

# Utmaningar för omställningen till hälsosam hållbar mobilitet

Behovet av ett missionsorienterat arbetssätt

**Utgivare:**

Vinnova - Sveriges innovationsmyndighet

**Titel:**

Utmaningar för omställningen till hälsosam hållbar mobilitet  
- Behovet av ett missionsorienterat arbetssätt

**Författare:**

Sandra Karlström, David Jonason

**Serie och nummer:**

VR 2019:09

**ISBN-nummer:**

978-91-87537-88-2

**Utgiven:**

November 2019

**Produktion & layout:**

Vinnova kommunikation

# Förord

Sverige och världen står inför en rad komplexa utmaningar. Vi vet att vi måste transformera hela vårt samhälle, hur vi fattar beslut, våra städer, vår välfärd, våra värdekedjor och beteenden. För att klara det krävs ny kunskap och innovation i varje del av samhället – akademi, näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle behöver arbeta tillsammans mot en gemensam riktning. Här har forsknings- och innovationspolitiken i Sverige en avgörande roll. Innovation har aldrig varit viktigare och det är bråttom!

På EU-nivå har missions identifierats som ett verktyg för kraftsamling och missions kommer vara en central del i ramprogrammet Horisont Europa. Vinnova tror, precis som Europeiska kommissionen, att missions har potential att kraftsamla mot djärva, inspirerande och mätbara mål och identifiera de systemlösningar som behövs.

Vinnova har en central roll för att mobilisera aktörer i det svenska innovationssystemet och ser potentialen i missions som arbetssätt. Därför har även Vinnova börjat pröva sig fram genom ett missionsorienterat arbetssätt, med stor vikt vid att lära genom att göra. Arbetet innebär att aktörer från olika sektorer, branscher och discipliner involveras för att identifiera varför vi inte når de ambitiösa mål som satts upp och vad som krävs för att lyckas. En central del av det missionsorienterade arbetssättet är att arbeta iterativt med slutanvändarens behov i fokus.

Den här rapporten är ett led i Vinnovas arbete med "hälsosam hållbar mobilitet". Rapporten redogör för lärdomar och utmaningar vi har identifierat och varför vi ser ett behov av att arbeta missionsorienterat.

Vinnova 16 december 2019

**Jonas Brändström**

Direktör och avdelningschef Samhällsutveckling

# Sammanfattning

För att klara den samhällstransformation<sup>1</sup> som vår planet kräver måste vi tänka och samarbeta på nya sätt. Dels behöver vi som myndighet, den offentliga sektorn och samhället i stort agera utifrån det faktum att samhällsutmaningarna hänger samman i ett komplext system, och dels behöver vi hitta vägar som gör att vi ser till helheten och arbetar mot samma målbild.

När man angriper ett område utifrån ett systemperspektiv<sup>2</sup> blir det uppenbart att ingen sitter på hela lösningen och därför behöver flera perspektiv och aktörer involveras. Missionsorienterad innovation är ett sätt att ta sig an dessa stora samhällsutmaningar, i syfte att uppnå systeminnovation och förändringar på systemnivå (Mazzucato 2018). Vinnova vill, med utgångspunkt i den här modellen, skapa förutsättningar för att göra större avtryck genom att bredda vårt sätt att arbeta och ta en mer aktiv roll i att åstadkomma samhällstransformation. Detta PM är ett led i Vinnovas arbete med missions inom området "Hälsosam hållbar mobilitet" och syftar till att belysa tre centrala utmaningar:

- Den första utmaningen handlar om horisontella silos inom mobilitet. Vår analys tyder på att strategier från nationell, regional och kommunal nivå inom mobilitetsområdet har tematiska silos. Få strategier angriper mobilitet utifrån ett systemperspektiv, vilket i det här fallet skulle innebära att de tar sig an trafiksäkerhet, hälsofrämjande, skadliga hälsoeffekter, tillväxt och hållbarhet tillsammans. För att en strategi ska anses ha ett systemperspektiv är det rimligt att anta att dessa aspekter beaktas på ett eller annat sätt. Till exempel finns det ett gap kring det hälsofrämjande perspektivet: hur mobilitet kan göra oss människor friskare, både fysiskt och psykiskt. Däremot är det större fokus på de skadliga hälsoeffekterna som mobilitet medför på vår hälsa, t.ex. i form av buller och luftföroreningar. I nuläget görs dock planering och samhällsinvesteringar på ett sätt som gör det svårt för kvinnor och män, flickor och pojkar att ta beslut som främjar vår egen och andras hälsa. Därför är det nödvändigt att det hälsofrämjande perspektivet får större utrymme, till exempel hur vi kan underlätta och uppmuntra till aktiv mobilitet, t.ex. att gå eller cykla.

<sup>1</sup> Ett exempel på en samhällstransformation är Miljonprogrammet. Programmet utgick från en komplex samhällsutmaning – bostadsbristen – och förändrade strukturer i samhället ur en rad aspekter, däribland socialt, ekonomiskt och miljömässigt.

<sup>2</sup> Systemperspektiv handlar i det här fallet om att beakta alla delar av mobilitetssystemet och att utgå från helheten. Det handlar om en förståelse att de olika delarna i systemet (så som trafiksäkerhet, hälsa, tillväxt, hållbarhet, data och policy) hänger ihop, interagerar och påverkar varandra på olika sätt.

- Den andra utmaningen handlar om gap och målkonflikter inom den offentliga förvaltningen. För att klara omställningen till hälsosam hållbar mobilitet krävs det att de olika nivåerna inom offentlig förvaltning arbetar tillsammans i samma riktning. Vårt arbete indikerar att det finns ett glapp mellan den kommunala och regionala nivån i förhållande till den nationella nivån. Kommuner och regioner samverkar ofta vid framtagandet av strategier, men sällan med den nationella nivån. Kommuner och regioner förhåller sig ofta till varandras mål, men mer sällan till nationella mål. Det finns även kommuner och regioner som sätter upp sina egna mål, som inte är i linje med nationella mål. Andra aktörer lyfter samma perspektiv och trycker samtidigt på att det leder till målkonflikter när kommuner och Trafikverket arbetar utifrån olika utgångspunkter och med olika målbilder. Trafikverket, å ena sidan, utgår från en prognosstyrd planering, vilket innebär att de bygger infrastruktur för att ge god tillgänglighet, till exempel nya vägar. Kommunerna, å andra sidan, utgår till stor del från en målstyrd planering, vilket innebär att de vill bromsa, stabilisera eller minska biltrafiken av klimatskäl och istället bygga stadsgator.
- Den tredje utmaningen handlar om blind spots (s.k. ”blinda fläckar”) i FoU-aktörers strategier. Vår analys av 25 strategiers innehåll, i termer av vilka områden de lyfter fram och vilken typ av åtgärd de föreslår, pekar på att det huvudsakliga fokuset är kunskapsbyggande, teknikutveckling och testbäddar. Däremot är det begränsat fokus på affärsmodeller, beteendeförändringar och kompetensförsörjning. Det gäller även strategier från Vinnovas program. Samtidigt är dessa områden – affärsmodeller, beteendeförändringar och kompetensförsörjning – avgörande för att möjliggöra en omställning till hållbar hälsosam mobilitet. IVA (Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien) understryker också vikten av det här och betonar att vi behöver göra cykel-, gång- och kollektivtrafik mer attraktivt samt förbättra förutsättningarna för delningsekonomiska tjänster (IVA 2019a).

Missionsorienterat arbetssätt, och mer specifikt det sätt som Vinnova tar sig an att arbeta med missions, kan bidra med potentiella lösningar till dessa tre utmaningar. Metoden omdefinierar hur vi tar oss an problem: istället för att fokusera på ett område eller en sektor handlar missions om att ta sig an stora, komplexa samhällsutmaningar. Utgångspunkterna i arbetet är att 1) arbeta tvärsektoriellt och bryta silos, 2) involvera och arbeta tillsammans, i samma riktning, med aktörer från universitet, offentlig verksamhet, privat sektor och ideell sektor och 3) från början utgå från ett användarperspektiv. På så vis ska Vinnova få bättre förutsättningar att bidra till att lösa dessa utmaningar.

# Executive Summary

In order to transform our society, so as to ensure the health of the planet, we need to think and work together in new ways. In part, we as a government agency, the public sector, and society as a whole need to act on the fact that societal challenges are closely linked together in complex systems, but we also need to find ways to see the bigger picture and work together to achieve shared goals.

Examining any given societal challenge from a systemic viewpoint, it is evident that no one actor has a complete set of solutions, and that a wide range of perspectives are needed. Missions is a way of undertaking these grand societal challenges, with the purpose of achieving system innovation and changes on a systemic level. Vinnova wants to have a bigger impact by widening its way of doing things and taking on a more proactive role, in order to contribute to societal transformation. This memorandum is part of Vinnova's work with missions in the field of "Healthy Sustainable Mobility", and its purpose is to address three challenges:

- The first challenge addresses horizontal silos within mobility. Our analysis suggests that transportation strategies from the national, regional, and municipal level tend to be thematically siloed. Few strategies take on mobility with a systemic approach, which would mean that they integrate traffic safety, health benefits, harmful health effects, growth, and sustainability. If a strategy has a systemic approach, one could reasonably assume that it would take on these areas together. However, lots of strategies focus on the harmful health aspects of mobility, and more specifically on how to eliminate and reduce the effects of noise and air pollution. Yet today, planning and investing in mobility infrastructure is made in ways that make it difficult for women and men, girls and boys to make healthy choices for themselves and others. Therefore, it is necessary to emphasize the beneficial health aspects that mobility can bring about, for example by helping and encouraging people to choose active mobility options, such as walking and cycling.
- The second challenge addresses gaps and conflicting targets between the different levels of governance. Our analysis indicates that there is a disconnect between local and regional levels in relation to the national level. Municipalities and regions often work together when forming their strategies, but these processes rarely include

policymakers on the national level. Municipalities and regions also address each other's targets, but rarely refer to national targets. There are also municipalities and regions that set targets of their own that are not in line with national targets. Other actors emphasize that this is problematic. When municipalities and the Swedish Transport Administration have different starting points and work against different goals, it leads to conflicting targets. The Swedish Transport Administration, on the one hand, prioritizes traffic flow and bases its planning on prognoses which presupposes that the amount of traffic will continue to increase. Municipalities, on the other hand, have in many cases aimed to decrease the amount of car traffic. As such, the Swedish Transport Administration builds infrastructure, new roads for example, while municipalities have difficulties managing the increased traffic.

- The third challenge addresses blind spots in R&D actors' strategies. Our analysis of 25 such strategies' focus areas and proposed actions (including some from Vinnova-associated programs), illustrate that their focal points are knowledge building, technology development, and test beds. However, little attention is given to behavioral change, business models, and competence provision. At the same time, these are areas we believe are essential in order to enable a transition to a healthy sustainable mobility system. Other actors, such as IVA (the Royal Swedish Academy of Engineering Sciences), also emphasizes behavioral change as a core component to reach our climate targets. For example, IVA urges the need to make walking, cycling, and public transport more attractive. IVA also highlights the need to improve the conditions for sharing-economy services (IVA 2019a).

A mission-oriented approach, and more specifically the way Vinnova is undertaking the mission concept, can potentially contribute to solve these three challenges. The method redefines how we take on problems: instead of focusing on one area or sector, missions is about taking on grand, complex societal challenges. The different starting points in this work are 1) using a holistic perspective and breaking silos, 2) involving and working together, in the same direction, with actors from university, non-governmental organizations, as well as public and private sectors, and 3) applying a user-centered approach from the get-go. This will put Vinnova in a better position to help solve these challenges.

# Innehållsförteckning

---

1. Inledning .....	9
2. Horisontella silos i strategier .....	11
3. Gap i den offentliga förvaltningen .....	14
4. Blind spots i Fol-aktörers strategier .....	17
5. Slutsatser .....	20
Referenser .....	22



# 1. Inledning

Sverige och världen står inför stora utmaningar inom mobilitetsområdet. Vi vet att vi har ett mobilitetssystem som är ohållbart och ohälsosamt. Utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter utgör en tredjedel av Sveriges totala utsläpp och 93 procent av dessa kommer från vägtrafiken (IVA 2019a).

Samtidigt som vi behöver minska dessa utsläpp, vilket har gjorts sedan 2008, behöver det ske i en snabbare takt än tidigare. Dessutom visar Trafikverkets siffror att det under 2018 gick i fel riktning: utsläppen från inrikes transporter ökade till följd av ökad lastbilstrafik (Trafikverket 2019). För att kunna ställa om till ett hälsosamt och hållbart mobilitetssystem krävs drastiska förändringar. Vi måste styra om, och tiden är knapp. Världen har enats kring globala mål som pekar ut en gemensam och hållbar riktning, Agenda 2030. Dessa mål hänger ihop och tar sig an stora samhällsutmaningar. Riksdagen har dessutom enats om specifika mål för våra inrikes transporter, vilket understryker mobilitetsområdets betydelse för att klara klimatomställningen. De nuvarande målen innebär att utsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast 2030 (jämfört med 2010) och ha noll nettoutsläpp senast 2045 (Regeringen 2017).

Men de uppsatta målen måste brytas ner på ett sätt som säkerställer att vi inte fortsätter att arbeta inom silos och glömmar bort att se till helheten. Vi behöver hitta nya sätt att arbeta och hantera de stora och komplexa utmaningarna som finns inom mobilitetsområdet. Dels behöver vi agera utifrån det faktum att samhällsutmaningarna hänger samman i ett komplext system, och dels behöver vi hitta vägar som gör att vi ser till helheten och arbetar mot samma målbild. När vi angriper ett område utifrån ett systemperspektiv blir det uppenbart att ingen sitter på hela lösningen och därför behöver flera perspektiv och aktörer involveras. Vinnova vill, med utgångspunkt i missionsorienterad innovation, skapa förutsättningar för en omställning av mobilitetssystemet genom systeminnovation och förändringar på systemnivå. Syftet är att göra större avtryck med vår verksamhet. Dels handlar det om att bredda vårt sätt att arbeta, och dels handlar det om att ta en mer aktiv roll i att åstadkomma systeminnovation och förändringar på systemnivå. Ett missionsorienterat arbetssätt handlar om att tillsammans arbeta strategiskt utifrån tydliga och mätbara mål. För att uppnå dessa mål krävs bland annat tvärvetenskapliga och sektoröverskridande relationer, tillsammans med top-down och bottom-up initiativ.

Detta PM är ett led i Vinnovas arbete med missionsorienterad innovation inom området "Hälsosam hållbar mobilitet" och syftar till att belysa tre centrala utmaningar: (1) horisontella silos i strategier<sup>3</sup>, (2) gap i den offentliga förvaltningen och (3) blind spots i Fol-aktörers strategier.

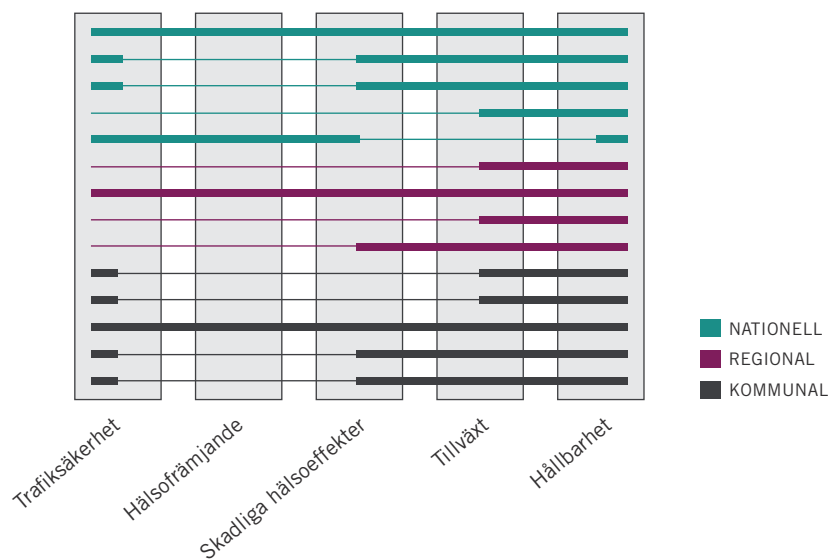
---

<sup>3</sup> I detta PM används ordet "strategi" som ett samlingsbegrepp för strategier, färdplaner och handlingsplaner.

## 2. Horisontella silos i strategier

Inom ramen för detta arbete har Vinnova tittat närmare på ett antal strategier på nationell, regional och kommunal nivå, i syfte att analysera om det finns tematiska silos i dessa. De områden, och eventuella silos, som har undersökts är trafiksäkerhet, preventiv hälsa, hälsoeffekter, tillväxt och hållbarhet.

För att en strategi inom trafik- och transportområdet ska anses ha ett systemperspektiv är det rimligt att anta att dessa aspekter beaktas på ett eller annat sätt. Resultatet, som presenteras i figur 1 nedan, visar att enbart tre av strategierna bedöms ha ett sådant systemperspektiv. Med andra ord är det dessa strategier som beaktar trafiksäkerhet, hälsofrämjande, skadliga hälsoeffekter, tillväxt och hållbarhet tillsammans.



**Figur 1. Horisontella silos i trafik- och transportstrategier.**

Varje linje motsvarar en strategi och dessa är i sin tur uppdelade i olika färger efter nationell/regional/kommunal. En tunnare linje innebär att perspektivet saknas.

Däremot finns det ett tydligt mönster för de strategier som inte har ett systemperspektiv. Det finns ett gap gällande hälsoperspektivet. Många strategier resonerar kring buller och

Luftföroreningars effekter på människors hälsa (benämns skadliga hälsoeffekter i figur 1), men däremot försummas det hälsofrämjande perspektivet (människors aktiva rörelse). Endast 4 av 14 strategier har integrerat detta perspektiv. Idag vet vi att den fysiska planeringen och människors val av transportmedel har betydelse för vår hälsa. Genom att underlätta och uppmuntra till aktiv mobilitet, att gå eller cykla, kan det skapas en stark positiv effekt på människors hälsa. I nuläget görs dock den fysiska planeringen och samhällsinvesteringarna på ett sätt som gör det svårt för människor att ta beslut som främjar vår egen och andras hälsa. Av den anledningen är det nödvändigt att det hälsofrämjande perspektivet får större utrymme, vilket gäller både den fysiska och psykiska hälsan. Hälsoperspektivet handlar således inte bara om att reducera eller eliminera de skador som mobilitet medför i form av trafikolyckor, buller och luftföroreningar. Hälsoperspektivet bör även inkludera hur mobilitet kan göra oss människor friskare.

Även Folkhälsomyndigheten understryker det här i en rapport från 2019 ("Hälsa som drivkraft i miljömålen och för hållbar utveckling") tillsammans med Boverket, Energimyndigheten, Livsmedelsverket, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen m.fl. Rapporten betonar vikten av att prata om friskfaktorer istället för riskfaktorer. Med det menas att det finns en tendens att arbetet får ett ensidigt fokus på att minska de skador som mobilitet kan medföra, så som trafikolyckor, buller och luftföroreningar. Arbetet skulle gynnas av ett bredare fokus, där en utgångspunkt ska vara att underlätta för människor att göra hälsosamma val och därmed förbättra hälsan bland befolkningen. Ett annat exempel som rapporten lyfter fram är arbetet kring buller. Istället för att fokusera på hälsoskadande buller och förebyggande åtgärder kring detta, behöver det diskuteras hur man kan skapa goda ljudmiljöer som främjar hälsa. Ytterligare ett dilemma är att många myndigheter, som är relevanta för arbetet med att förbättra hälsan, inte har det här som uppdrag (Folkhälsomyndigheten 2019). Den statliga utredningen "För en god och jämlik hälsa: En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket" betonar det här. Utredningen konstaterar att endast 2 av 40 myndigheter, som de har identifierat som särskilt relevanta i arbetet med en god och jämlik hälsa, har uttalade uppdrag om detta i sina instruktioner. Naturvårdsverket är ett sådant exempel (SOU 2017:4).

Dessutom är det väsentligt att lyfta det motsatta perspektivet: mobilitet är sällan integrerat i hälsoarbetet. Samma statliga utredning "För en god och jämlik hälsa: En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket" lyfter till exempel inte detta perspektiv. Trots många kopplingar mellan folkhälsan och mobilitet, till exempel hur människors resvanor kan förbättra den fysiska och psykiska hälsan, nämns det inte i utredningen.

Slutligen är det viktigt att betona potentialen i att inkludera alla delar av mobilitets-systemet och varför det därmed är viktigt med ett systemperspektiv. Till exempel skapar det bättre förutsättningar att samordna resurser mellan och inom organisationer. En investering inom ett område skapar även effekter på andra områden eftersom mobilitetsområdet är komplext och bygger på sammanlänkade beståndsdelar. Genom att till exempel investera i fler cykelbanor och bättre kollektivtrafik skapar vi inte bara förutsättningar för att minska utsläppen och bullernivåerna. Det kommer också på sikt att medföra stora hälsovinster bland befolkningen, vilket i sin tur ger lägre kostnader för hälso- och sjukvården.

## 3. Gap i den offentliga förvaltningen

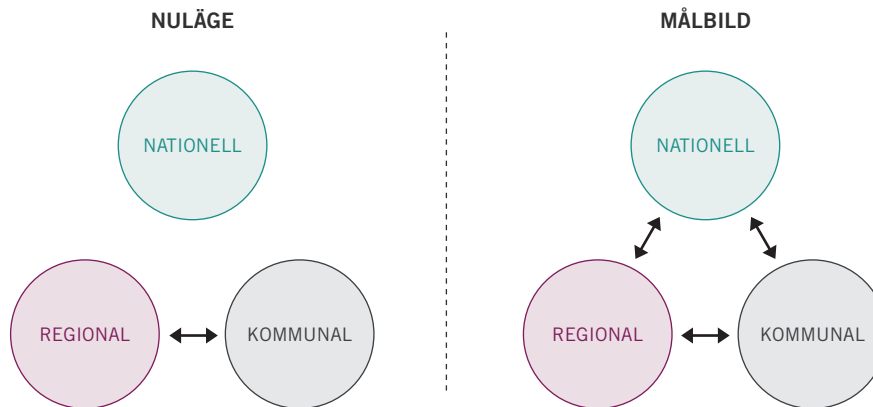
Många olika aktörer är involverade i planeringen av mobilitet och beslut tas på många olika nivåer. Det innebär att det finns olika roller mellan nationell, regional och kommunal nivå. För att klara omställningen till hälsosam hållbar mobilitet krävs det att de olika nivåerna inom den offentliga förvaltningen arbetar tillsammans i samma riktning.

Mot bakgrund av detta har Vinnova tittat närmare på strategier från nationell, regional och kommunal nivå i syfte att undersöka hur väl dessa nivåer samverkar och förhåller sig till varandra. Arbetet baseras på två antaganden: 1) Har de samverkat med andra aktörer i framtagandet av strategin kommer det att anges i dokumentet; 2) Förhåller de sig till andra mål i strategin kommer det att anges i dokumentet. Det här utesluter dock inte samverkan i andra forum eller på andra sätt, men det är ett sätt att förstå hur väl de arbetar tillsammans i samma riktning. Sammantaget pekar arbetet på en central slutsats:



*“Det finns ett gap mellan den kommunala och regionala nivån i förhållande till den nationella nivån.”*

Kommuner och regioner samverkar ofta vid framtagande av trafikstrategier, men sällan med den nationella nivån. Kommuner och regioner förhåller sig ofta till varandras mål, men mer sällan till nationella mål. Med andra ord finns det kommuner och regioner som sätter upp sina egna mål, som inte är i linje med nationella mål. Till exempel finns det kommuner som har som mål att minska antalet dödade och allvarigt skadade i trafiken. Men det nationella målet, ”Nollvisionen”, refereras det inte till – som i sig är ett okontroversiellt mål. Samtidigt efterfrågar kommuner och regioner mer nationell samverkan och gemensamma mål för att uppnå ett hållbart resande.



**Figur 2. Avsaknad av strategisamverkan mellan olika nivåer inom den offentliga förvaltningen respektive målbilden.**

Målbilden, som även den illustreras i figur 2, är att dessa delar av den offentliga förvaltningen ska arbeta tillsammans i samma riktning.

Den här utmaningen är även något som andra aktörer pekar på. IVL Svenska Miljöinstitutet och Trivector Traffic publicerade en studie 2017 ("Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur"), finansierad av Trafikverket, vilken lyfter svårigheterna som uppstår när kommuner och Trafikverket arbetar utifrån olika utgångspunkter och med olika målbilder. Framför allt handlar det om att det uppstår ett antal målkonflikter inom den offentliga förvaltningen. Trafikverket, å ena sidan, utgår från att trafiken kommer att fortsätta öka och fokuserar därför på god framkomlighet. Det innebär exempelvis att Trafikverket bygger infrastruktur för att ge god tillgänglighet, till exempel nya vägar. Kommunerna, å andra sidan, utgår i sin planering från lokala mål om att bromsa, stabilisera eller minska bilåkandet av klimatskäl, eller för att underlätta förtätning och ny bebyggelse<sup>4</sup>. Det innebär exempelvis att kommunerna vill satsa på stadsgator, samtidigt som de har svårt att hantera den inkommande biltrafiken och ser den som ett problem. Sammantaget leder det till att den nationella väg- och infrastrukturplaneringen ofta hamnar på kollisionkurs med kommunernas egna strategier och mål. Rapporten lyfter även flera andra exempel på målkonflikter:

- Kommuner vill öka cyklandet genom att förbättra infrastrukturen för cykel, men är

<sup>4</sup> Samtidigt är det viktigt att nyansera bilden. Det här gäller inte nödvändigtvis alla kommuner. Studien från IVL Svenska Miljöinstitutet och Trivector Traffic har undersökt ett begränsat urval av kommuner och det finns även många kommuner som gör investeringar för att öka framkomligheten för bilar genom att medfinansiera stora infrastruktursatsningar.

ofta beroende av finansiering från Trafikverket för att kunna göra det. Trafikverket ser inte att de har ett ansvar för cykelinfrastruktur om det inte ligger inom ett vägområde för en statlig väg. Det gör det svårt att öka cyklandet när infrastrukturen för cykel inte förbättras.

- Kommuner ser social hållbarhet som en del av planeringen, medan Trafikverket inte har motsvarande målsättning.
- Trafikverket vill prioritera framkomlighet för regional trafik och godstrafik, medan kommunerna hänvisar till att det för det mesta är lokal trafik som fyller vägarna.
- Kommunerna agerar olika där en kommun kan ha en stark vilja för mer hållbar planering medan andra kommuner inte har samma målsättning och ambitioner (IVL och Trivector 2017).

Därmed är det tydligt att den kommunala, regionala och nationella nivån behöver arbeta tillsammans i samma riktning – på ett sätt som de inte gör idag.

Även IVA lyfter att helhetssyn och likriktning saknas inom mobilitetsområdet. I en rapport från 2019 ("Så klarar Sveriges transporter klimatmålen") understryker IVA att det finns ett behov av att samla olika åtgärder i en sammanhållen, tidsbestämd plan med mål och tydliga strategier (IVA 2019a). Men idag finns ingen heltäckande handlingsplan för mobilitet. En sådan handlingsplan bör tydligt beakta eventuella målkonflikter, och ge förutsägbarhet och långsiktiga spelregler. Det bidrar bland annat till att tydligt visa omställningen i dess helhet. Dessutom konstaterar IVA att många aktörer tillsammans behöver gå åt samma håll då beslut om styrmedel och initiativ sker på olika nivåer: lokalt, regionalt och nationellt, men även på EU-nivå.

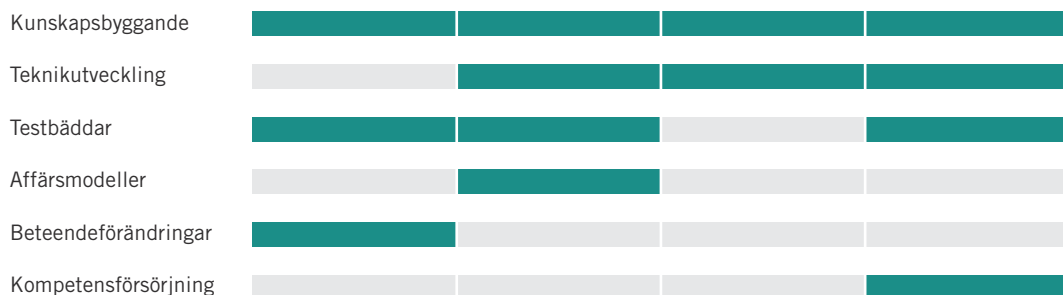


## 4. Blind spots i Fol-aktörers strategier

Inom ramen för detta arbete har Vinnova även läst och analyserat 25 strategier från Fol-aktörer, däribland strategidokument från Vinnovas program. Syftet med kartläggningen har varit att visa vad aktörer identifierar som viktiga områden och därmed vad de anser behöver prioriteras inom mobilitetsområdet. Det har gjorts genom att analysera vilka områden de lyfter fram och vilken typ av åtgärd de föreslår i dessa strategier.

Baserat på det framträder ett antal kategorier i strategierna, däribland: affärsmodeller, beteendeförändring, kompetensförsörjning, kunskapsbyggande, samverkan, styrmedel, teknikutveckling och testbäddar. Att kartläggningen visar på vissa tyngdpunkter kan dels betyda att det är viktiga områden som flera behöver arbeta med och att det råder samsyn kring detta, och dels att det finns överlapp som de inte är medvetna om. Oavsett så pekar kartläggningen på några centrala områden:

Det huvudsakliga fokuset i strategierna är kunskapsbyggande, teknikutveckling och testbäddar, se figur 3. Å ena sidan behöver vi utveckla mer effektiva transporter och säkrare fordon med mindre klimatpåverkan, men å andra sidan är det i sig inte tillräckligt för att klara en omställning av mobilitetssystemet. Dessa områden är också för långt ifrån slutanvändaren. Forskning, utveckling och innovation behöver implementeras och komma till användning för medborgarna. Samtidigt är det begränsat fokus på de områden som ligger



**Figur 3. Blind spots i Fol-aktörers strategier.**

Figuren illustrerar att det finns vissa tyngdpunkter i strategierna, vilka markeras av färglagda fält, medan andra områden kommer i skymundan, vilket illustreras av vissa tomrum.

närmare slutanvändaren: affärsmodeller, beteendeförändring och kompetensförsörjning. Det är dessa som benämns blind spots (s.k. "blinda fläckar") i Fol-aktörers strategier.

De här områdena – affärsmodeller, beteendeförändring och kompetensförsörjning – är av flera anledningar avgörande för att möjliggöra en omställning till hållbar hälsosam mobilitet och således borde det vara större fokus på dessa områden i strategierna.

- Affärsmodeller förändrar inte bara våra fordon, utan också hur vi väljer att förflytta oss. Flexibla mobilitetslösningar så som bilpooler, cargo bikes och elcyklar kan fylla en viktig funktion för sista kilometern-transporter (s.k. "last mile transport") – både vad gäller persontransporter och godstransporter. De kan även användas till och från närmaste kollektivtrafik, vilket kan göra kollektivtrafiken mer tillgänglig och attraktiv. Betydelsen av affärsmodeller för att ställa om mobilitetssystemet lyfts även fram av andra aktörer, till exempel i IVA:s rapport "Så klarar Sveriges transporter klimatmålen". Rapporten lyfter fram att omställningen av transportsystemet kommer innebära större fokus på nya affärsmodeller, till exempel att vi behöver utöka erbjudanden av delningsekonomiska tjänster (IVA 2019a).
- Beteendeförändringar är också en viktig komponent för att minska utsläppen från transporter. Hur vi väljer att förflytta oss mellan olika platser är ett personligt val som baseras på bland annat tillgänglighet, tid, komfort och kostnad. Vi behöver därför ge människor rätt förutsättningar att välja hälsosam hållbar mobilitet, till exempel genom förbättrad kollektivtrafik och att bygga ut cykelinfrastrukturen. Det finns även ett behov av att bättre förstå människors konsumentbeteende kopplat till e-handeln, och dess effekter på person- och godstransporter. I IVA:s rapport "Så klarar Sveriges transporter klimatmålen" poängteras det att beteende är en av de viktigaste och styrande faktorerna för att minska utsläppen. Kunskap och ledarskap krävs för att påverka beteenden i positiv riktning. Till exempel handlar det om att öka attraktionen i cykel-, gång- och kollektivtrafik. Ett annat exempel är att vi behöver förstå vilka incitament som påverkar vårt resebeteende, exempelvis vilken betydelse reseavdrag och förmånsvärde har för vårt val av mobilitet (IVA 2019a).
- Kompetensförsörjning är ett annat område som behöver få större uppmärksamhet. En utmaning är att behovet av kompetens kontinuerligt förändras. Till exempel behöver det byggas en ny kompetensbas inom offentlig sektor. Datadelning mellan kommuner och företag som tillhandahåller mikromobilitetstjänster kan ge dessa tjänster bättre förutsättningar att fungera väl i staden. Men det är svårt för kommuner att tillvarata data från dessa företag då de inte nödvändigtvis rekryterar personal

med den kompetensen. Även sjöfarten står inför stora utmaningar när det gäller kompetensförsörjning. En förstudie från Lighthouse lyfter fram att kompetensbristen sträcker sig från yrkesarbetare till högskoleutbildad personal (Lighthouse 2019). En överflyttning av godstransporter från väg till sjö, vilket Sverige har goda förutsättningar för, är inte möjlig utan ny kompetens till sjöfarten. Dessutom skriver IVA i en ny rapport "FoU-barometer 2019" att företag upplever att det saknas viktig kompetens i Sverige när det gäller batteriteknik, elektrifiering, robotik och AI – alla viktiga framtidsområden för fordonsindustrin (IVA 2019b).

## 5. Slutsatser

Sammanfattningsvis har Vinnova, genom den här analysen, identifierat tre utmaningar för att uppnå hälsosam hållbar mobilitet.

Den första utmaningen handlar om att det finns horisontella silos i strategier från nationell, regional och kommunal nivå inom mobilitetsområdet. Det är få strategier som tar sig an mobilitet utifrån ett systemperspektiv och det är vissa områden som glöms bort (exempelvis hälsofrämjande). Den andra utmaningen handlar om gap och målkonflikter inom den offentliga förvaltningen. Analysen indikerar att det finns ett glapp mellan den kommunala och regionala nivån i förhållande till den nationella nivån. Den tredje utmaningen handlar om blind spots i Fol-aktörers strategier. Analysen pekar på att det huvudsakliga fokuset är kunskapsbyggande, teknikutveckling och testbäddar, men att det däremot är begränsat fokus på affärsmodeller, beteendeförändringar och kompetensförsörjning.

Vinnova vill bidra med potentiella lösningar för dessa tre utmaningar och anammar därför ett missionsorienterat arbetssätt för att på sikt lösa samhällsutmaningen hälsosam hållbar mobilitet. Arbetssättet omdefinierar hur vi tar oss an problem; istället för att fokusera på en fråga eller en sektor handlar missions om att ta sig an stora, komplexa samhällsutmaningar utifrån ett systemperspektiv. Det kan bidra till att lösa den första utmaningen, horisontella silos i strategier. En viktig utgångspunkt i arbetet är att sätta tydliga, djärva och inspirerande mål som syftar till att få effekter på systemnivå. Processer för att formulera sådana mål är av stor betydelse för att engagera och mobilisera olika aktörer, vilket har stor potential att stärka svensk innovationsförmåga, konkurrenskraft och hållbar utveckling i internationell samverkan.

Missionsorienterat arbetssätt utgår från premissen att ingen aktör ensamt kan lösa stora och komplexa samhällsutmaningar. För att uppnå systemförändringar behöver Vinnova agera i samverkan med många aktörer och säkerställa att olika typer av perspektiv tas i beaktning. Genom att involvera olika aktörer redan i planeringsstadiet har vi bättre förutsättningar att tillsammans röra oss i samma riktning. Samtidigt kan det bidra till att lösa den andra utmaningen, gap i den offentliga förvaltningen. Vi behöver också utgå från ett användarperspektiv redan från start. På så vis skapar vi bättre förutsättningar att lösa verkliga och viktiga problem med lösningar som implementeras och kommer till användning

för medborgarna. Det kan i sin tur bidra till att lösa den tredje utmaningen, blind spots i FoU-aktörers strategier.

Dessa insikter har varit vägledande till att Vinnova under 2019 har samlat aktörer inom en rad olika sektorer, discipliner och branscher i en serie workshopar. Diskussionerna har syftat till att ta fram en systembild inom hälsosam hållbar mobilitet. En sådan systembild kan inte bli helt komplett i en komplex och föränderlig omvärld, men ger viktiga insikter kring åtgärdsbehoven för att uppnå förändringar på systemnivå.

På sikt skapar detta arbete förutsättningar för ambitiösa satsningar som har potential att bidra till att lösa samhällsutmaningar. Genom att bredda vårt sätt att arbeta och ta en mer aktiv roll i att åstadkomma samhällstransformation kan Vinnova göra större avtryck.

# Referenser

**Folkhälsomyndigheten**, 2019. "Hälsa som drivkraft i miljömålen och för hållbar utveckling. Behov och förslag till åtgärder".

**IVA**, 2019a. "Så klarar Sveriges transporter klimatmålen. En delrapport från IVA-projektet Vägval för klimatet".

**IVA**, 2019b. "FoU-barometer 2019. Näringslivets FoU-investeringar".

**IVL** och Trivector, 2017. "Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur".

**Lighthouse**, 2019. "Kompetensförsörjning inom den svenska marina och maritima näringen Hur skall branschen tackla bristen på kompetens, idag och i framtiden?".

**Mazzucato, Mariana**, 2018. "Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union. A problem-solving approach to fuel innovation-led growth".

**Regeringen**, 2017. "Det klimatpolitiska ramverket".

**SOU**, 2017:4. "För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket".

**Trafikverket**, 2019. "Ökad lastbilstrafik bakom utsläppsökning 2018".

Vinnova Rapport VR 2019:09

---

Utmaningar för omställningen till hälsosam hållbar mobilitet  
- behovet av ett missionsorienterat angreppssätt