Ökad cykling: Professionella utmaning och hinder i den lokala transportplaneringen. Väg- och transportforskningsinstitutet, VTI rapport 781, 2013.

## 5 Måluppfyllelse

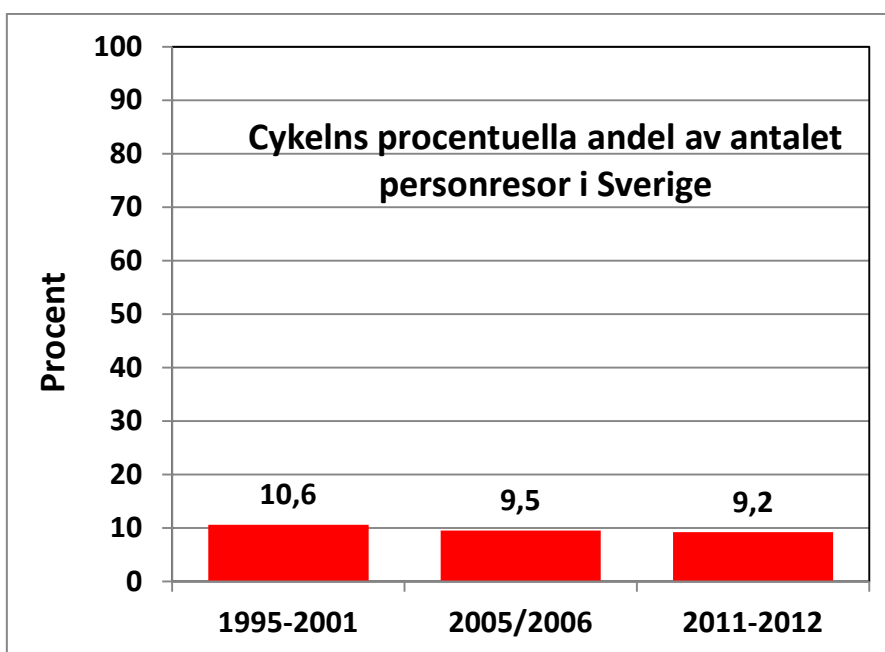
Målen för den imponerande mängden infrastrukturbeslut, program och handlingsplaner har varit och är fortfarande att öka cyklandet och göra det säkrare.

Cykelinfrastruktur är den avgörande faktorn för både cyklandets omfattning och säkerhet. Cykelinfrastruktur kostar pengar. Eftersom infrastrukturplaneringen – som vi sett i föregående kapitel – på det hela taget misslyckats med att avsätta signifikanta pengar, och i ännu högre grad misslyckats med att säkra pengarna, kan man inte förvänta sig några större effekter på vare sig cyklandet eller säkerheten.

Låt oss se om denna hypotes står sig när vi tittar på tillgängliga data.

### 5.1 Cykeltrafikens utveckling

De tillförlitligaste data om cykeltrafikens utveckling på *nationell* nivå kommer från resvaneundersökningarna som Trafikanalys och tidigare SIKA administrerade (RVU, RES respektive RVU Sverige). De är de enda som mäter resandet dag för dag året runt där objektet är faktiska resor.<sup>75</sup>



**Figur 1.** Cykelns procentuella andel av personresorna (huvudresor). Genomsnitt för de sex helåren 1995-2001, tolv månadersperioden 2005/2006 samt de båda helåren 2011-2012. Data från RVU Sverige, Trafikanalys.

<sup>75</sup> I RVU intervjuas människor om vilka resor de gjort föregående dag, med vilka färdmedel, start- och målpunkter och omstigningar, ärenden, tidpunkter och så vidare. Intervjuerna äger rum varje dag med nya slumpmässiga urval året runt. Pågående RVU Sverige startade 110101 och kommer att pågå till och med 141231.

Enligt dessa data ligger cykeltrafikens andel av resandet på ungefär samma nivå som i slutet av nittiotalet, kanske marginellt lägre (figur 1 ovan). Det handlar om drygt 9 procent av resorna de båda åren 2011-2012 där cykeln varit det huvudsakliga färdmedlet.<sup>76</sup>

Detta är nationella genomsnittssiffror som omfattar regionala och lokala variationer i cykeltrafikens utveckling. I vissa kommuner har ökad cykeltrafik konstaterats, exempelvis Stockholm, men det motvägs av minskning i andra.

**Tabell 2.** Cykelns andel av huvudresorna efter tätortsstorlek de båda helåren 2011-2012. Data från RVU Sverige, Trafikanalys.

	Procent
Storstäder	7,2
Förortskommuner storstäder	5,1
Större städer	12,7
Förortskommuner större städer	6,7
Övriga kommuner	9,0

Cykeltrafikens andel i våra tre storstäder ligger lägre än riksgenomsnittet, drygt 7 procent (tabell 2 ovan). Det är en stor skillnad mellan å ena sidan Malmö där cykeln svarar för ca 15 procent och å den andra sidan Göteborg och Stockholm där andelarna uppgår till ca 6½ respektive ca 5 procent. Trots den ökning som observerats i Stockholms egna cykeltrafikeräkningar, är nivån där jämförelsevis låg i nationellt jämförbara data.<sup>77</sup>

Övriga större städer ligger högre, över 12 procent. I deras förortskommuner är cykelns andel lägre, men högre än i storstädernas förortskommuner.

Det finns en stor variation mellan de övriga större städerna. En del uppvisar betydligt större cykelandelar, kring 20 procent eller till och med något över. Det är exempelvis Landskrona, Umeå, Kalmar, Halmstad, Uppsala, Nyköping, Lund, Östersund, Örebro, Luleå.

Förhoppningarna om ökad cykeltrafik har sammanfattningsvis inte infriats.

<sup>76</sup> Huvudresor där cykeln varit det huvudsakliga färdmedlet. Det totala personresandet är fördelat på bil (54,5), kollektivtrafik (11,8), cykel (9,2), fötter (22,4) samt övriga färd sätt (2,2). Siffrorna inom parentes avser procentuell andel och gäller 2011-2012. Övriga färd sätt omfattar bland annat färdtjänst, taxi, flyg och sjöfart. Procentberäkningarna utförda efter borttagning av "uppgift saknas om färdmedel" (2,1 procent av data).

<sup>77</sup> I högrafiktid handlar det om något högre siffror i Stockholm, ca 7 procent enligt RVU-data. Ännu ett snäpp högre ligger cykeltrafiken inom Innerstaden och inom Ytterstaden där det är fråga om 8-9 procent (enligt en specialanalys på RVU-data år 2011; uppgifter från Daniel Firth Stockholms stad). Det är sannolikt detta som kommit till uttryck i trafikräkningarna.

Det finns emellertid ett positivt inslag i bilden och det är den stora variationen mellan de svenska tätorterna. Den visar på en *betydande potential* att öka cyklingen i exempelvis Stockholmsregionen och Göteborgsområdet, liksom i andra tätorter där cykeltrafiken är liten. Men då behövs infrastruktur. Och till det krävs pengar.

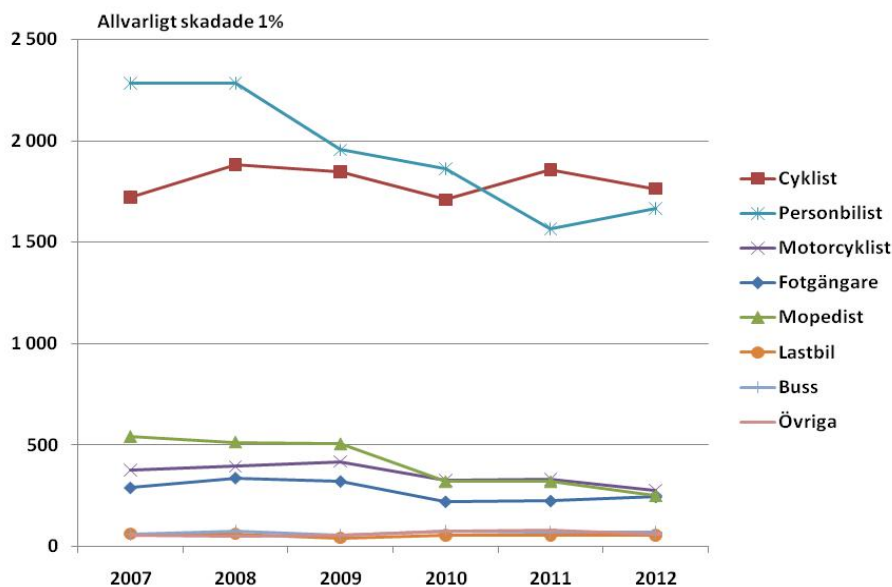
## 5.2 Regeringens målbedömning

Regeringen gör en egen bedömning i budgetpropositionen av i vilken utsträckning man når det de transportpolitiska målen. De är numera uppdelade i funktionsmål och hänsynsmål (se avsnitt 2.4). När det gäller funktionsmålet för bland annat gång och cykel anser regeringen att det är ovisst om förutsättningarna att välja cykel förändrats de senaste åren och att ”trenden är oförändrad”.<sup>78</sup>

## 5.3 Cyklisternas trafiksäkerhet

Säkerhetsbilden har både positiva och negativa inslag. Till det positiva hör att antalet *dödade* cyklister minskat sedan slutet på nittioalet. I grova drag har antalet dödade halverats.<sup>79</sup> Som jämförelse kan nämnas att samma minskning, eller något större, har skett för bilförare och bilpassagerare.

*Allvarligt skadade cyklister* har legat konstant kring ca 1 700 de senaste sex åren fram till och med 2012 (RPMI  $\geq 1\%$ ).<sup>80</sup> Biltrafikanter har haft en mycket mera positiv utveckling med en kraftig minskning. Det framgår av figur 2 nedan.



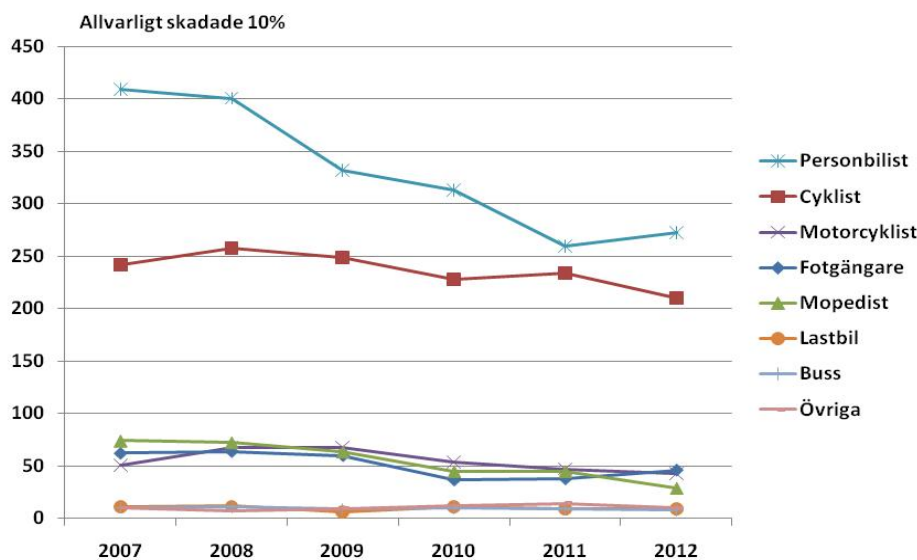
**Figur 2.** Antal allvarligt skadade (RPMI  $\geq 1\%$ ). Data från Transportstyrelsen.

<sup>78</sup> Budgetpropositionerna för 2013 resp 2014, prop. 2012/13:1 samt 2013/14:1 Utgiftsområde 22 Kommunikationer.

<sup>79</sup> Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2011 – Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet mot etappmålen 2020. Trafikverket, publikation 2012:098.

<sup>80</sup> RPMI är ett internationellt mått på risk för medicinsk invaliditet (risk of permanent medical impairment in road traffic accidents). Två nivåer brukar användas  $\geq 1\%$  respektive  $\geq 10\%$ .

I fråga om *mycket allvarligt skadade* cyklister har det skett en viss minskning från ca 250 till drygt 200 under denna tid (RPMI  $\geq 10\%$ ). Men återigen, för biltrafikanter är minskningen jämförelsevis mycket större (från drygt 400 till ca 275; figur 3 nedan).



**Figur 3.** Antal allvarligt skadade (RPMI  $\geq 10\%$ ). Data från Transportstyrelsen.

Patientstatistik avseende *sjukhusinlagda* trafikskadade finns för en betydligt längre period tillbaka. Det är emellertid vanskligt att använda den över tid eftersom inskrivningskriterierna kontinuerligt förändras till följd av snabbare diagnos- och effektivare behandlingsmetoder, innebärande att patienter som tidigare behövde läggas in numera kan skickas hem.<sup>81</sup> Denna effekt förklarar en viss del av minskningen i antalet inskrivna trafikskadade trafikanter, dock svårt att ange hur stor del.

Antalet *inskrivna cyklister* har minskat från 3 000-3 500 i slutet av nittiotalet till ca 2 500<sup>82</sup>. Under samma till har antalet inskrivna biltrafikanter minskat från 4 000-4 500 till ca 2 300.

Tidigare var alltså biltrafikanter den vanligaste patientgruppen på sjukhus. Sedan ett några år tillbaka är det *sålunda cyklister som är flest bland skadade sjukhusinlagda trafikanter*.

Det totala antalet skadade cyklister, varav de flesta bara behöver akut vård, är ca 9 000 enligt STRADA. Ca 80 procent har skadats i singelolycka.

<sup>81</sup> Det är i stort sett bara lårbensfrakturer som kräver inläggning i samma utsträckning som tidigare.

<sup>82</sup> Inlagda minst 1 dygn.



Som tidigare nämnt i avsnittet 3.9 bedöms det vara svårare att förbättra trafik-säkerheten för cyklister än för exempelvis biltrafikanter. Antalet *mycket allvarligt skadade* cyklister förväntas ligga på ungefär oförändrad nivå 2020, alltså utan någon nämnvärd minskning ( $RPMI \geq 10\%$ ). Det innebär att de mycket allvarligt skadade cyklisterna då är ungefär lika många som mycket allvarligt skadade biltrafikanter.

## 6 Problemen

Å ena sidan kan man förundras av skivrarfliten hos stat och myndigheter. Totalt har man under årens lopp tagit fram bortåt ett 30-tal dokument i form propositioner, utskottsbetänkanden, infrastrukturpolitiska beslut, handlingsplaner, strategier, åtgärdsprogram. Där har cyklingens välsignelser för såväl samhälle som individ lovordats i alla möjliga tonarter. Nyttan är väldokumenterad med allehanda fakta från forskning, beprövad erfarenhet och sunt förnuft.

Å andra sidan slås man av bristen på handlingskraft. Man lyckas inte ens få fram tillräckliga pengar för att realisera ambitionerna trots att visionerna upprepas vid snart sagt varje tillfälle som trafikpolitik och stadsplanering är på agendan. Det blivit viktigare att skriva strategier och handlingsplaner än att genomföra dem. Det tycks handla om en ny kultur som successivt vuxit fram.

Hittills har det resulterat i pyspunka, så att säga. Kanske man hunnit bilda några så kallade samverkansgrupper, sammantråda några gånger, ordna några konferenser för att samtala om mål och visioner, men sen har luften tagit slut. Cykeln har slutat rulla tills att man tagit nya tag, fattat ett nytt infrastrukturpolitiskt beslut, skrivit nya strategier och handlingsplaner, och formulerat samma visioner med lite variationer i marginalen. Så har det hållit på år efter år.

I Trafikverkets nya nationella cykelstrategi 2012 görs en reflektion kring detta där man som en av orsakerna nämner att åtgärdsförslagen i tidigare strategier och handlingsplaner ”*inte varit resurssatta*”. Ja, det är ju ett annat sätt att formulera samma problem.

### 6.1 Den avgörande cykelinfrastrukturen

Det finns ändå positiva inslag i historien. Det har börjat gro en insikt om cykelinfrastrukturens betydelse. Efter många decenniers underlåtenhet är den dåliga cykelinfrastrukturen det helt avgörande problemet för att cykeln ska utvecklas till ett attraktivt och trafiksäkert alternativ. Den insikten finns numera hos såväl regering och riksdag som Trafikverket och andra väghållare.

För de allra flesta cyklister är detta emellertid en självklarhet, att det är infrastrukturen som är avgörande för såväl framkomlighet som säkerhet. De flesta cyklister har många riskabla erfarenheter av cykelstråk på mer eller mindre tungt trafikerade gator och höghastighetsvägar. Eller på dåligt underhållna cykelvägar med trafikfarliga korsningar med motortrafik. Dålig väghållning, inte bara vintertid, tillhör vardagen för i stort sett alla cyklister.

Inventering av de regionala cykelstråken i Stockholms län exemplifierar den dåliga standarden.<sup>83</sup> Som tidigare nämnts visade sig bara en (1) procent av det regionala nätet uppfylla acceptabel standard. Också den kommunala cykelinfrastrukturen har stora brister (lokala positiva undantag förekommer). Som tidigare

<sup>83</sup> Regional cykelplan för Stockholms län. SATSA II, ett samarbete mellan Trafikverket, Länsstyrelsen, Landstingen och Kommunförbundet Stockholms län. Remissversion 2013-03-25.

nämnts har så kallade cykelvägsanalyser genomförts i ett 40-tal större tätorter. Samma bild framkommer där, alltså avgörande brister såväl generellt i kontinuitet, som i detaljutformning. Beroende på cykelns instabilitet är, som bekant, detaljutformningen särskilt viktig.

Det är bra att insikter i detta numera finns bland myndigheter och politiska beslutsfattare.

## 6.2 Handlar om resurser

Det är *inte* bristande kompetens, att väghållarna inte vet hur man ska bygga cykelinfrastruktur, som är orsaken till bristerna i cykelinfrastrukturen. Ibland framförs den uppfattningen, men det är en fel slutsats.

Tvärtom, vi *kan* bygga väg, vi har byggt en halv miljon kilometer väg i landet, framkomlig för motortrafik. Då kan vi förstås också bygga cykelinfrastruktur, det är både billigare och tekniskt sett enklare. Vi vet hur cykelbanor ska se ut, geometriskt riktiga med tanke på både framkomlighet, avrinning, underhåll och så vidare. Vi vet hur korsningspunkter ska utformas för såväl god säkerhet som framkomlighet.

Det handlar inte om brist på kompetens. Det handlar om *brist på resurser*.

## 6.3 Planer utan pengar är bara papper mellan pärmar

Att bygga cykelinfrastruktur kostar pengar, visserligen mycket mindre än för motorinfrastruktur, men ändå pengar.

Varför kommer pengarna inte fram trots alla mål och goda föresatser? Det är förbluffande att alla dessa målsättningar från regering och riksdag, från myndigheter och inflytelserika organisationer, inte har gett mera resultat.

Planer utan pengar är bara papper mellan pärmar. Varför får man då inte fram pengarna, det handlar ju om relativt sett så lite i jämförelse med motorinfrastruktur? Och varför kan man inte säkra pengarna man ändå lyckas avsätta? Varför försvinner de? Hur ser processerna ut? Hur går resonemangen? Vilka fel finns det i prioriteringsmaskineriet som så missgynnar de mjuka färdmedlen?

Ja, sådana frågor kommer naturligen upp i detta sammanhang. I det avslutande kapitlet ska vi se hur man försökt lösa problemen.

## 7 Pengar för ökat cyklande

Regeringen har förstås blivit medveten om det långsamma cykeltempot allt eftersom åren gått och så lite hänt. Därför tillsattes en utredning i september 2010, den första statliga utredningen någonsin på detta särskilda område, med uppgift att analysera problemen och lämna förslag.

### 7.1 Cyklingsutredningen

Cyklingsutredningen blev klar med sitt betänkande efter drygt två år, i oktober 2012.<sup>84</sup> Regeringsdirektiven var att utredaren skulle ”se över de regler som påverkar förutsättningarna för att cykla. Översynen ska syfta till att öka cykeltrafiken och göra den säkrare. Utredaren bör i första hand se över de bestämmelser som *reglerar planering och utformning av trafikmiljön* samt trafikreglerna för cykeltrafik” (min kursivering).<sup>85</sup>

Utredaren behandlade emellertid ingenting av problematiken kring den statliga och regionala infrastrukturplaneringen, den bristande implementeringen och klyftan mellan mål och verklighet.

Tvärtom konstaterades att inga förändringar behövs inom planeringssystem och lagstiftning. Det är bra som det är. Utredaren menade att det i stället behövs ”incitament” så att möjligheterna som finns inom befintliga ramar utnyttjas för att främja cyklingens intressen. Vad dessa ”incitament” skulle bestå i, utvecklades emellertid inte. Lösningen var att cykling ska ”ses som ett eget transportsätt inom ramen för ett trafikslagsövergripande synsätt” och att detta ska gälla i ”infrastrukturplaneringen, i den fysiska planeringen, i den ekonomiska planeringen vid utformningen av trafikmiljön och i lagstiftningen”.

Kunde mantrat ”eget transportsätt” slå igenom i den nationella infrastrukturplaneringen och bland de regionala länsplaneupprättarna så skulle cykeln få sin del av de statliga infrastrukturpengarna. Detta var utredningen huvudtanke – och enda tanke – i planeringsfrågorna. En besvärjelse.<sup>86</sup>

### 7.2 Missat systemfelet i planeringsmodellen

Cyklingsutredningen fick följaktligen stark kritik av bland andra cykelorganisationerna<sup>87</sup> och Naturskyddsföreningen i ett gemensamt remissvar.<sup>88</sup> Enligt organisationerna innehöll utredningen inte några förslag som nämntvärt kan leda till ökad cykling. Infrastrukturproblemen löser man inte genom att plötsligt betrakta ”cykling som ett eget transportsätt”. ”Det är naivt att tro att detta skulle påverka

<sup>84</sup> Ökad och säkrare cykling. Betänkande av Cyklingsutredningen. SOU 2012:70.

<sup>85</sup> Kommittédirektiv. Översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. Dir. 2010:93.

<sup>86</sup> En besvärjelse är en fras som anses besitta en magisk kraft. Används av magiker, shamaner och andeutdrivare.

<sup>87</sup> Cykelfrämjandet, Svenska Cykelförbundet, Svensk Cykling samt Trampkraft.

<sup>88</sup> Synpunkter på Cyklingsutredningens förslag Ökad och säkrare cykling. Remissyttrande 2013-02-20 från Cykelfrämjandet, Svenska Cykelförbundet, Svensk Cykling, Naturskyddsföreningen samt Trampkraft.

de ekonomiska prioriteringarna i de regionala och kommunala planeringsorganen”, skrev organisationerna i en gemensam debattartikel när utredningsbetänkandet publicerats.<sup>89</sup>

Det finns ett uppenbart systemfel som missgynnar cykeln i planeringssystemet för den statligt finansierade infrastrukturen. Planeringen genomförs på *nationell* och *regional* nivå där syftet är att använda anvisade medel så att de transportpolitiska målen uppnås i det nationella och de regionala transportsystemen.

Cykling är emellertid *varken ett nationellt eller regionalt färdmedel*. Det är ett utpräglat *lokalt* färdmedel som används på kortare distanser, oftast inom en och samma tätort eller mellan närliggande tätorter. För kommungränsöverskridande resor används cykel mer sällan.

Statsbidrag kan i och för sig utgå till kommunala cykelvägar. Beredning och beslut sker emellertid på regional nivå i samband med upprättandet av länstransportplaner. I avvägningen mellan regionala och kommunala behov är den enskilda kommunen, av lätt insedda skäl, i underläge. Länsplaneupprättarnas prioritet gäller först regionala transporter, inte lokala.

Detta är en orsak till varför cykeln kommit på undantag trots alla statliga policyförklaringar i olika sammanhang sedan slutet av nittioalet. Erfarenheterna från tidigare planeringsomgångar visar detta mycket tydligt. De statliga pengarna fastnar på nationell och regional nivå, når inte kommunerna där den allra mesta cyklingen äger rum.

Denna uppenbara systemfel hade utredaren inte sett eller avstått från att analysera.

Totalt svarade 60 remissinstanser på Cyklingsutredningen. Över hälften ville ha mer statliga pengar till cykelinfrastruktur, vilket klart skulle anges av regeringen i kronor.

### 7.3 Grov underskattning av cykelskulden

Cyklingsutredningen landade också i en mycket kraftig underskattning av investeringsbehovet för att beta av den så kallade cykelskulden, alltså hur mycket som behövs för att bygga ifatt decenniernas underlåtenhet. Utredningen kom fram till en *tiondel* av vad dåvarande Vägverket några år tidigare angett i ett regeringsuppdrag.<sup>90</sup>

Det är svårt att förstå denna enorma avvikelse. Någon motivering har Cykelutredningen inte lämnat. Klyftan är ännu större med tanke på att Vägverkets inventering bara avsåg behovet längs statliga vägnätet mellan närliggande tätorter. Till det kommer det stora behovet av bättre cykelinfrastruktur inom tätort.

<sup>89</sup> Statens måste bidra till cykelvägar. Debattartikel på SvD Brännpunkt 2012-11-19.

<sup>90</sup> Regeringsuppdrag cykel. Vägverket 2007-10-11 (TR 40 A 2006:21345).

## 7.4 Statlig pott för kommunal cykelinfrastruktur

Kommunernas resurser för utbyggnad och förbättringar av cykelinfrastrukturen är, som tidigare berörts, mycket små. Av kommunernas budget går den allra största delen, 95 procent i genomsnitt, till skola, barn- och äldreomsorg. Endast 5 procent finns för kommunala gator och vägar, där det mesta går till drift och underhåll. Utrymmet för investeringar i ny infrastruktur är därför mycket litet.

Eftersom staten vill öka cyklandet i landet, bör staten skjuta till medel och se till att de når kommunerna utan att behöva avvägas mot de regionala transportsystemen.

Cykelorganisationerna och Naturskyddsföreningen föreslog därför en statlig cykelpott där enskilda kommuner kan söka medfinansiering för kommunal cykelinfrastruktur. En sådan modell infördes för några år sedan i Danmark för att råda bot på den generella minskningen i cyklingen där de senaste decennierna.<sup>91</sup> Den danska ”cykelpuljen” har visat sig bli en vitamininjektion i utvecklingen av den danska cykelinfrastrukturen.

En sådan modell kunde förslagsvis tillämpas i Sverige en första femårsperiod varefter utvärdering kan ske.

Liknande modeller har faktiskt funnits i Sverige tidigare i form av LIP, Lokala investeringsprogrammet, och KLIMP, Klimatinvesteringsprogrammet, vilka var i kraft ett drygt decennium från slutet av nittio-talet. Det var statliga medel som enskilda kommuner kunde söka för olika projekt i syfte att öka ekologisk hållbarhet och minska klimatpåverkande utsläpp.

En del av projekten inom LIP och KLIMP handlade om cykelfrämjande åtgärder. Många kommuner fick fart på sitt cykelvägsbyggande tack vare detta.<sup>92</sup> Linköping, för att ta ett exempel, byggde på 3 år ut sitt cykelvägnät med hjälp av LIP/KLIMP-pengar. Utan den finansieringen hade det annars tagit 20 år.

## 7.5 Flexiblare planeringssystem

Infrastrukturplaneringen äger nu rum vart femte år. Kommer man inte med då får man alltså vänta länge till nästa omgång. Ett mycket mer flexibelt planeringssystem behövs därför med tanke på kommunernas mycket skiftande behov och förutsättningar.

Kommunernas ansökningar till en statlig cykelpott skulle därför kunna ske *när som helst under perioden*. Detta skulle ge snabbare beslutsvägar och korta tiden mellan planering och implementering.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Se vidare Cykelorganisationer och myndigheter i samverkan för ökad cyklande. En studie av Storbritannien, Norge, Tyskland, Danmark och Nederländerna med några reflektioner för svensk del. Trafikverket, publikation 2010:047.

<sup>92</sup> Exempelvis Alvesta, Haninge, Hässleholm, Karlstad, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Malmö, Mariestad, Sunne, Ulricehamn, Varberg, Vetlanda, Vänersborg, Östersund.

<sup>93</sup> Ansökningarna skulle förslagsvis beredas av ett råd, självständigt men knutet till exempelvis Trafikverket som administrerar beslutade medel.

## 7.6 Statligt ansvar för statliga vägar

Principen för väghållning är att staten har ansvar för det statliga vägnätet, såväl det nationella som det regionala. På senare år har det emellertid spritt sig en praxis över landet att Trafikverket kräver kommunal medfinansiering på det regionala vägnätet. Annars blir det ingen cykelväg.

Denna praxis bör upphöra. Staten bör ta det fulla ansvaret för cykelinfrastrukturen på det statliga vägnätet.<sup>94</sup>

Det är vidare en vanlig erfarenhet att avsatta cykelpengar i slutändan försvinner till annat (se avsnitt 4.3). Därför bör de öronmärkas. Återkommande uppföljningar av medlen bör göras, varje eller vartannat år, så att det går att jämföra planerade pengar med faktiska utfall.

Sådana uppföljningar bör förstås ske när det gäller statliga pengar på alla nivåer, såväl nationellt, regionalt som kommunalt.

## 7.7 Pågående infrastrukturplanering

Riksdagen har, som tidigare nämnts, avsatt 522 miljarder kronor för drift, underhåll och utveckling av den statliga transportinfrastrukturen för perioden 2014-2025 (se avsnitt 2.5).

Just nu pågår planeringen av hur dessa pengar ska användas. I regeringens direktiv till Trafikverket och regionerna – de så kallade länsplaneupprättarna – behandlas cykeln något utförligare än tidigare.<sup>95</sup> Regeringen pekar i direktiven på att det finns brister i cykelinfrastrukturen som behöver åtgärdas (se vidare avsnitten 2.6 och 2.7).

Cykelskulden, investeringsbehovet till följd av decenniernas underlåtenhet, kan, lågt räknat, uppskattas till 17 à 18 miljarder kronor avseende det kommunala såväl som det regionala och nationella vägnätet.<sup>96</sup>

Regeringen fick i juni 2013 ett förslag till nationell plan från Trafikverket. Det är ute på remiss till och med september 2013. Länsplanerna ska lämnas, färdigremitterade, till regeringen i december 2013.

Det vi hittills sett av förslaget till nationell plan är inte uppmuntrande. Trafikverket föreslår där mycket marginella insatser som berör *fyra promille* av det statliga vägnätet fram till 2025. Detta rimmar förstås mycket illa med den storslagna retoriken om ökat fokus på cykel.

<sup>94</sup> Behovet kan uppskattas till storleksordningen 800 miljoner kronor årligen med utgångspunkt från tidigare nämnda inventering av dåvarande Vägverket.

<sup>95</sup> Regeringsbeslut 2012-12-20. Uppdrag att ta fram förslag till nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet och trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2012/13:119).

<sup>96</sup> Uppskattningen grundas på den tidigare nämnda inventeringen som Vägverket gjorde 2007 och bedömningar i remissyttrandena över Cyklingsutredningen.

## 7.8 Avgörande år

Regeringen fattar beslut om planerna under våren 2014. Då får vi se vad statsmakternas ambitioner för cyklingen är värda. Men återigen, det handlar om pengar som avsätts i planeringsramar. Det är inte, som vi lärt oss, säkra pengar. En betydande del kommer med stor säkerhet att försvinna om regeringen inte tar fram en konstruktion som tryggar cykelpengar mot hotet från stora underfinansierade motorinfrastrukturprojekt.

Det är framför allt i de regionala planerna som cykelbehovet kan tillgodoses. Problemet där är att den helt dominerande delen av de 522 miljarderna går till den nationella transportinfrastrukturen. Regionerna får dela på ca 47 miljarder kronor, inte fullt 9 procent.

Därför bör vi inte ha alltför stora förhoppningar på utfallet. Om inte regeringen bestämmer sig för att äntligen börja realisera de vackra visionerna som vi hört så många gånger alltsedan vi växlade om från ett gammalt till ett nytt årtusende.